



# Gaceta Parlamentaria

Año XIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 5 de octubre de 2010

Número 3110-X

## CONTENIDO

### Votos particulares

Que presenta el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT, en contra del dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

## Anexo X

**Martes 5 de octubre**



**VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN CONTRA DEL DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ORDENAMIENTOS LEGALES EN LA MATERIA.**

Con fundamento en el artículo 94 y 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesto que mi posición es contraria al dictamen por las siguientes razones:

Primera. La reforma propuesta se inscribe en la lógica del Derecho Penal del enemigo el que no puede aceptarse en un Estado de Derecho. Zaffaroni dice que: "La admisión jurídica del concepto del enemigo en el derecho (que no sea estrictamente de guerra) siempre ha sido, lógica e históricamente el germen o primer síntoma de la destrucción autoritaria del estado de derecho...La peligrosidad y su ente portador –peligroso- o enemigo onticamente reconocible proveniente de la mejor tradición positivista y más precisamente garofaliana...El desarrollo coherente del peligrosismo, antes o después, acaba en el campo de concentración...el concepto jurídico de enemigo sólo es admisible en un estado absoluto"<sup>1</sup>.

Según Günther Jakobs, el Derecho Penal del enemigo se caracteriza por: 1) un amplio adelantamiento de la punibilidad (la perspectiva del ordenamiento

---

<sup>1</sup> ZAFFARONI, Raúl, El enemigo en el Derecho Penal, Buenos Aires, Editorial Adiar, 2006.

jurídico penal es prospectiva); 2) las penas previstas son desproporcionadamente altas; y, 3) determinadas garantías procesales son relativizadas o incluso suprimidas<sup>2</sup>.

El derecho penal del enemigo se significa porque:

1. Constituye una reacción de combate del ordenamiento jurídico contra individuos especialmente peligrosos.
2. Con este instrumento el Estado no habla con sus ciudadanos sino amenaza a sus enemigos.
3. Campos importantes del Derecho Penal del enemigo: cárteles de la droga; criminalidad de inmigración; otras formas de criminalidad organizada como el secuestro y el terrorismo.
4. No se dirigen con prudencia ni se comunican con frialdad operaciones de combate, sino que se desarrolla una cruzada contra malhechores archimalvados.
5. Se trata más de “enemigos”, en un sentido pseudoreligioso que en la acepción tradicional militar del término.
6. El Derecho Penal del enemigo es una recombinação de:
  - a) Punitivismo. La idea del incremento de la pena como único instrumento de control de la criminalidad.
  - b) Derecho penal simbólico. La tipificación penal como mecanismo de creación de identidad social.
7. En la base de la tipificación penal, no sólo está un determinado “hecho”, sino también otros elementos que sirvan a la caracterización del autor como perteneciente a la categoría de los enemigos.
8. El Derecho Penal del enemigo no estabiliza normas (prevención general positiva), sino demoniza determinados grupos infractores.
9. El Derecho Penal del enemigo no es un derecho penal del hecho, sino de autor.
10. El derecho penal mínimo no es considerado en esta teoría.

---

<sup>2</sup> JAKOBS, Günther, El Derecho penal del enemigo, traducción de Manuel Cancio Meliá, Madrid, Civitas, 2003, p. 47.

11. La peligrosidad del delincuente es ponderada como consecuencia de la abolición del principio de proporcionalidad.
12. Las atribuciones o facultades a la policía son excesivas.
13. Las pruebas de descargo por parte de los agentes encubiertos rebasa los límites de los derechos del reo.
14. El esquema bélico del derecho penal de enemigo contradice radicalmente la idea misma del derecho penal en todos sus elementos y momentos, primeramente, en el modo de concebir el tipo penal y, luego en la concepción del juicio.
15. Las penas privativas de libertad se ponderan como mecanismos adecuados para cubrir las necesidades de protección jurídica y la neutralidad de los delincuentes peligrosos.

Segunda. El Derecho penal del enemigo propone en síntesis: un Estado Policiaco y no un Estado de Derecho; no constituye un derecho garantista o mínimo sino máximo; no incluye a los ciudadanos infractores para rehabilitarlos sino que los excluye del tejido social; no forma parte del derecho penal ordinario sino que es un derecho de excepción; no busca corregir o rehabilitar sino eliminar; no es consecuente con la dignidad de las personas sino que destruye la dignidad; no maximiza derechos humanos sino que los minimiza; y, es propio de regímenes antidemocráticos y, por tanto, no es compatible con el Estado Constitucional. Es un derecho para la venganza y, el Estado se transforma en el enemigo de los ciudadanos<sup>3</sup>.

Tercera. El proyecto de ley antisequestro se inscribe en la lógica del Derecho penal del enemigo por lo siguiente: 1) Se prevé que la autoridad, judicial y ministerial, actúen oficiosamente, sin respetar ningún equilibrio procesal (artículos 1 y 3); 2) El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles (artículo 5); 3) No hay reserva de averiguación previa, el ministerio público está obligado a ejercitar la

---

<sup>3</sup> CARRANCÁ y RIVAS, Raúl, Reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas, México, Porrúa, 2010, pp. 73 y ss.

acción penal (artículo 6); 4) Las penas son desproporcionadamente altas, mayores que en otros tipos penales (artículos 9, 10 y 11); 5) Se establece la figura de inexcusabilidad del testigo; 6) Los sentenciados por los delitos a que se refiere la ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena (artículo 19); 7) La autoridad judicial puede ordenar vigilancia policial hasta por cinco años a los reos que hayan sido liberados (artículo 20); 8) Establece un sistema de testigos protegidos que ha demostrado en México su ineficacia y que además rompe con el equilibrio procesal (artículo 26); 9) Las atribuciones de la policía son excesivas e imprecisas (artículo 43); 10) A los procesados y sentenciados se les pueden aplicar medidas especiales de vigilancia (artículo 46); 11) Hay adelantamiento de la punibilidad (artículo 55 del Código Penal Federal); 12) Debiendo aplicarse las reglas del concurso ideal de delitos en el secuestro siempre se aplican las del concurso real (artículo 64 del Código Penal Federal); 13) No se concede libertad preparatoria (artículo 85 del Código Penal Federal); y, 14) Se restringen los derechos de defensa (artículo 13 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada); entre otras muchas limitaciones a los derechos fundamentales.

Cuarta. El Estado mexicano debe contar con un Derecho Penal que maximice los derechos humanos no con uno que los minimice y que considere a los infractores enemigos del Estado y la sociedad. El fin del Derecho Penal es la rehabilitación de las personas y de la sociedad en su conjunto. El fin de la pena no es la venganza ni la exclusión social del infractor.

Quinta. El dictamen contiene además errores que atentan contra el federalismo. Se trata de una Ley General que debe distribuir con equilibrio las competencias entre entidades federativas y Federación. Sin embargo, como lo establece el artículo 23 de la ley antisequestro, los delitos se prevendrán, investigaran, perseguirán y sancionarán por la Federación. Existe un desequilibrio evidente a favor de la Federación, lo que violenta el contenido de la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna.

Sexta. El artículo primero de la ley antisequestro contiene un error al no mencionar su carácter de Ley General, sólo se alude a que es reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución.

Séptima. La solución al fenómeno delictivo en México pasa por la construcción de un Estado de derecho, de una democracia y de una sociedad igualitaria. Mi propuesta, a contrario del dictamen, insiste en lo siguiente:

Necesitamos definir un diseño de Estado diferente al actual que propongo resumir en los diez puntos que aquí enuncio: 1) Un nuevo entendimiento sobre los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos que cuente con garantías plenas de realización; 2) La democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 3) La garantía plena de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales; 4) Mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo Derecho Procesal Constitucional; 5) Establecimiento de mecanismos anticorrupción que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participan en conductas corruptas; 6) Inclusión en los tres niveles de gobierno del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 7) Limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 8) Recuperación del patrimonio de la nación –sus recursos naturales- y de su explotación por el Estado; 9) Defensa de la soberanía nacional; y, 10) Cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

1) Derechos con garantías. El primero de los puntos para el nuevo diseño institucional tiene relación con los derechos. Es preciso que el Estado reconozca los derechos fundamentales de las distintas generaciones de derechos y, que además provea para esos derechos las garantías sustantivas y procesales para hacerlos efectivos. Los mecanismos constitucionales, legales, administrativos y presupuestales para que los derechos sean exigibles son

indispensables<sup>4</sup>. No basta que los tratados sobre derechos humanos tengan la misma jerarquía de los principios constitucionales, es necesario que todas las autoridades, de los tres niveles de gobierno, se responsabilicen en el ámbito de su competencia por su cumplimiento y, como ya se mencionó, que existan las garantías procesales e institucionales que posibiliten su realización. Roberto Gargarella describe algunos ejemplos de Tribunales Constitucionales y Cortes Supremas -en Sudáfrica, la India, Colombia y Argentina- que han asumido un compromiso de efectiva realización con los derechos<sup>5</sup>.

Considero que, entre otras, las innovaciones institucionales, deben consistir en: la incorporación amplia de derechos fundamentales; el establecimiento de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad plena de todos los derechos; la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos; el cumplimiento obligatorio de las sentencias de los tribunales internacionales por parte del Estado mexicano; la subordinación de las fuerzas armadas al régimen de derechos humanos; y, la ciudadanización y fortalecimiento de las facultades de la CNDH como órgano constitucional autónomo.

2) Democratización de las instituciones. Las instituciones públicas –poderes y órganos constitucionales autónomos- exigen de una revisión integral. El país requiere de un sistema parlamentario con voto de censura constructivo. El sistema presidencial es inviable –conduce a la ingobernabilidad permanente- con un sistema de tres o más partidos disciplinados y con un sistema electoral con componentes proporcionales. Como se sabe, el sistema presidencial funciona bien –en términos de gobernabilidad y acuerdos- con un sistema bipartidista, con distritos electorales uninominales y, con partidos poco disciplinados.

---

<sup>4</sup> NAVARRO, Vicenc, Bienestar, Bienestar insuficiente, democracia incompleta, Barcelona, Anagrama, 2002, pp. 31-103.

<sup>5</sup> GARGARELLA, Roberto, “Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático”, en Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, obra citada, pp. 965-962.



El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución con legitimidad democrática, producto de la elección de los ciudadanos, es el Parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento. El sistema parlamentario tiene las siguientes ventajas: la flexibilidad (no está sujeto a mandatos rígidos); existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo; no se produce la parálisis entre los poderes; fortalece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva; se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; y, genera estabilidad política<sup>6</sup>.

Respecto a la organización democrática del poder en México podemos decir, que casi todas las instituciones no favorecen la participación ciudadana en ellas ni la deliberación pública de los asuntos. Se trata de instituciones que no se orientan a la protección de los derechos fundamentales de todos y están diseñadas para proteger los intereses de unos cuantos sectores. Por ejemplo, en el ejecutivo se necesita, entre otras medidas: consolidar el servicio civil de carrera; sancionar la opacidad gubernamental con la destitución de los servidores públicos; incorporar a la sociedad civil de manera efectiva en el procesamiento y determinación de las políticas públicas; las decisiones administrativas fundamentales, tales como la aprobación de reglamentos, la definición del proyecto de presupuesto o el ejercicio del gasto público deben abrirse a la participación y conocimiento ciudadano; es preciso derogar la proliferación de normas administrativas en materias reservadas por la Constitución a la ley; en la negociación y aprobación de tratados y acuerdos internacionales debe participar la ciudadanía con el conocimiento de los procesos respectivos y en la aprobación mediante referéndum; el veto de bolsillo debe ser derogado; los tribunales administrativos deben pasar al poder judicial; los sistemas de seguridad nacional y pública deben quedar sujetos a los más amplios niveles de participación ciudadana y transparencia; retirar al

---

<sup>6</sup> Uno de los trabajos más luminosos sobre la superioridad del régimen parlamentario sobre el presidencial se encuentra en: LINZ, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Democracias: quiebras, transiciones y retos, Obras escogidas, tomo 4, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 450-531.

ejército de las labores de seguridad pública; establecer un catálogo de responsabilidades al titular del ejecutivo; derogar las competencias del ejecutivo federal en el Distrito Federal; sujetar a control pleno del legislativo y de los ciudadanos las atribuciones hacendarias, fiscales y presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, reducir las atribuciones del ejecutivo para comprometer la deuda pública del país.

En el legislativo es necesario, entre otras medidas: incrementar sus atribuciones de control y de orientación política al ejecutivo; fortalecer el papel de las comisiones de investigación sobre los asuntos sociales, políticos y económicos del país; regular los conflictos de interés de los legisladores y el cabildeo; implementar el servicio civil de carrera; establecer medidas estrictas de transparencia y racionalidad en el ejercicio de los recursos públicos en el legislativo; determinar un régimen de responsabilidades y sanciones a los legisladores por incumplimiento de sus funciones; hacer de las comisiones legislativas el motor del parlamento; fortalecer la deliberación y la transparencia en todos los ámbitos del legislativo; modificar la organización de las Cámaras para que sus funciones se desarrollen con horizontalidad; otorgar legitimación procesal activa a los grupos parlamentarios para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y, fortalecer la independencia y libertad del legislador mediante la introducción del estatuto del legislador<sup>7</sup>.

El poder clásico en los sistemas políticos y jurídicos comparados para la accountability horizontal es el poder judicial. Sin embargo, es en México y en muchos países como el nuestro, un poder débil política y socialmente, un poder no independiente, que no cumple su función de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de miles de personas, un poder además ineficiente en donde la resolución de conflictos espera años para obtener una respuesta judicial que no siempre es de calidad. Lo más importante en este

---

<sup>7</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, México, UNAM, 2006.

poder entrañaría ampliar el acceso a la justicia, la independencia del poder judicial y, su eficiencia y eficacia<sup>8</sup>.

Los órganos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, requieren de una gran apertura a la sociedad. Sus titulares deben ser designados por los ciudadanos y no por los partidos, el gobierno o los poderes fácticos. Es fundamental crear algunos órganos constitucionales autónomos como el Ministerio Público y la Auditoría Superior de la Federación, pero principalmente erigir un Tribunal Constitucional autónomo e independiente del Poder Judicial. En cuanto al Consejo de la Judicatura, éste debe ser un órgano autónomo ciudadano independiente del poder judicial. Igualmente, es indispensable que el país tenga un órgano constitucional autónomo para los medios de comunicación para que se encargue de la autorización de concesiones y permisos a los medios de comunicación electrónica, de garantizar el derecho de réplica y el de aclaración, de las responsabilidades de los medios, de su necesaria función social, etcétera. En materia de transparencia y acceso a la información pública –de los órganos del Estado y de los poderes fácticos- es indispensable que el IFAI sea un órgano constitucional autónomo. Se necesita también un Consejo Económico y Social que represente a los sectores social y privado en la planeación del desarrollo nacional y el establecimiento de políticas públicas (este órgano tendría facultades consultivas y emitiría recomendaciones al ejecutivo y a otros poderes y órganos en la definición e implementación de las políticas públicas en materia económica y social).

3) La garantía plena de la supremacía constitucional. La Constitución Política Mexicana, es y debe ser la norma suprema de la Nación, con la que se rijan todos los poderes públicos y ciudadanos y cuya superioridad es definitiva con relación a las leyes ordinarias y demás normas secundarias. El principio de supremacía constitucional deriva del carácter fundante que tiene la

---

<sup>8</sup> Sobre estos temas ver, por ejemplo, a: ALVARADO, Arturo (editor), La reforma de la justicia en México, México, El Colegio de México, 2008.

Constitución respecto a todo el orden jurídico restante. Los tratados internacionales de derechos humanos deben también tener este carácter con el propósito de maximizar la libertad y la igualdad de las personas.

Para que el principio de supremacía constitucional sea una realidad, es necesario el establecimiento en el orden jurídico nacional de las dos formas de control constitucional: el difuso y el control concentrado. El primero, que otorga poder a los jueces para reparar, nulificar o sancionar las violaciones que se efectúen en contra de las normas constitucionales. El segundo -del que se encargaría el Tribunal Constitucional- tendría competencias para conocer de las acciones de inconstitucionalidad ciudadanas, de la inconstitucionalidad por omisión de las autoridades, de las cuestiones de constitucionalidad que planteen las autoridades. Se trataría, por un lado, que todos los jueces y autoridades pudiesen, al menos realizar interpretación de las normas secundarias desde la Constitución y, por otro, que el Tribunal Constitucional, mediante un sistema vasto de medios de defensa de la Constitución, la proteja y defienda. Es decir, pasar de una Constitución puramente nominal o semántica a una normativa que haga coincidir la realidad con el deber ser de la Constitución.

4) Mecanismos de defensa efectiva de la Constitución. Los actuales medios de defensa de la Constitución –principalmente el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales- no tutelan debidamente los principios de la Constitución. El amparo no garantiza de manera directa los derechos colectivos, sociales y difusos; exige de manera decimonónica satisfacer el requisito de interés jurídico, como si las decisiones en los amparos contra leyes o contra disposiciones administrativas tuviesen un carácter privatista y no interesaran a toda la sociedad; y, la lista de las causales de improcedencia son enormes, al grado que los jueces federales entran al fondo de los asuntos en tan sólo el 30% de los casos. La legitimación procesal activa en las acciones de inconstitucionalidad se concede sólo a autoridades y, a los partidos políticos, en materia electoral; no existe legitimación procesal activa de los ciudadanos en las en este tipo de acciones; y, se establecen requisitos excesivos para declarar la inconstitucionalidad de una ley –ocho votos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo pueden

interponerse después de treinta días naturales de la entrada en vigor de la respectiva ley-. Las controversias constitucionales también están conferidas taxativamente a las autoridades que prevé la fracción I del artículo 105 de la Constitución cómo si los asuntos materia de las mismas sólo interesaran a esas autoridades y no a toda la sociedad. Es decir, los actuales medios de defensa de la Constitución no están diseñados para defender integralmente a la Constitución –los derechos fundamentales, la división de poderes, los principios democráticos y, la supremacía de la Constitución-.

Se requiere ampliar la capacidad de protección de los actuales instrumentos procesales e incorporar otros que no dejen parte de la Constitución sin protección. Por ejemplo es preciso incluir, entre otros: el control previo de constitucionalidad respecto de reformas constitucionales, tratados, leyes y reglamentos; las acciones colectivas; el amparo social; las acciones de inconstitucionalidad por omisión; la cuestión de constitucionalidad; y, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad.

5) Mecanismos anticorrupción. Además de contar con una Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo y con amplios poderes o, de aprobar una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que profundice en la transparencia y al acceso a la información en el país, se requiere para combatir la corrupción con un decálogo de herramientas institucionales. Éstas son: 1) La coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución, federales y locales, que enfrentan la corrupción; 2) Ampliar los mecanismos de fiscalización en los ámbitos políticos y electorales; 3) Lograr la independencia y/o autonomía en todas las instituciones y órganos que realizan la accountability horizontal (tribunales, ministerio público, ASF, etcétera); 4) Dirigir la lucha en contra de la corrupción no sólo respecto a los poderes tradicionales sino también en cuanto a los poderes fácticos; 5) Propiciar mayor nivel, en cantidad y calidad, de participación y deliberación social en las decisiones públicas; 6) Transparentar de manera radical el aparato del Estado y a los poderes fácticos; 7) Establecer obligaciones concretas de rendición de cuentas en todas las instituciones públicas; 8) Revisar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos para que las ilegalidades de éstos no queden en la impunidad; 9) Modernizar a

la administración pública; y, 10) Basar la actuación del Estado y de sus servidores públicos en el respeto y garantía a los derechos fundamentales<sup>9</sup>.

Igualmente es oportuno pensar en un órgano anticorrupción con autonomía constitucional. Uno de los casos internacionales más conocidos es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong<sup>10</sup>. Esta Comisión tiene por propósito no sólo recibir e investigar –más no juzgar- acusaciones de corrupción, sino también llevar a cabo campañas de concientización pública y para hacer auditorías de las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales. Según Transparencia Internacional el modelo de Hong Kong ha resultado ser eficaz porque ha existido la determinación de sus empleados, en combatir la corrupción, porque el marco legal ha facilitado su trabajo y, porque tanto el concepto de la prevención como el procesamiento legal ha sido competencia de la Comisión. Una característica fundamental de la agencia anticorrupción de Hong Kong reside en que comités ciudadanos monitorean su trabajo con lo que se aumenta la confianza pública en esa institución.

En el ámbito internacional se han creado instituciones para el combate a la corrupción, es el caso de la Oficina Europea de Lucha Antifraude, y en algunos países como en España, existe una Fiscalía Especial Anticorrupción que forma parte del Ministerio Fiscal de ese país. En México, considero que habría que reflexionar en propuestas concretas como las siguientes: 1) Una Comisión de la Verdad para investigar, sancionar y, hacer pública la corrupción política, privada y social del pasado; 2) Hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucional autónomo; 2) Fortalecer su autonomía orgánica, de gestión, financiera-presupuestal y, jurídica; 3) Transparentar el ejercicio presupuestal de la Secretaría de Hacienda y, el control económico financiero del Estado en todas sus fases y no sólo al final de los procedimientos como acontece ahora; 4) Ampliar el universo de lo fiscalizado, esto es, el alcances y profundidad de las auditorías practicadas; 5) Establecer instrumentos que

---

<sup>9</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Estado de Derecho y Corrupción, México, editorial Porrúa, 2005.

<sup>10</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, Libro de consulta 2000 de T.I., pp. 161-171.

permitan de manera regular el control previo y concomitante de las finanzas públicas, no sólo a partir de denuncias sino de oficio, además de conservar el control a posteriori que hoy prevalece; 6) Permitir que la Auditoría Superior pueda conocer con mayor amplitud de cuentas públicas del pasado –hasta cinco años- y, sobre ellas, realizar observaciones y recomendaciones, cuando no se hubiesen advertido irregularidades en el pasado; 7) Otorgarle competencia a la Auditoría Superior para conocer y procesar responsabilidades administrativas respecto de los servidores públicos y, facultarla para consignar, directamente ante los jueces penales federales, los asuntos que así lo ameriten; 8) Prohibir la constitución de fondos y fideicomisos en la administración pública; 9) Darle el rango de ley formal y materialmente al presupuesto de Egresos; 10) Restringir las facultades de la Secretaría de Hacienda para alterar el presupuesto aprobado; 11) Publicitar ampliamente las subvenciones, subsidios y bonificaciones fiscales que se otorgan a grupos y sectores, para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria; 12) Lograr que la Auditoría Superior de la Federación, además de contar con autonomía constitucional, garantice un funcionamiento interno y administración transparente, de cara a la sociedad; 13) Establecer mecanismos ciudadanos y de especialistas para fiscalizar a la propia Auditoría Superior de la Federación; 14) Darle a esta institución competencias en la fiscalización de las participaciones federales a estados, distrito federal y municipios; 15) Establecer un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados para evitar que servidores públicos o proveedores cambien de domicilio para seguir delinquiendo y gozando de impunidad; 16) Aprobar la Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social; e, 17) Impedir la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas que pretende liquidar las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional (educación, salud, seguridad pública, comunicaciones e infraestructura).

6) Democracia participativa y deliberativa. Resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa<sup>11</sup> para acercar a la sociedad con la autoridad, para romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular<sup>12</sup>. Propongo, entre otros, a los siguientes: el referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular; las acciones colectivas y de tutela; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales; y, la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

7) Limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el Derecho Constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las

---

<sup>11</sup> VIOLA, Francesco, La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

<sup>12</sup> CORTINA, Adela, Ética aplicada y democracia radical, Madrid, Tecnos, 1993.



transnacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante- condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos –hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-. Sobre los medios de comunicación electrónica hay como se sabe una insuficiencia mayúscula, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones no responden a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos pasan por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa y deliberativa; 2) aprobar una estricta legislación antimonopolios; 3) determinar que los poderes fácticos son sujetos obligados de las normas de transparencia y acceso a la información; 4) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, iglesias, etcétera); 5) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 6) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 7) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 8) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 9) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder a fin de que las relaciones

económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; y, 10) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

8) Recuperar el patrimonio de la nación. Los recursos naturales y su explotación deben reintegrarse a la nación y explotarse por los organismos del Estado para garantizar la soberanía del país. De esta suerte, es fundamental nacionalizar la Banca y contemplar en la Constitución que todos los recursos naturales: hídricos, hidrocarburos, minas, recursos renovables y no renovables, son patrimonio exclusivo de la nación. Los principios constitucionales de este diseño son: se considerarán recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético, etcétera; el patrimonio natural será de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país; se prohibirá comprometer la soberanía sobre los recursos naturales; la explotación de recursos naturales estará sujeta a consulta –libre, previa e informada- con la población afectada; y, en el caso de las comunidades indígenas, además del derecho de consulta, el Estado garantizará que los pueblos originarios reciban un porcentaje sobre los beneficios de la explotación.

9) Defensa de la soberanía de la nación. Las instituciones del Estado deben tomar las decisiones económicas a partir de los deseos y necesidades del pueblo mexicano. Las consultas para determinar y definir el diseño de las políticas económicas con el FMI, el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro o del Comercio de los Estados Unidos deben quedar proscritas si no existe la aprobación de la sociedad mexicana. El gobierno mexicano no puede estar limitado por otro gobierno o por intereses internacionales ajenos a los deseos, necesidades, voluntad y derechos de todos los mexicanos. No existe en México autodeterminación en la economía ni en la seguridad pública ni en la nacional. Tenemos un gobierno periférico y subordinado a intereses exógenos.

La soberanía en términos externos e internos es una quimera. Externamente condicionan la vida nacional los intereses de otras potencias. Internamente, los poderes fácticos han domeñado y secuestrado al Estado y sus instituciones. No existen posibilidades para que los mexicanos autodeterminemos nuestro destino. Estamos a merced de presiones e intereses que escapan a nuestras necesidades, intereses y decisiones.

En el diseño de nuevas instituciones, un paso necesario consiste en modificar el procedimiento de aprobación de tratados. Los que comprometan la soberanía nacional, tengan que ver con la economía, el comercio internacional, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos, deben ser aprobados con el mismo procedimiento de reforma constitucional previsto en la ley fundamental más la aprobación ciudadana vía referéndum. Debemos impedir que las elites nacionales e internacionales determinen el alcance de nuestra soberanía. Son los ciudadanos los que deben definirla.

Los tratados vigentes que tienen que ver con el comercio internacional, la economía, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos deben ser revisados. Si son lesivos a la soberanía nacional procede su denuncia y en su caso la abrogación. El gobierno mexicano debe propugnar y luchar por la democratización y transparencia de las instituciones internacionales de las que forma parte. Los principios del Estado Constitucional y Democrático de derecho deben ser realidad en el ámbito internacional. La globalización precisa ser un proceso que esté en manos de las sociedades del planeta y debe realizarse de abajo hacia arriba.

En el ámbito interno, la manera de alcanzar soberanía consiste en domeñar y limitar el poder de los poderes fácticos para que las instituciones del país no estén secuestradas. Las instituciones del país carecen de legitimidad porque están sometidas a los poderes fácticos (televisoras, empresarios, ejército, iglesias, sindicatos y partidos). Si queremos consolidar la democracia en México estamos obligados a sujetar a derecho a los factores reales de poder.

10) Modificar el modelo económico neoliberal. La economía debe estar al servicio de las personas y debe ser el instrumento para garantizar derechos

económicos, sociales y culturales. La economía no puede estar al servicio de elites y oligarquías que están ajenas a cualquier control democrático<sup>13</sup>.

En México el modelo neoliberal se ha caracterizado por: privatizar áreas estratégicas y prioritarias del Estado; favorecer al capital especulativo internacional; mermar los derechos de los trabajadores y en general los derechos sociales y económicos de los habitantes; beneficiar con privilegios fiscales y de otro tipo a las principales empresas nacionales y transnacionales que operan en nuestro territorio; estimular el libre comercio y agotar el mercado interno; liquidar la industria nacional; desistir de cualquier tipo de crecimiento económico; y, en síntesis por catalizar las condiciones de pobreza en las que viven millones de mexicanos.

Como dice un especialista nacional "...mientras la economía esté subordinada a los intereses del capital financiero, dada nuestra gran dependencia respecto de ellos, no hay perspectivas de que cambie la política económica predominante para poder favorecer la esfera productiva y el empleo. El Estado debe retomar el manejo soberano de la política económica para asegurar las condiciones productivas y financieras a favor del crecimiento sostenido con pleno empleo".<sup>14</sup> En este sentido, el Estado debe: intervenir en la economía para recuperar las funciones estratégicas previstas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; ser el rector de la economía nacional; recuperar el control sobre el sector bancario y financiero y orientarlo al desarrollo; revisar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte; contar con una vigorosa banca de desarrollo; destinar muchísimos más recursos para la obra pública y la infraestructura; contar con una política industrial; provocar la fortaleza del mercado interno y el apoyo a los productores nacionales; garantizar la autosuficiencia alimentaria mediante una política de apoyo a los productores del campo; generar ahorros mediante una política de austeridad respecto a sueldos y prestaciones de la alta burocracia; eliminar los privilegios fiscales que

---

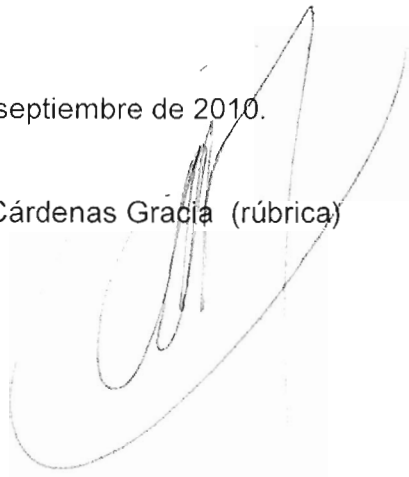
<sup>13</sup> SOTELO, Ignacio, "El futuro del Estado social", en Claves de razón práctica, Madrid, abril 2010, número 201, pp. 14-23.

<sup>14</sup> HUERTA G., Arturo, Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas, México, UNAM, 2009, p. 15.

favorecen a los grandes empresas nacionales y trasnacionales; aprobar una reforma fiscal que sea equitativa y proporcional --que grave más a quien más tiene-; incentivar una política social ambiciosa para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales; reformar el artículo 28 constitucional para profundizar en los principios que proscriben los monopolios; y, modificar el artículo 28 constitucional para permitir que una parte de las reservas del Banco de México se destinen al desarrollo, entre otras muchísimas medidas de carácter económico que son necesarias para transformar el modelo económico neoliberal.

México, D. F. a 30 de septiembre de 2010.

Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned over the text of the signature line.

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXI Legislatura**

**Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Josefina Vázquez Mota, PAN, presidenta; Francisco Rojas Gutiérrez, PRI; Alejandro Encinas Rodríguez, PRD; Juan José Guerra Abud, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Reyes Tamez Guerra, NUEVA ALIANZA; Pedro Jiménez León, CONVERGENCIA

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Jorge Carlos Ramírez Marín; vicepresidentes, Amador Monroy Estrada, PRI; Francisco Javier Salazar Sáenz, PAN; José de Jesús Zambrano Grijalva, PRD; secretarios, María de Jesús Aguirre Maldonado, PRI; María Dolores del Río Sánchez, PAN; Balfre Vargas Cortez, PRD; Carlos Samuel Moreno Terán, PVEM; Herón Agustín Escobar García, PT; Cora Cecilia Pinedo Alonso, NUEVA ALIANZA; María Guadalupe García Almanza, CONVERGENCIA.

**Secretaría General**

**Secretaría de Servicios Parlamentarios**

**Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. **Teléfono:** 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>