



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 33

# **CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO EN LA ACTUALIDAD**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**México**

**Septiembre de 2020**

**Constitución y Estado de Derecho  
en la actualidad.**

**José Ramón Cossío Díaz  
Ministro en retiro de la Suprema  
Corte de Justicia y académico del  
Colegio de México y la  
Universidad Nacional Autónoma  
de México**

# **Constitución y Estado de Derecho en la actualidad**



## DIRECTORIO

### Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria  
**Secretario Administrativo**

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
**Secretario de Prevención, Atención  
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona  
**Secretaria Técnica**

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo Institucional**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

---

### Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 33

# **CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO EN LA ACTUALIDAD**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Septiembre de 2020

Primera edición, septiembre de 2020

D.R. © 2020 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN en trámite

Impreso y hecho en México

## CONTENIDO

Presentación	9
Constitución y Estado de Derecho en la actualidad	13
Semblanza del autor	39

## Presentación

Al momento de su promulgación, la Constitución mexicana de 1917 fue considerada un referente internacional al ser la primera Constitución en incluir una visión social de los derechos. Es decir, reconoció expresamente los derechos sociales y su exigibilidad ante el Estado.

A partir de este momento, el Estado se configuró como el responsable de garantizar, no sólo el respeto de los derechos individuales, sino el ejercicio del poder público con una visión social que procure el desarrollo económico, social e institucional del país. El objetivo fue —y sigue siendo— garantizar



que el servicio público cumpla con su vocación de progreso y beneficio común frente a los ciudadanos.

El doctor Enrique Graue Weichers, rector de la UNAM, reconoció, en el marco de las celebraciones por el centenario de su promulgación, que en la Constitución de 1917 “se plasman nuestros anhelos de justicia y equidad, y la aspiración de los mexicanos a una convivencia armónica, en progreso y libertad”.<sup>1</sup>

De ahí que resulte de gran relevancia la participación del doctor José Ramón Cossío Díaz, Ministro en retiro, para exponernos el tema “Constitución y el Estado de Derecho en la actualidad”.

La Constitución y el marco normativo que de ella deriva no es una garantía *per se* para la existencia de un Estado de Derecho, ya que este último hace imprescindible la prevalencia de otros elementos como el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad en la administración y su control jurisdiccional, así

<sup>1</sup> <https://www.jornada.com.mx/2017/02/08/opinion/010a1pol>

como el reconocimiento y vigencia, en la realidad, de los derechos fundamentales.

Gobernabilidad implica la obligación ineludible del Estado de procurar el beneficio y progreso de la ciudadanía, sin arbitrariedades ni abusos. También implica el fortalecimiento de la democracia como vía para acceder al poder, exigir una efectiva rendición de cuentas a los servidores públicos que recibieron la encomienda por parte del poder soberano de la ciudadanía, e incluso castigar a quienes hayan incumplido con su mandato, lo cual se hace extensivo a los partidos políticos.

Reflexionar respecto de la importancia de la Constitución, su vigencia y cómo asegurar su cumplimiento es fundamental para los trabajos que el Seminario realiza. De allí la importancia de esta conferencia de tan destacado expositor.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización

## Constitución y Estado de Derecho en la actualidad<sup>1</sup>

La idea de Constitución y Estado de Derecho parece un asunto simple y, desde un punto de vista formal, lo es. Sin embargo, si se analizan sus elementos se convierte en un asunto bastante complejo.

Las Constituciones no son un fenómeno tan antiguo como pudiéramos creer. Aunque existía y ya se utilizaba este concepto desde épocas remotas, de acuerdo con un importante libro de Aristóteles sobre las Constituciones griegas, publicado por la

<sup>1</sup> Conferencia “Constitución y Estado de Derecho en la actualidad”, disertada en la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, el 6 de febrero de 2020.

Universidad Nacional Autónoma de México, el fenómeno de las constituciones, como las conocemos actualmente, es de final del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. La primera fue la Constitución del Estado de Virginia en los Estados Unidos, después la Constitución Federal de este país, y posteriormente se adopta el concepto en la mayoría de los países.

¿Qué significó tener una Constitución? Llegar a dos grandes arreglos políticos. En primer lugar, la garantía de la existencia y, en alguna medida, de prevalencia de los derechos humanos. El segundo, la implementación de formas de organización del poder político con características canónicas.

La parte de los derechos humanos, en un primer momento llamados derechos del hombre, buscaba crear esferas de protección de los seres humanos frente a las actuaciones del Estado. Es decir, un espacio protegido para evitar que el poder público afectara el desarrollo, la posibilidad de circular, de crecer intelectual y económicamente, de escribir, de pensar, de reunirse, de asociarse, etcétera. El segundo aspecto

se refería a las formas de organización del ejercicio del poder político, básicamente a partir del principio de división de poderes. Montesquieu, un poco antes de estos fenómenos, reflexionando sobre por qué Inglaterra no tenía ese modelo político, pero sí una recreación de lo que él suponía que podría instituirse en las culturas políticas, concluyó que el poder debía dividirse en el “espíritu de las leyes”. Esto implicaba separarlo no sólo en razón de funciones, sino también por asignación a distintos sujetos sociales. Es decir, el Poder Ejecutivo al rey, el Poder Legislativo a la aristocracia, y el Poder Judicial a la burguesía, esto con el objetivo de que la relación entre funciones y clases sociales impidiera la concentración del poder que pudiese lastimar a los otros sujetos sociales.

Este primer constitucionalismo fue de carácter liberal pero no necesariamente democrático; la democracia y la libertad tuvieron orígenes distintos. Después, se empiezan a unificar y se hace una teoría agrupada al respecto, pero en ese primer momento una cosa era la libertad y otra la democracia. Esto se puede ver

con mucha claridad en términos del voto censitario, el monto de la riqueza de los ciudadanos definía sus derechos. Se exigía un monto mínimo para votar y uno superior para ser votado. De forma tal que el liberalismo y democracia no nacieron como una unificación como hoy en día se piensa, sino eran dos elementos con una enorme tensión política.

Este modelo básico, adoptado por el sistema estadounidense y francés, nos sirven de guía en prácticamente todo el siglo XIX. México tuvo constituciones siguiendo este modelo en 1824, 1836, 1843 y 1857 que representaron distintos momentos políticos. También tuvimos una incorporación social de un modelo adicional de control político: el sistema federal, consecuencia del proceso centrífugo que se estaba produciendo en algunas entidades federativas —sobre todo en Zacatecas, Jalisco y estados mineros— que estaban en un proceso de disolución de lo que había sido la Nueva España.

Este modelo constitucional se implementó a nivel mundial durante el siglo XIX. El problema es

que no hacía consideración alguna de la situación social de las personas y, por lo tanto, el Estado no hacía nada para reparar las desigualdades e inequidades existentes. Solo a finales del siglo XIX, con la presión que ejercen sindicatos y movimientos socialistas, es que primero las leyes y después las constituciones comienzan a modificarse.

En 1917, cuando llega el Constitucionalismo Social a México, con toda franqueza, ya estaban muy desarrollados los modelos sociales en todo el mundo. Por ejemplo, en Francia ya había afiliaciones obreras importantes y en el mundo ya se había desarrollado el proceso sindical. Lo novedoso fue que México lo incluyera por primera vez, aunque de manera muy tímida, en la Constitución. Los discursos políticos priístas nos hicieron creer que estábamos en el mejor de los mundos posibles, la verdad es que no fue un modelo inédito.

En el mundo se había empezado un proceso político muy importante donde el Estado no sólo se tenía que limitar para respetar las esferas de los derechos

humanos, sino que también comenzó a impulsar acciones para favorecer a los seres humanos en situaciones vulnerables. Estas personas reciben un conjunto de beneficios por parte del Estado, normalmente de carácter redistributivo, para que tengan educación, salud y empleo. Así se implementan distintos modelos, muy básicos, de asignación estatal.

Posteriormente, el constitucionalismo evolucionó en relación con el que existía a comienzos del siglo XIX. ¿Por qué? Porque se agregó la democracia. Ya no fue simplemente la condición censitaria donde solo los ricos votaban y eran votados, sino se empezó a ejercer el voto universal libre, secreto y directo. Se mantuvieron, desde luego, los derechos de libertad como restricciones al actuar del Estado y, muy importante, se incorporaron elementos sociales.

La Constitución mexicana de 1917 tiene dos elementos sociales que no fueron responsables del Estado, sino que fueron obligaciones de los particulares. El salario mínimo y la redistribución de tierras. El Estado no pagaba los salarios de todas las personas, su



obligación recaía en supervisar a los particulares. El Estado vigilaba que se pagaran los salarios mínimos, que las mujeres tuviesen los periodos de lactancia e incapacidad por el parto, que los menores de edad no trabajaran, etcétera. De igual modo, la reforma agraria no tenía por objeto la redistribución de tierras nacionales, esto debido a que el Estado se había quedado sin tierras desde el proceso de desamortización. Lo que hizo el gobierno federal fue fraccionar los latifundios y restituir a pueblos y comunidades las tierras que habían tenido en el pasado. La única condición social de la que el Estado mexicano fue verdaderamente responsable, en un primer momento, fue la educación pública, obligatoria y gratuita.

En el periodo de entreguerras (1918-1939), el constitucionalismo enfrentó una enorme tensión respecto de lo que debía hacer, por ejemplo: qué factores sociales debía generar, cuál era su contribución al desarrollo de la población, o qué tanto debía restringir su actuación. Este fue un momento particularmente interesante y tenso. Por un lado,

tuvimos los avances de los movimientos comunistas, por otro, el desarrollo del totalitarismo. Ese periodo no estableció claramente qué podía o debía hacer el constitucionalismo. Por el contrario, el fascismo, el nazismo y el franquismo van en contra del propio constitucionalismo. Despedazaron los estatutos y, de pronto, entramos en la Segunda Guerra Mundial, con todas las atrocidades por todos conocidas y que han sido tan significativas para la recomposición, o la invención, del modelo de humanidad que hoy quisiéramos tener.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial, como humanidad, tuvimos un modelo jurídico y constitucional completamente distinto. Se empieza a hablar del Estado social y democrático de Derecho. Hay un estado de bienestar donde cada vez más se asumen tasas progresivas en los impuestos para que quiénes más tienen, más contribuyan. En ese modelo de estado de bienestar las seguridades sociales aumentaron. Las personas más jóvenes contribuyen, los adultos mayores se jubilan; es decir, se empieza a construir el

importante sistema de seguridad social actual. Ahora, hay educación, salud, empleo o seguros para el momento del desempleo y se generan modelos de Estado extraordinariamente trascendentales en el mundo. Hay también una apertura democrática muy significativa, no solo de democracia representativa electoral, sino que se introdujeron algunos mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito, las consultas y las iniciativas populares. Se potencializó la condición de los derechos humanos con motivo de la Declaración Universal. Se firmaron los Convenios de Ginebra respecto de la guerra y surgió un auge por los derechos humanos, el derecho humanitario, y apareció un fenómeno muy trascendente: la creación de tribunales constitucionales.

Éstos serían órganos, en algunos sistemas dentro del Poder Judicial y en otros autónomos, que mantendrían la supremacía de la Constitución. Esto significa que existe un órgano capaz de anular, por primera vez en la historia de manera generalizada las decisiones de la totalidad, o prácticamente la

totalidad, de los poderes públicos. Da igual si la legislación es democrática, si se aprobó una ley por mayoría o por unanimidad, da igual su legitimidad política; lo que importa es que el Tribunal Constitucional pueda declarar la inconstitucionalidad de la ley en aquellos casos en los que, a juicio de sus integrantes, ésta sea contraria a la Constitución. Esto es un fenómeno importantísimo, los alemanes llevan un liderazgo en este tema y, después los italianos. El fenómeno se extiende a principios de los años 70. Los franceses tienen un modelo distinto, muy complicado, pero igualmente funcional.

Empieza entonces a desarrollarse un constitucionalismo en donde están garantizados todos los derechos de libertad, con las condiciones de “no intromisión de los poderes públicos” en esferas de libertad, se incluyen los elementos más relevantes del estado social como la salud, educación, seguro de desempleo, seguridad social, etcétera, y a los Tribunales Constitucionales como responsables de garantizar y resguardar el texto constitucional.

En México no tuvimos un pleno desarrollo en esa materia, había una preciosa retórica constitucional pero no un desarrollo real. El presidente de la República simbolizaba la Constitución, pero la carta magna, salvo en los casos del juicio de amparo, no tenía una representación normativa. Inclusive, todavía hasta los años 80, la mayor parte de los constitucionalistas mexicanos hablaban de las “políticas fundamentales”, de teóricos que tenían poco que ver con las condiciones de la democracia y no había un pleno desarrollo del concepto. Esta situación se mantiene hasta la transición democrática. Cuando no es posible que los poderes públicos y políticos resuelvan los conflictos que se están generando al interior del sistema federal o entre poderes, se empieza a construir una nueva narrativa constitucional como Norma Suprema. Es en este momento que se reconoce a la Constitución como el conjunto de los derechos sociales, que deben ser garantizados en la práctica. Esta concepción genera ajustes significativos en el ejercicio público.

El primer problema que enfrenta el constitucionalismo actualmente es de orden populista. En la manera en la que hoy se ejerce en muchos países el poder político (me estoy refiriendo a Venezuela, a una parte de los Estados Unidos, a Turquía, a la India, y a otros países), no se aviene bien con los controles constitucionales. La división de poderes no se respeta porque hay una idea de que el líder político por condiciones carismáticas, por condiciones de fuerza o por condiciones de legitimidad política encarna al propio poder político y no tiene por qué estar restringido a condiciones jurídicas. Este es un problema fundamental.

Segundo problema: los derechos humanos dejan de entenderse como derechos de los cuales son titulares las personas y que las autoridades públicas están obligadas a satisfacer y, en su lugar, se ofrecen un conjunto de dádivas, de premios, de gratificaciones o entregas de dinero que se realizan desde el Estado.

Un tercer problema: es que los derechos sociales pierden identidad. Por ejemplo, yo recibo una

pensión no porque tenga derecho a ella, sino porque el líder supremo de cualquiera de estos países está en condiciones de transferirme recursos, Esto significa que la voluntad del líder provoca la satisfacción de una necesidad y se olvida que es el cumplimiento de un derecho.

Cuarto problema: se disminuyen, sin desaparecer, las posibilidades de actuación de los Tribunales Constitucionales. Si la legitimidad política se asigna a un líder o a su partido, la condición de los Tribunales, como defensores de la Constitución, es muy cuestionada al no tener origen democrático. Los regímenes personalistas se cuestionan ¿por qué los tribunales tratan de imponer una racionalidad jurídica y por qué actúan a través de procedimientos jurídicos que pueden limitar el ejercicio del poder político que está legitimado por un movimiento o un pueblo? La situación en esos modelos genera una afectación muy importante a la justicia constitucional y, desde luego, a las condiciones democráticas mismas. Los líderes populistas recurren a una creencia

“Para qué soy electo sino para hacer aquello que el pueblo me está ordenando que haga”, por lo tanto no debo ser limitado por jueces o por la Constitución. Por estas razones, el constitucionalismo no pasa por un buen momento.

Considero que hubo errores muy serios del constitucionalismo que provocaron esta crisis. Por ejemplo, debió haberse sustentado en una base redistributiva mucho más grande. Esta idea del modelo neoliberal en el que el Estado se restringió y dejó de regular, de participar y de recaudar. La idea de las tasas fijas y de que las personas conforme más riquezas tuvieran, más invertirían en el desarrollo económico, fue un error que el constitucionalismo adoptó. El constitucionalismo se abocó más a una vertiente puramente liberal que a una social —creo que ahí hay un traspié histórico muy importante—, lo que generó una condición poco distributiva.

Este universo de conceptos y evolución monográfica del constitucionalismo, resulta para mí interesante, y al respecto reflexiono:



Uno, ¿tenemos una buena Constitución? En términos textuales pienso que sí, pues no creo que falten derechos. Además, su artículo primero reconoce que deberán respetarse todos los derechos que estén contenidos en cualquiera de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Si sumamos los que están en la Constitución, a los de los tratados, no sé qué cosa quede por garantizar. Por lo tanto, en cuanto a derecho está bien construida.

Dos, respecto a la parte económica. El Estado tiene control de la economía a través de la planeación democrática, prohibiciones de monopolio, garantías de libre competencia, etcétera. Considero que todo esto también tiene un andamiaje razonable. En cuanto a los bienes públicos más importantes, éstos tienen una condición regulatoria en México; algunos son de titularidad exclusiva y otros de ejercicio exclusivo, me parece que eso está bien. La parte de los derechos políticos ha mejorado muchísimo, no creo que queden iniciativas pendientes.

Luego está la parte general del sistema federal. ¿Qué hace la federación?, ¿qué hacen los estados?, ¿qué hacen los municipios?, ¿qué hace la Ciudad de México?, ¿qué competencias tiene la federación y sus órganos?, ¿qué puede hacer la Suprema Corte de Justicia y los tribunales federales? El capítulo de responsabilidades de los servidores públicos me parece que es razonable. En conclusión, si tenemos una buena Constitución en términos formales, entonces ¿por qué tiene tantos problemas construir un Estado de Derecho?

La primera explicación sería que tenemos una bajísima práctica de derechos humanos en el país. La impresión que tengo es que estamos en un momento, más allá del discurso político, de contracción de estos derechos. Hablamos mucho de derechos humanos —y gritamos: “que vivan los derechos humanos”—, pero en términos de garantía, desde cosas tan básicas como la seguridad hasta cuestiones más complejas como la satisfacción de necesidades materiales a través de

las prestaciones que otorga el Estado, estamos en una situación complicada.

La segunda, tenemos problemas en la articulación democrática. El juego de los partidos políticos y las perversidades en las que cayeron, han generado un problema importante de credibilidad frente a la ciudadanía.

La tercera, me preocupa muchísimo la mala construcción del sistema federal mexicano. En relación con el control de la inseguridad por ejemplo, creo que es un sistema absolutamente ineficiente, no queda claro qué hace la federación con respecto a los estados y a los municipios cuando regulan los mismos delitos. Por ejemplo, secuestro, trata de personas, delincuencia organizada, desaparición forzada, son reguladas de diferente manera, dependiendo de la entidad. En el tema de división de poderes también me parece que hay traslapes importantes. Algunos se han corregido con la construcción de los órganos constitucionales autónomos, otros siguen pendientes.

En cuanto al modelo formal constitucional, me parece que el que tenemos actualmente satisface la condición genérica, una condición de tipo ideal weberiano, pero cuando se analizan las condiciones particulares de articulación, de operación, encontramos problemas. Desde luego, una cuestión que es endémica son las capacidades de quienes están al frente de los cargos públicos —no de ahora, desde hace muchos años—. Los servidores públicos no saben hacer aquello que tendrían que saber para que las normas jurídicas sean eficaces. Por ejemplo, en términos de seguridad, los policías no conocen el procedimiento operacional, no tienen capacidades técnicas para detener, investigar, recolectar, etcétera.

Para concluir, estamos en un momento muy complejo y particular. Tenemos una idealización de lo que debería ser la Constitución y el Estado de Derecho. Si tuviésemos claro ese modelo, deberíamos de estar respetando los derechos de libertad, los derechos sociales, los procesos democráticos, la

satisfacción de la jerarquía constitucional. Todo eso está bastante bien delimitado.

Tenemos una Constitución razonablemente satisfactoria respecto a ese modelo ideal, pero mantenemos una práctica constitucional débil con enormes presiones políticas, sociales, económicas y geopolíticas. Es un momento relevante, en términos de las presiones —más allá de retóricas— que está sufriendo el constitucionalismo y el Estado de Derecho. Ésta, me parece, que es la historia del constitucionalismo en los últimos 250 años.

Ahora, ha llegado el momento de que ustedes planteen sus interesantes preguntas.

¿Qué opina de todas las reformas que se han hecho a la Constitución basándose en modelos legales de otros países o por presiones de las Naciones Unidas? Modelos que muchas veces no funcionan en su país de origen y nosotros incorporamos a nuestro sistema.

Conviene distinguir dos cosas. Por un lado, está la Constitución como texto positivo; es decir, la

Constitución de 1917 que se va reformando o mejorando mediante distintos mecanismos. Lo mismo pasa con cualquier Constitución del mundo. Y por otro lado, está el Constitucionalismo como un pensamiento complejo y político, que va generando las grandes directrices de lo que debería tener una Constitución. Es un pensamiento, insisto, complejo porque se nutre de muchas fuentes: académicas, de filosofía política, económicas, políticas, etcétera. Se genera como una especie de estándar de lo que las constituciones debieran contener para que satisfagan ese estándar constitucionalista. Y esta es una discusión muy interesante que propone John Rawls, un filósofo muy importante que aparece a comienzos de la década de los 70's. Él genera este modelo y lo introduce.

Muchas reformas constitucionales no generan el impacto que se esperaría en la realidad porque no se complementan todos los procesos necesarios. Por ejemplo, la reforma de 2008 en materia de seguridad pública, en especial, la introducción de los procesos orales acusatorios. Nos dimos un plazo de 2008 a 2016

para hacer los cambios y no se hicieron. Los niveles de impunidad tan altos que tenemos en el país, se deben, principalmente, a que no entrenamos a los policías y no generamos servicios periciales. En general, no generamos capacidad. Entonces incorporamos un modelo oral acusatorio muy semejante al de los Estados Unidos, pero nos limitamos en la preparación al nivel de los jueces. Toda la parte operativa real del sistema no se hizo. Los policías siguen ganando, promedio nacional, \$9,000.00 mensuales, no tienen educación avanzada, no tienen técnicas para realizar su investigación. Por eso muchas reformas constitucionales fracasan en su implementación.

¿Cuál es su opinión en la aplicación de la Constitución de la Ciudad de México?

La Constitución de la Ciudad de México introdujo una mayor cantidad de derechos humanos que los contenidos en la nacional. Lo que la Suprema Corte ha resuelto es que si una Constitución local introduce más derechos, las autoridades de esa entidad tienen que satisfacerlos. Les voy a dar un ejemplo

concreto, un caso real. En la Constitución de Michoacán se estableció que toda la educación que imparta esa entidad federativa será gratuita. Una persona que estaba realizando sus estudios de posgrado en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo —conocida popularmente como Nicolaita— presenta un amparo por el cobro de la colegiatura. El gobierno estatal alegó en términos generales que si se otorgaba el amparo tendrían problemas financieros muy graves porque no tenían presupuesto para cubrir estudios de posgrado en todo el estado. La Suprema Corte resolvió que tenía razón la alumna y debía de ser gratuita la educación porque así lo quiso el constituyente local.

En el caso de la Ciudad de México, desde mi punto de vista, se deben satisfacer todos los elementos contenidos en su Constitución, además de los establecidos en fuentes internacionales.

¿Por qué la Constitución mexicana no incluye el tema específico de la juventud, aunque existe un



Tratado Internacional a este respecto que ha sido ratificado por el Senado?

Efectivamente, no hay un reconocimiento expreso, pero sí contempla la garantía del interés superior del menor que se podría interpretar como menor de 18 años. Además, los jóvenes tienen todos los derechos de fuente constitucional y de fuente convencional porque así lo reconoce el artículo primero: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte* (Cámara de Diputados, 2020). La condición de transversalidad, respecto a los jóvenes, es total por lo que creo que sí haría sentido tener una ley de jóvenes, que diera sentido o articulara políticas públicas respecto de esa clase, por razón de edad y definiera qué son los jóvenes. Sin embargo, cualquier derecho que esté reconocido en un tratado internacional del que México sea parte es obligatorio para el

Estado mexicano independientemente de que no esté expresamente reconocido en la Constitución.

¿Cuál sería un mecanismo para garantizar la división de poderes y evitar intromisiones inconstitucionales?

Primero, existe en la Constitución una división razonablemente clara de lo que hay que hacer. En el orden jurídico existen una gran cantidad de recursos y el juicio de amparo para que cualquier persona que se sienta afectada pueda impugnar decisiones de la autoridad. El artículo 16 constitucional señala que: *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento* (Cámara de Diputados, 2020). Por lo tanto, debe ser por escrito, por autoridad competente y, tercer elemento necesario, encontrar que el supuesto esté contemplado en una norma jurídica y que coincida con las condiciones particulares del caso —a esto se le llama fundamentación y motivación—. Esto aplica

a todos los niveles de jerarquía, incluso al Presidente de la República.

¿Existe un derecho a contar con fuentes de energía renovable y qué impacto tienen los derechos del medio ambiente?

Los derechos del medio ambiente no existían sino hasta los años 70. Anteriormente eran considerados, por los economistas, como externalidades. Estos derechos surgen a través de la teorización de los derechos difusos. Con esto se da un ajuste jurídico muy complicado, con enorme oposición de las empresas. En estos derechos existe algo que se llama un interés difuso y una titularidad de derecho colectivo. No se necesita probar una afectación personal sino beneficiar a la colectividad.

El problema se da cuando se enfrentan derechos. Por ejemplo, el derecho al desarrollo económico, a la libertad de comercio, a la libertad de industria y un derecho del medio ambiente. En estos casos los tribunales han realizado un ejercicio de ponderación para determinar, caso por caso, qué derecho prevalece.

¿Es necesario seguir reformando la Constitución o sería mejor cambiar a una nueva Constitución?

Yo tengo temor de las consecuencias de redactar una nueva Constitución, porque se corre el riesgo de desnaturalizar el proceso para lograr consensos políticos y terminaríamos con un texto muy amplio e inoperable, perdiendo la fuerza de la Constitución como herramienta para garantizar derechos. En este momento de la vida nacional, considero que ese sería el resultado de convocar a un Congreso Constituyente para redactar una nueva Constitución. Actualmente tenemos una Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados, mecanismos de democracia semidirecta que pueden ser herramientas útiles para garantizar su operatividad y aplicación de la Constitución que actualmente tenemos.

#### Referencias

Cámara de Diputados. (2020, 8 de mayo). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 08-05-2020 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

## Semblanza del autor

José Ramón Cossío Díaz nació en la Ciudad de México en 1960. Estudió la carrera de Derecho en la Universidad de Colima. Cursó la maestría en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, es maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

En 1983 comenzó su trayectoria como docente impartiendo clases en diversas instituciones académicas entre ellas el Instituto Tecnológico Autónomo de México a partir de 1987, en donde además ocupó

el cargo de Jefe del Departamento de Derecho de 1995 a 2003.

Su formación profesional se ha dividido entre la docencia, la investigación y el servicio público. Su principal vertiente de investigación es el derecho constitucional, aunque también ha realizado investigaciones en otras ramas del derecho. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado y escrito 28 libros, así como diversos artículos y capítulos de libros en publicaciones académicas colectivas, cuadernos, revistas especializadas, revistas de divulgación y periódicos.

Le han otorgado diversos premios y reconocimientos, entre los que destacan: el Nacional de Investigación 1998, en el área de Ciencias Sociales; el Nacional de Ciencias y Artes 2009, en el Campo de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía; el Nacional de Comunicación José Pagés Llergo en 2010 y en 2017; y el “Nacional Malinalli 2011”, para la Promoción de las Artes, los Derechos Humanos y la Diversidad Cultural. Además de los Doctorados *Honoris Causa*

que le han otorgado diversas universidades, el último de ellos de la Universidad Veracruzana.

Es miembro de distintas instituciones académicas, científicas y profesionales, entre las que destacan: el Sistema Nacional de Investigadores como Investigador Nacional Nivel III; la Academia Mexicana de Ciencias; el *American Law Institute*; la Barra Mexicana-Colegio de Abogados; el Consejo Consultivo de Ciencias; el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Genómica; el Consejo Consultivo del *Center for U.S. and Mexican Law*; la Academia Mexicana de Derecho Internacional; la Academia Nacional de Medicina; El Colegio Nacional; la Sociedad Mexicana de Salud Pública; el Fondo Patrimonial en Beneficio de El Colegio de México, el Consejo Académico de la Cátedra de Estudios Jurídicos Iberoamericanos, de la Universidad Carlos III de Madrid y Tirant lo Blanch, del Consejo Consultivo de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como del grupo de académicos, expertos y ciudadanos que elaboraron la “Carta Universal de los Deberes y Obligaciones de

las Personas”. Es, también, integrante de consejos editoriales en revistas especializadas nacionales e internacionales.

Actualmente es Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, profesor investigador de El Colegio de México, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y dirige el Instituto para el Fortalecimiento del Estado de Derecho, A.C. (IFED). Además, es columnista en los periódicos *El País* y *El Universal*, así como colaborador regular de la revista *Proceso*.



*Constitución y Estado de Derecho en la actualidad*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se terminó de imprimir en septiembre de 2020 en los talleres de Impresos OM, S.A. de C.V., Insurgentes Sur 1898, piso 12, col. Florida, Álvaro Obregón, Ciudad de México. Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvética. La diagramación y formación de páginas así como la corrección de textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V. La edición, integración y corrección de textos originales estuvo al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización.

Tiraje: 500 ejemplares

La Constitución mexicana de 1917 fue un referente internacional al reconocer expresamente los derechos sociales. A partir de este momento, el ejercicio del poder público debía garantizar el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos, fortaleciendo el concepto social del poder y la rendición de cuentas.

Sin embargo, y después de más de cien años de su promulgación, el país se enfrenta a numerosos casos de corrupción, impunidad y un débil Estado de Derecho, provocando un incremento en la desconfianza ciudadana frente a las instituciones gubernamentales.

En esta oportunidad, el Ministro en retiro, doctor José Ramón Cossío Díaz, comparte con el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización su análisis sobre el contenido de la Constitución y, nos hace reflexionar sobre las condiciones que imperan en materia de Estado de Derecho y los retos que enfrentaremos como nación para materializar un desarrollo incluyente y equitativo.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario de  
Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN  
<http://sug.unam.mx/>

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, es uno de los seminarios permanentes adscritos a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual articula sus tareas en torno a la innovación académica y al fortalecimiento institucional, en concordancia con el Plan de Desarrollo establecido por la Rectoría de la UNAM.

El SUG tiene su sede en la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) y desde su fundación en septiembre de 2014 organiza y lleva a cabo conferencias, mesas redondas y otras actividades académicas, alentando la investigación y la discusión sobre la gobernabilidad y la fiscalización, sus bases conceptuales y otras reflexiones críticas, así como también respecto de múltiples temas relacionados con dichos principios.

Promueve el intercambio de experiencias, la cooperación de instituciones con expertos nacionales y de otros países, realiza actividades editoriales para divulgar sus trabajos y contribuir a la mejor comprensión y cumplimiento de los dos postulados objeto de su estudio y de otros conceptos afines, tales como: ética pública, auditoría y evaluación del desempeño, administración y control gubernamental, rendición de cuentas, gobierno corporativo e información de las organizaciones.