



# LA REFORMA POLÍTICA

VISTA DESDE

LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

COORDINADORES

FERNANDO PÉREZ NORIEGA  
LUCERO RAMÍREZ LEÓN

COMISIÓN DE BIBLIOTECA  
Y ASUNTOS EDITORIALES

Sen. M. Humberto Aguilar Coronado  
PRESIDENTE

Sen. María Rojo e Incháustegui  
INTEGRANTE

Sen. Marco Antonio Cortés Medina  
INTEGRANTE



# La reforma política vista desde la investigación legislativa

Fernando Pérez Noriega  
Lucero Ramírez León  
Coordinadores



## La reforma política vista desde la investigación legislativa

Fernando Pérez Noriega  
Lucero Ramírez León  
Coordinadores

Primera edición 2010

© D.R. Senado de la República

Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales

LXI Legislatura

Impreso en México / Printed in México

## ÍNDICE

Presentación Fernando Pérez Noriega	5
Prólogo Senador José Alejandro Zapata Perogordo	8
Introducción Senador Ricardo García Cervantes	13
LA INICIATIVA PREFERENTE Y EL REFERÉNDUM Carlos E. Montes Nanni	18
FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA PRESENTAR OBSERVACIONES A LEYES Y PRESUPUESTO Carlos E. Montes Nanni	43
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Lucero Ramírez León	63
INICIATIVAS CIUDADANAS Jaime A. Vázquez Repizo	83
UN ACERCAMIENTO A LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES Fernando Dworak	121
LA REFORMA DEL CONGRESO MEXICANO COMO PRESUPUESTO FUNDAMENTAL PARA PLANTEAR LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUTIVA Cecilia Mora Donatto	153
REDUCCIÓN DEL CONGRESO Y BARRERA ELECTORAL Octaviano Moya Delgado	187

LOS DERROTEROS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA SOBRE LA REDUCCIÓN DE INTEGRANTES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DE CARA A LOS PROCESOS DE CAMBIO POLÍTICO DE FIN DE DÉCADA Francisco Martínez Velasco	215
FACULTAD DE INICIATIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Silvia Chavarría Cedillo	245
	270
SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Silvia Chavarría Cedillo	
	305
PERSPECTIVAS EN TORNO A LA RATIFICACIÓN DEL GABINETE POR PARTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Enrique Flores Ortiz	
SEMBLANZA DE AUTORES	331

## PRESENTACIÓN

Desde su origen, este libro se pensó como un texto básico de consulta para los legisladores de todos los partidos políticos, con el propósito de coadyuvar en su labor de reflexión, discusión y toma de decisiones derivada de su quehacer legislativo. Es una obra que documenta, en el marco de los festejos del Bicentenario de la Independencia Nacional y Centenario de la Revolución Mexicana, los temas más recurrentes de la reforma política, elemento fundamental en la configuración o reconfiguración de cualquier Estado y una de las asignaturas pendientes en nuestro país que no resulta nueva pero sí compleja.

Por ello, la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República asumió el reto de integrar un texto donde se analicen los temas de la reforma política desde distintas miradas conceptuales, sin perder de vista que lo fundamental es proporcionar información documentada sobre cada cuestión, con el propósito de despejar dudas, si las hay, o bien, confirmar posturas.

La preocupación central es contribuir desde el punto de vista doctrinal con el proceso de consolidación democrática de México y eso implica la posibilidad de romper paradigmas sobre el funcionamiento del sistema político mexicano, que bien puede obtenerse con todas y cada una de las iniciativas de reforma política puestas a consideración tanto por el Ejecutivo federal como por los distintos partidos representados en el Congreso de la Unión.

En ese sentido, la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, se propuso, desde la trinchera de la

investigación legislativa, presentar distintos balances, análisis y estudios de los temas que forman la agenda parlamentaria en materia de reforma política, despojados de posiciones ideológicas, a fin de generar una herramienta de utilidad práctica y específica para la toma de decisiones.

Fieles a los postulados de las normas que rigen el Instituto Belisario Domínguez, este libro responde al criterio de oportunidad, como una de las características principales del método de investigación legislativa, con el propósito de acrecentar su eficacia y estar en condiciones de ofrecer información útil para la toma de decisiones por parte de los legisladores y actores políticos en general.

La reforma política en su conjunto representa un reto para todos los mexicanos porque, entre otras cosas, su aprobación, incluso si sólo fuera de alguno de los temas propuestos, constituye un cambio fundamental en el proceso de consolidación democrática del país y de sus instituciones políticas y electorales; oportunidad para la construcción de un proceso de cambio del cual el Instituto Belisario Domínguez no quiere permanecer al margen.

Es cierto, la obra contenida en La reforma política vista desde la investigación legislativa pretende ser un texto básico de consulta para los legisladores, como anoté líneas arriba, sin embargo, también busca ser un documento que fortalezca el debate en los espacios académicos, políticos y mediáticos a fin de enriquecer la discusión en torno a temas polémicos pero cuya revisión es necesaria.

Los textos elaborados por el grupo de investigadores de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez, enriquecidos con las visiones de investigadores invitados de distintas instituciones académicas, reunidos en esta obra, buscan ofrecer información amplia sobre cada



uno de los temas, así como perspectivas teóricas de análisis e indicadores para la comparación, de tal forma que los legisladores puedan ponderar sus puntos de vista con miras a eventuales decisiones.

Fernando Pérez Noriega  
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado  
Instituto Belisario Domínguez

## PRÓLOGO

La edición de este libro se realiza en un momento toral para el país. La necesidad de arribar a consensos y el establecimiento de procesos plurales e incluyentes para resolver cuestiones fundamentales, son elementos esenciales para México; la reforma política significa un mecanismo institucional básico para superar las visiones interpartidistas y contar con una avenida de equilibrios y acuerdos, buscando siempre lo que mas le convenga –no a un partido político– a la nación en general.

Es evidente que el sistema político prevaleciente en el país ya no responde a las exigencias y requerimientos contemporáneos. El diseño institucional que aún conservamos provenía de una realidad diferente a la que ahora tenemos; el presidencialismo mexicano llegó a su fase de agotamiento y, por lo tanto, resulta indispensable adecuar la arquitectura constitucional a las nuevas circunstancias, adaptándola bajo criterios modernos y de largo alcance.

Estamos por lo tanto en momentos de definiciones, pues por una parte las condiciones prevalecientes no abonan al desarrollo y dinamismo que en todos sentidos necesita el país y, por otro es un requisito sine qua non, el hacer las reformas con el más amplio consenso posible, no solamente desde la perspectiva partidista, sino también bajo la legitimación social.

Lo anterior nos conduce a la determinación de un proceso de perspectiva, teniendo como punto de partida el establecimiento de un sistema presidencial con división de poderes, federalista, plural y de equilibrios, que propicie el debate y el entendimiento, la estabilidad y

governabilidad, la transparencia y rendición de cuentas, además que se reconozca la moderna relación que debe existir entre el estado y la sociedad.

Estamos, por tanto, ante un reto fundamental: fortalecer a las instituciones democráticas del país y a la vez, vincularlas con la sociedad. No es fácil porque se necesitan consensos, prueba de ello es que no se pudo aprobar la reforma política en el mes de abril pasado porque no fue fácil lograr esos consensos, pero eso puede explicarse si entendemos que estamos en la etapa de la postransición, porque si bien en el 2000 vivimos la transición democrática al desterrar a un partido hegemónico y un sistema absolutista, reconociéndose una pluralidad de partidos, lo cierto es que no hemos terminado de aterrizar reglas de convivencia política y eso nos ha impedido, obviamente, avanzar hacia un sistema político mucho más eficaz.

Tenemos además otros contextos complejos y habría que reconocer que, desde el punto de vista federal, no hemos avanzado mucho en las entidades federativas, es decir, el sistema presidencial fue desterrado a nivel federal pero sigue conservándose, en mucho, en las entidades federativas porque ahí se recicla, ahí se reduce todo a la decisión de un solo hombre, el gobernador, es él quien toma las decisiones y subyuga a los otros poderes. Obviamente evita el debate y esa parte hace que prácticamente se vaya a un sistema presidencialista estatal que complica todo lo que significa la calidad de la democracia dentro del esquema federal.

Es prioridad entonces avanzar hacia un esquema en donde las entidades federativas puedan tener rendición de cuentas, pesos y contrapesos, y también incentivos para buscar acuerdos que nos posibiliten y permitan un avance mucho más rápido y con una visión de largo plazo a nivel federal.

Pese a esos contextos, en materia de reforma política se ha avanzado significativamente en las reuniones del grupo de trabajo que para tal efecto se instaló en la Cámara de Senadores y hoy por hoy, se tiene claro que es fundamental acercarse e incluir a los partidos políticos minoritarios, pero también llegar a acuerdos con la Cámara de Diputados, si de verdad se quiere una reforma que modernice al régimen político del país.

En las reuniones de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Reforma del Estado y Estudios Legislativos también ha quedado de manifiesto que ante la dimensión de los problemas por los que atraviesa el país, la voluntad política es indispensable, así como el trabajo con responsabilidad, además de ser el momento de valorar la nueva relación entre Estado y sociedad y Estado y entidades federativas.

Hasta ahora, la última reforma de gran calado lograda por consenso es la reforma electoral de 2007-2008, cuando se ajustó la normatividad electoral tras diez años de no sufrir grandes modificaciones. Se logró por consenso, entre otras cosas, porque los actores políticos estuvieron de acuerdo en que era necesario atender las preocupaciones políticas que dejaron como saldo el resultado tan ajustado de las elecciones presidenciales de 2006.

La situación surgida después de los comicios presidenciales de 2006 nos dejó una gran lección: la democracia no es sólo el simple hecho de acceder y legitimar al poder a través de los votos, hay otras cuestiones y escenarios, y en ese contexto, el Congreso es el lugar natural del diálogo político y de la expresión de la voluntad.

Y lo primero, lo que es fundamental, son las reglas de convivencia política. Tenemos un sistema de partidos representado en el propio Congreso, y se requieren reformas de fondo, de tal manera

que pueda haber desarrollo, progreso, certidumbre y transparencia. Lo que estamos tratando de realizar es precisamente eso: un ejercicio democrático en el Congreso para tratar de sumar esfuerzos, mayorías y construir reformas, para que esto nos permita irle dando ya —diría de una vez por todas— una visión de futuro al país, que nos lo merecemos todos.

Ese ejercicio democrático se expresa de alguna forma en las distintas iniciativas que en materia de reforma política se han presentado. Primero, cuando el 15 de diciembre de 2009 el presidente Felipe Calderón envió al Senado un paquete de iniciativas en ese ramo. Después, el 25 y 26 de enero de 2010, el Senado, a través del Instituto Belisario Domínguez, organizó un seminario para analizar las propuestas enviadas por el titular del Poder Ejecutivo; más tarde, el 18 de febrero, los partidos PRD-PT y Convergencia, en el Senado, presentaron una propuesta de reforma constitucional en el mismo campo.

El Partido Revolucionario Institucional presentó en el Senado su propuesta el 23 de febrero y el 4 de marzo hizo lo mismo el Partido Verde Ecologista de México, y finalmente, el 11 de marzo, el Partido Acción Nacional dio a conocer una iniciativa en la misma materia, además de la iniciativa de reforma política presentada por la bancada del PRI en la Cámara de Diputados.

Este conjunto de propuestas manifiesta la pluralidad que ya se vive en México y que está reflejada en la conformación de las cámaras, que representa a la propia sociedad. ¿Qué se tiene que buscar entonces? Bueno, para que puedan existir acuerdos para quitar aquellos mecanismos que ya no son modernamente funcionales y construir otros que puedan ser mucho mejores, simple y sencillamente

se requiere de acuerdos políticos y este es el punto toral en el que no terminamos de ponernos de acuerdo.

El diagnóstico está muy claro: no hemos terminado de construir el sistema político moderno que requiere México y que en democracia, nos permitiría ver hacia adelante.

Por ello es que la publicación de este libro es importante en estos momentos porque no se pretende hacer un balance de las distintas iniciativas hechas por los diversos partidos políticos, es más bien una revisión de los temas, de las coyunturas, de los contextos, para provocar la reflexión y el análisis de los legisladores, pero también de otros actores políticos, sociales y académicos, siempre con la idea de que todos pueden abonar en la construcción de un sistema político más moderno y funcional.

Senador José Alejandro Zapata Perogordo  
Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos  
Senado de la República

## INTRODUCCIÓN

La reforma política es una de las asignaturas pendientes para fortalecer el sistema político mexicano. Después de una década en que se han presentado distintas propuestas que promueven alternativas tendientes a mejorar el funcionamiento del mismo y de sus instituciones, los actores políticos nos encontramos inmersos en un proceso decisorio significativo.

En este tema, todos, desde nuestras distintas y distinguibles responsabilidades, tenemos un compromiso. Estamos en el momento de que cada actor asuma el papel que le corresponde, que la academia aporte el conocimiento y el rigor propio de la investigación en seguimiento al debate; que la clase política, los legisladores, coordinen esfuerzos con sensibilidad institucional y, por supuesto, que en la relación con el Poder Ejecutivo, haya altura de miras para construir los bienes públicos que a todos nos obligan y que a todos nos convienen.

Ante tales disyuntivas, conviene preguntarse hasta qué grado está realizándose el análisis para una reforma que vaya más allá e implique una reforma del Estado mexicano, o bien, si en el fondo, los actores políticos sólo pretenden impulsar un componente de interés electoral. Si estamos ante una posible reforma del Estado, ¿cuál es el problema que se quiere resolver? ¿Cuál es la necesidad que se tiene y debe satisfacer? ¿El problema implica una reforma de tal naturaleza o bastaría con satisfacer las necesidades actuales de los arreglos políticos de una reforma política? ¿O, la verdad, lo que creen que hace

falta son algunos ajustes electorales? ¿O, probablemente, lo único que quieren es quedar bien con alguien?

El debate sobre la reforma política debe ser sustancial en la medida que todas y cada una de las fuerzas políticas asuma el compromiso por generar las condiciones para discutir y analizar el conjunto de propuestas contenidas en la agenda política. Soy un político que cree que pueden lograrse acuerdos y que además necesitamos el espacio para la política. Ya queda muy poco espacio para la convivencia política y eso se traduce en inquietud social y a los políticos lo que más nos debería preocupar es no ser capaces de traer tranquilidad social.

La intranquilidad social es producto de la injusticia, de la inequidad, de la corrupción, de la inseguridad y de la incompetencia de los órganos del estado para generar y ofrecer los satisfactores e incentivos para la paz, la concordia y la unidad nacional. En pocas palabras, la intranquilidad social es producto de un “sistema político” que todos reconocemos inoperante, anacrónico y disfuncional, que todos decimos que hay que modificar.

- Para tal efecto, deben generarse espacios para el diálogo político entendido como un principio de solución, que requiere altura de miras e implica la subordinación del interés parcial al interés general. Y aquí vale la pena plantear una pregunta más: ¿existe la necesidad de una reforma política parcial o de un nivel más elevado? Para responder a esta interrogante es necesario pensar en los hechos ocurridos en el año 2000. De entonces a la fecha, las dificultades que se distinguen en la relación con los poderes constitucionales impiden la atención de los asuntos públicos más apremiantes.



- El panorama puede sintetizarse en los siguientes términos. En los tres niveles de gobierno –municipal, estatal y federal– los problemas de coordinación política y administrativa están latentes. En el ámbito local, las autoridades descartan tomar decisiones que impliquen costos políticos. En el nivel federal, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo no manifiesta condiciones de certidumbre política y social. Bajo el gobierno dividido, los temas fiscal y laboral continúan pendientes de resolver. Aunado a esto, la valoración que la ciudadanía tiene de los partidos políticos contribuye poco a elevar el nivel de participación. En tal medida, uno de los mayores reclamos sociales tiene relación con la ineficiencia gubernamental en las tres esferas gubernativas.

Por ello es fundamental coincidir en lo esencial: en la necesidad de introducir cambios importantes en la estructura constitucional del Estado mexicano para modificar la forma de organización y funcionamiento del sistema de gobierno, permitiendo una interacción más fecunda y constructiva entre gobierno y Congreso.

Se pueden lograr acuerdos, es verdad, y los grupos legislativos del Senado de la República, de la LXI Legislatura, estamos interesados en fortalecer la discusión sobre la reforma política. El espacio para la discusión y el debate está abierto en torno a los distintos temas que componen esta agenda. Los consensos alcanzados, en este renglón, promueven la idea de construir los acuerdos indispensables que hagan posible el mejoramiento de nuestras instituciones republicanas.

La realidad política y social del México contemporáneo exige la revisión de nuestro marco constitucional. Los órganos estatales tienen la responsabilidad de promover condiciones que hagan posible la gobernabilidad. En un sistema democrático, la estabilidad social sólo se alcanza creando y adaptando las instituciones políticas a la realidad concreta. Como consecuencia, la toma de decisiones debe ser horizontal. Sólo de esta forma podremos construir un futuro mejor para las nuevas generaciones.

Las instituciones republicanas están obligadas a atender los desafíos que se multiplican para México: rezago social, excesiva concentración de la riqueza en unos cuantos, dificultades recaudatorias, elevados niveles de violencia e impunidad, tensiones políticas no resueltas que se potencializan a nivel estatal y además, un déficit de gobernabilidad.

El libro *La reforma política vista desde la investigación legislativa* está dividido de la siguiente manera: una presentación del licenciado Fernando Pérez Noriega, con un prólogo de la autoría del senador Alejandro Zapata Perogordo y la introducción hecha por el senador Ricardo García Cervantes. Siete de los trabajos fueron elaborados por el grupo de investigadores de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez con los siguientes títulos: “Iniciativa preferente y referéndum” y “Facultades del Ejecutivo para presentar observaciones a leyes y presupuestos” por Carlos E. Montes Nanni; “Candidaturas independientes” por Lucero Ramírez León; “Iniciativa ciudadana” por Jaime Vázquez; “Facultad de Iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y “Segunda vuelta electoral” de Silvia Chavarría Cedillo, así como “Perspectivas en torno a la ratificación del gabinete por parte del Senado de la República”, de Enrique Flores.

Los textos de investigadores invitados son: “Un acercamiento a la reelección inmediata de autoridades municipales”, de Fernando Dworak; “La reforma del congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva”, de Cecilia Mora-Donatto; “Los derroteros en la representación política en México. Análisis y perspectiva sobre la reducción de integrantes en el Congreso de la Unión, de cara a los procesos de cambio político de fin de década”, de Francisco Martínez Velazco, así como “Reducción del congreso y barrera electoral”, de Octaviano Moya, investigador del Instituto Belisario Domínguez de la Dirección General de Estudios Legislativos, Investigaciones Sociales.

Como se ve, es apenas la primera entrega; para incidir en una reforma política de fondo, pronto habremos de aportar otros temas de gran calado.

Ricardo García Cervantes  
Senador de la República  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
Secretario del Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez

## La iniciativa preferente y el referéndum

Carlos E. Montes Nanni

### Introducción

El Poder Ejecutivo Federal representa el centro de la actividad política en nuestro país. En su entorno, el ejercicio del poder de un sistema democrático tiene que tener resultados reflejados en el beneficio de la sociedad. Una sociedad cada día más demandante y participativa.

El ejercicio de la acción de gobierno debe sustentarse en el marco legal indispensable para desenvolverse con plena seguridad jurídica, otorgando las garantías necesarias que respeten la legalidad, igualdad y armonía legal.

Para lograr lo anterior y en virtud de los diversos matices que la modernidad ha dado a la división de los poderes federales (ejecutivo, legislativo y federal) es necesario dotar al ejecutivo, sin la menor intención de ejercer un dominio desproporcionado sobre los otros dos poderes, de los instrumentos que proporcionen un claro camino en el ejercicio de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cuáles son las autoridades legalmente facultadas para la presentación de iniciativas de ley, siendo el Poder Ejecutivo Federal, desde el establecimiento de la tranquilidad social después del periodo revolucionario y hasta finales de la década de los noventa, quien predominaba sobre los diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como de las Legislaturas de los Estados, en la actividad de presentar proyectos de ley e iniciativas de reforma.

Con el desarrollo de la vida democrática y el rompimiento de la jerarquía partidista de un solo partido (el Revolucionario Institucional), el sistema de contrapesos al poder presidencial adquirió una dinámica en donde el Poder Legislativo se convirtió en participante activo y poder decisorio sobre la voluntad política del Presidente de la República en turno.

Los acuerdos políticos en la toma de decisiones dentro del proceso legislativo, adquirieron la atención de actores políticos y participación activa de los factores reales del poder en México.

En nuestro sistema político actual el predominio del Poder Ejecutivo Federal en la presentación de iniciativas de ley ha disminuido de manera importante, dejando en el Legislativo la alta responsabilidad de discutir los temas que en el proyecto político del Presidente resultan de capital importancia.

Al adquirir un nuevo enfoque el trabajo del Congreso en sus dos Cámaras, las propuestas de iniciativa se transformaron en un motivo de discusión política partidista y no en un acto de cooperación entre poderes con fines de utilidad social.

La falta de mayorías para lograr consensos en la aprobación de iniciativas del Ejecutivo derivó en el efecto de no garantizar que éstas se concretaran en un periodo determinado, privando de la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio de los actos de gobierno, puesto que un proyecto de ley puede quedarse en la incertidumbre total.

Como consecuencia de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal se encuentra impedido de tomar las decisiones necesarias para el buen cumplimiento de su programa de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo) o enfrentar situaciones que requieren una atención expedita y segura (ejemplos: crisis económica originada en el entorno

internacional y problemas de inseguridad pública y violencia criminal).

Actualmente no existe un mecanismo que obligue a los legisladores a darle curso a las iniciativas presidenciales, poniendo en marcha el proceso legislativo en sus etapas de análisis y discusión en comisiones, presentación de un proyecto de dictamen, lectura y discusión del mismo ante el pleno de la Cámara y su consecuente aprobación o desechamiento.

Lo que resulta aún más preocupante: las diferencias políticas han representado una forma lamentable de obstrucción a los programas de gobierno, con la finalidad de obtener utilidades en la coyuntura electoral.

El propósito del presente trabajo es mostrar cómo el Presidente de la República requiere de un ambiente de seguridad legislativa, en donde pueda planear y proyectar planes de gobierno. Por lo anterior este tipo de herramienta brindará:

- Claridad en los temas de la agenda del Poder Ejecutivo Federal, para el conocimiento de la ciudadanía, transparentando el ejercicio del poder público en cuanto a esta atribución.
- Posibilitar la toma de decisiones en las acciones de gobierno al obtener plenos instrumentos de legalidad y seguridad jurídicas, resolviendo temas de atención prioritaria para la sociedad.
- Emprender un franco sistema de cooperación entre poderes, en donde el ejecutivo define con claridad cuáles son sus intereses prioritarios en el ejercicio de gobierno y el legislativo a participar indirectamente en la toma de

decisiones parlamentarias vinculadas a dicho ejercicio de gobierno.

- Fortalece el sistema de división de poderes sin que signifique la predominancia del ejecutivo sobre el legislativo, ya que la propuesta de iniciativa preferente no impide que este último las deseche si es suficientemente discutido su alcance.
- La reforma permitirá la corresponsabilidad entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en la consolidación de una democracia socialmente eficaz.
- Incide en la actualización de los modelos de participación ciudadana al delegar deberes para la sociedad en el entorno del ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo (con el referéndum respecto de iniciativas de reforma constitucional en donde no exista definición por parte del legislativo).

## 1. La iniciativa preferente

El objetivo principal de la propuesta del Ejecutivo Federal en torno a la iniciativa preferente es generar acuerdos con el Congreso de la Unión.

Nadie puede dejar de recordar que hace relativamente poco tiempo, el ejecutivo y partido predominante disponía de las mayorías suficientes en el congreso, garantizando la aprobación de sus iniciativas. Actualmente el ejecutivo ya no cuenta con ese apoyo, lo cual no puede ser calificado negativamente y sí, en cambio, acorde con la modernidad política, la cual demanda adecuaciones que fortalezcan la coordinación y responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo, siempre en beneficio del ejercicio de gobierno.

El Presidente de la República es el responsable de la acción de gobierno, por lo tanto, debe contar con los instrumentos legales indispensables, y en la actualidad debe contar con el apoyo (en el ámbito de su competencia) de los legisladores, con el objeto de que las propuestas legislativas de aquél sean definidas en breve tiempo.

Con la propuesta, el Congreso conserva su atribución de aprobar o rechazar las iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo, se trata de bases jurídicas en las que se apoya el Congreso de la Unión para controlar a la administración pública, pero no se prejuzga sobre los resultados de las mismas, es decir, que puede ser que las normas constitucionales sí estén conformes con la realidad de un control político, pero la efectividad de éste depende de la fuerza política y autonomía del Congreso de la Unión, frente al Poder Ejecutivo Federal (Nava 1991:57).

Resulta necesario acotar que la preferencia no se daría respecto al contenido de la iniciativa o el sentido de la votación de los legisladores, sino exclusivamente por la responsabilidad del Congreso a pronunciarse sobre la misma (a favor o en contra). Esto sí incide en el plazo para el desahogo y determinación sobre las mismas que tenga el Congreso.

La eficacia y certidumbre en la toma de decisiones sería el factor característico en la relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, con pleno respeto a su investidura, facilitando la consecución de metas prioritarias en la administración del país.

## 2. El referéndum constitucional

El referéndum es una figura que obedece al ejercicio del poder en una democracia. En él se manifiesta de manera más directa y expresa la



voluntad del pueblo (al menos un número significativo y representativo) que asegura el consenso a una decisión de gobierno.

México no cuenta con la figura del referéndum en su Constitución Política, retrasándose significativamente en los modelos modernos de expresión y participación ciudadana de las democracias modernas.

Expresamente incluida en la propuesta de iniciativa preferente del ejecutivo federal, se aborda el tema del referéndum al plantear la posibilidad de desplegar dicho mecanismo para someter a consideración de la ciudadanía las iniciativas de reforma a la Constitución.

Este instrumento de participación, que algunos identifican de democracia directa, permite a la ciudadanía la oportunidad de intervenir en la toma de decisiones e incidir sobre la estructura y el contenido de nuestra Ley Fundamental.

Por medio del referéndum, son los ciudadanos los que promoverían la aceptación o el rechazo de las iniciativas de reforma constitucional, tomando en consideración si éstas inciden en el desarrollo de la nación.

La reforma política debe sustentarse de una manera imprescindible, de los medios de expresión pública ciudadana (los que se realicen de manera seria y sustentada) y la participación de éstos en acciones de gobierno que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

En nuestro país se puede referir el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que incluye la figura del referéndum en los siguientes términos:

Referéndum: El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa (artículo 23).

El someter la aprobación de iniciativas presidenciales en lo concerniente a modificaciones a la Constitución permitirá:

- Instaurar un método de democracia participativa que incida directamente en la toma de decisiones de la más alta trascendencia.
- Acotar las facultades unipersonales de la figura presidencial, fortaleciendo la relación entre Poderes de la Unión y su vinculación con la ciudadanía.
- Dimensionar las responsabilidades de los poderes públicos en su entorno nacional, haciendo más cuidadosa la toma de decisiones políticas y los efectos de las mismas en la conducción de la nación.
- Modernizar el sistema democrático en México, en concordancia con la creciente demanda popular de acotar y fiscalizar los poderes de gobernantes y legisladores.

### 3. Marco teórico

Las relaciones entre los poderes de la unión se fundamentan en un sistema de equilibrio que la doctrina tiende a llamar principio constitucional de división de poderes, entre ambos existen controles políticos recíprocos, con la finalidad de que ninguno prevalezca,

aunque en el caso mexicano la preeminencia del ejecutivo ha sido histórica, situación que no ha sido diferente en el resto de los países del continente.

Además de la ausencia de un efectivo control legislativo, existen otras razones que explican el predominio del poder ejecutivo en México, entre otras podemos señalar las siguientes: La jefatura que ejerce en el partido predominante; la forma de designación de los Ministros de la Suprema Corte; la concentración de las más importantes facultades en materia económica y su intervención en la economía a través de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; la institucionalización del ejército; las facultades extra constitucionales que ejerce; el control de la política internacional, etcétera (Carpizo y Madrazo 1991:64-65).

Por su parte Fortino Delgado Carrillo apunta:

El ejercicio público de los poderes presupone, ante todo, un justo equilibrio natural como imperativo categórico, y un principio constitucional como factor insustituible. Quizá penetrando en el terreno de la Constitución, encontremos la vía franca para evitar la desmesura en los codiciados usos del poder público, el que, por cierto, debe ser abierto, receptivo y notoriamente visible (Delgado 2001:203).

Este último afirma que el poder absolutista debe ser visto como una perversión, el poder debe de compartirse como regla de convivencia democrática, de esa manera la presentación de iniciativas con carácter de preferenciales implican la repartición de responsabilidades en cada una de las esferas de competencia constitucional, que es el caso que propone el presidente Calderón.

El ejercicio de gobierno no significa desequilibrio normativo, sino el pleno sometimiento a sus reglas constitucionales y, en reciprocidad, el ámbito legislativo debe de responder con la mayor celeridad y atención a las propuestas de gobierno. El poder compartido encuentra en el equilibrio de fuerzas la mejor forma para legitimar los actos de gobierno frente a la sociedad.

El predominio del ejecutivo que anteriormente existía ha dado paso a lo que podemos llamar la influencia legislativa en la toma de decisiones de gobierno que, sin tratarse de un régimen plenamente parlamentario, la modernidad democrática y las particulares condiciones políticas de nuestro país, demuestran que las circunstancias han cambiado.

Hasta hace algún tiempo se podía afirmar:

La facultad de iniciativa de ley sólo el primer paso en el procedimiento de creación de leyes, adquiere singular importancia tratándose de iniciativas provenientes del ejecutivo, debido a la influencia política del presidente y al control político del partido (Estrada 1977: 257).

Establecer los casos en que el presidente pueda disponer de la facultad de proponer iniciativas en bloque, que sean aprobadas o desechadas por completo, y contar con instrumentos que le permitan, en ciertas circunstancias, reclamar la atención perentoria del Congreso. De no ser así el gobierno puede quedar paralizado por la simple omisión del Congreso (Valadés 2002:72-73).

El desarrollo del principio de división de poderes y responsabilidades compartidas se ha tornado en la imperiosa necesidad de establecer un sistema de coordinación efectiva en beneficio de los intereses de la sociedad. Podemos concluir que el sistema clásico de la división del poder ha pasado a constituir un subsistema dentro de un sistema más amplio (Alagorri 2001:76-77).

Así, la facultad de presentar iniciativas de ley por parte del presidente de la República se ha transformado de un acto receptivo en una consecuencia de acuerdos políticos, los cuales pueden sujetarse a intereses de minorías legislativas y grupos de poder, por ello la iniciativa preferente obliga expresamente a abandonar cualquier intento de marasmo legislativo y manifestar una determinación o posición franca y expresa por parte del Congreso.

Las propuestas de enmienda constitucional sometidas a referéndum se derivarán de la indiferencia que demuestre el Poder Legislativo al recibir una propuesta de iniciativa por parte del ejecutivo.

Como efecto automático se desplegaría el procedimiento de someter a la aprobación de la población iniciativas que modifiquen la norma constitucional, siendo el referéndum un procedimiento que la teoría ubica en las formas de democracia participativa hoy en día.

Aunque el origen de la figura se puede tomar como medio de participación política, lo que en realidad se está haciendo es compartir la toma de decisiones con la ciudadanía activa y participativa. Entendido como tal el referéndum no es una forma de participación electoral, no debe de confundirse y aprovecharse en el momento político sino más adecuadamente en el momento coyuntural.

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta. Consiste en someter al pueblo la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores y cuyo principio de decisión es el fijado por la ley. Lo característico del referéndum es precisamente el objeto sobre el que recae: el referéndum supone transferir a los electores la decisión sobre la conveniencia de una ley, recae necesariamente sobre un texto normativo, ordinariamente sobre un texto

deliberado u votado por el Parlamento, de tal modo que sobre el mismo recae la decisión del soberano constitucional. El referéndum es legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional, y es potestativo en caso contrario (González 2001:94-95).

Con lo anterior se tiene una visión bastante clara acerca de la finalidad de la propuesta, que sobre la iniciativa preferente y el referéndum en materia constitucional busca la iniciativa del Presidente Felipe Calderón: Una efectiva colaboración entre poderes y una activa participación ciudadana en proyectos que tengan relevancia y efectos para toda la nación.

#### 4. Derecho comparado

La iniciativa preferente o el trámite legislativo preferente, en la modalidad propuesta por el Ejecutivo Federal, con las características propias de los sistemas político-constitucionales de los países en que se aplica; tiene plena desenvolvura en democracias consolidadas alrededor del mundo.

Destacan los ejemplos de Alemania y Francia en el continente europeo y en el nuestro, los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay.

En todos los casos se establecen plazos para dictaminar las iniciativas preferentes del Presidente, las cuales varían dependiendo de los periodos en que su Congreso o Parlamento se reúne, de

cualquier manera son términos perentorios que acarrearán la consecuente aprobación del proyecto presentado.

Muchos países han recurrido al modelo de participación directa (o semidirecta como se ilustró con anterioridad), pero son pocos los que han integrado esta forma de participación ciudadana como una etapa de sus procesos legislativos.

Un ejemplo representativo lo tiene Canadá, que sometió a proceso legislativo la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en 1988. En 1992 el gobierno de este país aprobó una ley permanente sobre las consultas directas a la población.

Aunque nunca se ha aplicado de manera nacional, cuarenta y nueve Estados de la Unión utilizan formas de democracia directa en los Estados Unidos, de estas formas la más utilizada es el plebiscito constitucional, que es utilizado en los procedimientos de reforma de las constituciones locales y en cuanto a la materia de la reforma puede ser variada, desde la forma de gobierno hasta las libertades y derechos civiles.

Entre los países con mayor tradición de consulta ciudadana figura la República Francesa, la muestra histórica de la trascendencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones se dio cuando el Presidente De Gaulle perdió una consulta y consecuentemente tuvo que dejar el poder.

La consulta directa a la población en Gran Bretaña ha sido limitada; sin embargo, se ha realizado en rubros que tienen trascendencia nacional, un último ejemplo fue la consulta que sobre el cambio de moneda, de libra esterlina a euro, se sometió a la voluntad de la población, el resultado fue que Inglaterra siendo parte de la Comunidad Económica Europea, conservó para sí la utilización de su moneda.

En el derecho internacional la noción del referéndum se asocia frecuentemente con el sistema político suizo, la tradición de democracia directa en Suiza se remonta hasta su fundación.

Existen dos tipos de referéndums en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto (Prud'homme 2001:43).

Es importante tomar en cuenta que, en ninguno de los casos que se han referido se toman como opuestos de la democracia representativa, como la que actualmente rige en nuestro país, deben de entenderse como un método complementario del sistema político.

## 5. Consideraciones finales

- La iniciativa preferente no significa una prevalencia ni dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, sino la colaboración institucional entre Poderes de la Unión, permite agilizar el trabajo del Congreso y su incidencia en la agenda relativa a los programas de gobierno y su atención prioritaria.
- En beneficio directo de la ciudadanía, se permite la atención inmediata de las necesidades legales para brindar mayor certeza y seguridad jurídica en las acciones de gobierno.
- Permite la programación adecuada de los asuntos de relevancia pública, siendo responsabilidad del Ejecutivo la determinación acerca de los temas que sean señalados como prioritarios.



- El ejercicio de la facultad de presentación de iniciativas preferentes es moderado y tendrá la obligación de hacerlo manifiesto al inicio de los periodos ordinarios de sesiones.
- Ambos poderes contarán con los elementos necesarios para la toma de decisiones procurando la comunicación y coordinación directa y enriquecer la vida democrática del país.
- Con el referéndum, se sustentan las bases de una democracia participativa acorde a la modernidad y desarrollo de las instituciones públicas y la toma de decisiones de gobierno.
- El instrumento de consulta a la ciudadanía representado por el referéndum, no constituye por sí solo una mejora sustancial de la democracia, pero si una forma efectiva de expresión y apoyo social en los temas que conciernen a los intereses de la mayoría, derivando en una medida para mejorar el trabajo del poder público.

## 6. Referencias jurisprudenciales

INICIATIVA DE LEYES EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 72, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLEZCA QUE SU DISCUSIÓN DEBE INICIARSE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS NO IMPLICA RESTRICCIÓN A LA FACULTAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES NI LA CONVIERTE EN SIMPLE SANCIONADORA DE LOS ACTOS DE AQUÉLLA.

Conforme al citado precepto constitucional, todo proyecto de ley o decreto que verse sobre contribuciones o impuestos debe discutirse primero en la Cámara de Diputados (de Origen) y luego en la de senadores (Revisora), lo que constituye una excepción a la regla general contenida en el propio precepto, en el sentido de que las iniciativas cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras

pueden presentarse indistintamente en cualquiera de ellas, pero no implica limitación alguna a las facultades legislativas de la Cámara de Senadores, toda vez que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas Cámaras tienen facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades se las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad, respecto de aquellas materias cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, como lo es la tributaria, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 constitucionales. Por tanto, el orden que debe seguirse para la discusión de las iniciativas de ley o decreto relativas a contribuciones o impuestos, no convierte a la Cámara Revisora en simple sancionadora de los actos de la de Origen, como lo consideraba el artículo 32 de la Tercera Ley Constitucional decretada por el Congreso General de la Nación en 1836, que establecía: "La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al volverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión para que dicha Cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes", pues ello fue superado por el Constituyente de 1917, a fin de dar igualdad parlamentaria a ambas Cámaras, salvo que se trate de facultades exclusivas de cada una de ellas.

Localización  
Novena Época  
Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXIII, Marzo de 2006

Página: 7  
Tesis: P./J. 42/2006  
Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

## BIBLIOGRAFÍA

- Alagorri Franco, Luis Javier (2001). “La División y Legitimidad del Poder Político. Democracia y Gobernabilidad”. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 337 páginas.
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo (1991). Derecho Constitucional. México UNAM. 111 páginas.
- Delgado Carrillo, Fortino (2001). “El Equilibrio de Poderes. Democracia y Gobernabilidad”. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 337 páginas.
- Estrada, Rosa Isabel (1977). “Facultades Legislativas del Presidente de la República en México”. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 447 páginas.
- González Schmal, Raúl (2001). “Democracia Semidirecta y Democracia Participativa”. Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 337 páginas.
- Nava Negrete, Alfonso (1991). Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 68 páginas.
- Prud’homme, Jaen-Francois (2001). Consulta popular y democracia directa. Instituto Federal Electoral. Segunda edición. México. 54 páginas.
- Valadés, Diego (2002). Constitución y democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera reimpresión. México. 197 páginas.
- 

## FUENTES CONSULTADAS

- [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- [www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)

ANEXO

INICIATIVAS DE REFORMA POLÍTICA DE LAS  
LEGISLATURAS LX y LXI  
REFERENTES A LOS TEMAS DE INICIATIVAS  
PREFERENTES Y REFERÉNDUM  
PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES.

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p>Con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo último al artículo 71, se incorpora el texto actual del artículo 72 en una fracción I y se le adiciona una nueva fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (06.0607)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun_2346595_20070606_1181148808.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun_2346595_20070606_1181148808.pdf</a></p>	<p>Partido Acción Nacional (PAN), presentada en la Comisión Permanente</p> <p>(Turnada a Cámara de Senadores).</p> <p>Sen. Humberto Aguilar Coronado (PAN) Sen. Santiago Creel Miranda (PAN)</p>	<p>La iniciativa propone establecer en el texto constitucional la figura de iniciativa preferente para las propuestas del Ejecutivo federal. sobre dicho trámite destaca: a) que la Cámara de origen deberá pronunciarse, a favor o en contra de la iniciativa, en un plazo máximo de cuarenta días; b) en caso de que no haya dictamen por parte de la Cámara de origen en ese lapso, se tendrá por aprobado el proyecto del Ejecutivo, y se continuará con el trámite legislativo preferente en la Cámara revisora; c) el Ejecutivo federal sólo podrá hacer uso de esta figura en dos ocasiones como máximo por año; y, d) quedan fuera de este tratamiento especial las iniciativas de reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (17.06.08)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2454148_20080617_1213800186.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2454148_20080617_1213800186.pdf</a></p>	<p>Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentada en la Comisión Permanente</p> <p>(Turnada a Cámara de Senadores)</p> <p>Sen. Pedro Joaquín Coldwell (PRI)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto atender las necesidades del Poder Legislativo en cuanto a su organización y mejor funcionamiento del proceso legislativo:</p> <p>1) delinear el régimen de incompatibilidad con relación a las funciones legislativas y acotar el fuero constitucional de los legisladores; 2) equi-</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
		<p>libro temporal de los periodos de sesiones ordinarios y los de la Comisión Permanente; 3) modificaciones al régimen interno de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente.</p> <p>Asimismo, establece agilizar las relaciones entre los poderes de la Unión en cuanto a: a) formato del informe presidencial en el marco de la política de rendición de cuentas; b) del derecho de Iniciativa legal a favor de los ciudadanos; c) del derecho de Iniciativa Preferente del Ejecutivo y de los grupos parlamentarios; d) otorgar facultades al Ejecutivo federal para ausentarse del país sin permiso del Senado.</p> <p>Para ello se propone modificar los artículos 62, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 88, y 93 constitucionales.</p>
<p>Que reforma y adiciona los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (02.09.08)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/09/asun_2461543_20080902_1220376665.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/09/asun_2461543_20080902_1220376665.pdf</a></p>	<p>Partido Nueva Alianza (PANAL), presentada en la Cámara de Diputados.</p> <p>Dip. Manuel Cárdenas Fonseca (PANAL)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto crear la figura de la –iniciativa preferente– a favor del Ejecutivo federal, quien podrá presentar hasta dos iniciativas a las que el Legislativo les dará prioridad para atender y votar; y consecuentemente reformar el procedimiento legislativo contemplado en la Constitución Federal.</p>
<p>Con proyecto de decreto por el que reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de incluir la figura de referéndum. (11.03.08)</p>	<p>Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentada en la Cámara de Senadores</p> <p>Sen, Tomás torres Mercado (PRD)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto establecer que para la aprobación de reformas constitucionales relacionadas con derechos universales, garantías individuales y derechos políticos, soberanía nacional y forma de gobierno, partes integrantes de la Federación, territorio nacional, y división</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/03/asun_2421649_20080311_1205248502.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/03/asun_2421649_20080311_1205248502.pdf</a></p>		<p>de poderes, se requerirá que sean ratificadas mediante referéndum, además de ser avaladas mediante el procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional. Asimismo, se propone reconocer la participación en el referéndum como un derecho político de los ciudadanos.</p>
<p>Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de elevar a rango constitucional los principios de democracia participativa. (14.05.08)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/05/asun_2450606_20080514_1211474472.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/05/asun_2450606_20080514_1211474472.pdf</a></p>	<p>PRD, presentada en la Comisión Permanente, turnada a la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Irene Aragón Castillo (PRD)</p>	<p>La iniciativa propone crear mecanismos e instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar las opiniones y acciones cívicas de los ciudadanos. En particular, propone incorporar al texto constitucional las figuras de: plebiscito, referéndum y participación ciudadana. Para ello reforma los artículos 35, 36, 40, 41, 73, 115 y 116 de la Constitución.</p>
<p>Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación ciudadana. (22.11.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/11/asun_2389507_20071122_1195743042.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/11/asun_2389507_20071122_1195743042.pdf</a></p>	<p>Convergencia, presentada en la Cámara de Senadores</p> <p>Sen. Gabino Cué Monteagudo (Convergencia), al momento de presentarla la suscribieron los Senadores Yeidckol Polensky, Máximo García Zalvidea del PRD y Renán Cleomino Zoreda Novelo del PRI</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto establecer el derecho a la participación ciudadana, mediante la creación del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En este sentido, se propone que el Congreso de la Unión expida una ley en la materia, que el Instituto Federal Electoral se encargue de los aspectos organizativos, así como que los gobiernos de los estados reformen su legislación para instaurar dichos instrumentos.</p> <p>Para ello, se plantea reformar los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 99, 115 y 116 de la Constitución.</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p>Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (23.10.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/10/asun_2375666_20071023_1193151739.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/10/asun_2375666_20071023_1193151739.pdf</a></p>	<p>PAN, presentada en la Cámara de Senadores</p> <p>Sen. Juan Bueno Torio (PAN)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto establecer el referéndum y el plebiscito como medios de democracia participativa, cuya organización estaría a cargo del Instituto Federal Electoral. Se acota que no podrá someterse a esos instrumentos de consulta las disposiciones en materia tributaria y fiscal, económica, de expropiación, de limitación a la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones y adiciona el Libro Noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (04.09.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/09/asun_2354873_20070904_1188919888.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/09/asun_2354873_20070904_1188919888.pdf</a></p>	<p>PRI, presentada en la Cámara de Senadores</p> <p>Sen. Fernando Jorge Castro Trenti (PRI)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto establecer en el régimen jurídico mexicano las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular como instrumentos de participación de la democracia semidirecta. Para ello, se reforman los artículos 4, 5, 6 y 82, se adiciona el artículo 174 bis, así como un Libro Noveno integrado por los artículos 373-403 del COFIPE.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (30.04.09)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2570415_20090430_1241637068.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2570415_20090430_1241637068.pdf</a></p>	<p>PRD, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Alma Lilia Luna Munguía (PRD)</p>	<p>La iniciativa y tiene como finalidad establecer las figuras de plebiscito y referéndum en el marco normativo constitucional mexicano. Para ello se pretenden modificar los artículos 35, 36, 39, 71 y 72 de la Constitución.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 48, 73, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo. (28.10.08)</p>	<p>Subcomisión de Federalismo, Subcomisión Redactora de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, creada al amparo de la Ley para la Reforma del Estado, en nombre propio y de diversos</p>	<p>La iniciativa propone fortalecer el federalismo mexicano y dar mayor certidumbre jurídica a las haciendas públicas federal y locales. Contempla: 1) otorgar a estados y municipios la capacidad para adquirir y poseer bienes de manera directa y que éstos participen en la administra-</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2491844_20081028_1225219395.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2491844_20081028_1225219395.pdf</a></p>	<p>Senadores y diputados de los grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentada en la Cámara de Senadores</p> <p>Diversos Senadores y diputados de los grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión.</p>	<p>ción del patrimonio nacional; 2) reconocer la autonomía administrativa del municipio; 3) impulsar el servicio civil de carrera para los funcionarios municipales; 4) impulsar las figuras de consulta pública, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular; 5) facultar a los municipios para que puedan concesionar servicios públicos y, 6) que los estados puedan celebrar convenios de colaboración con otras entidades, exclusivamente en el ámbito administrativo.</p> <p>La iniciativa pretende establecer en la Constitución Política los mecanismos de participación ciudadana conocidos como referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma los artículos 35, 39, 71, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (14.09.06)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/09/asun_2266773_20060914_1158263529.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/09/asun_2266773_20060914_1158263529.pdf</a></p>	<p>Convergencia, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. José Manuel del Río Virgen (Convergencia)</p>	<p>La iniciativa propone incorporar en el marco jurídico federal los mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, con la finalidad de que la ciudadanía participe en la elaboración de políticas públicas que afecten el interés general de la comunidad.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional los principios de la democracia participativa. (31.07.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/07/asun_2351379_20070731_1185900590.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/07/asun_2351379_20070731_1185900590.pdf</a></p>	<p>PRD, presentada en la Comisión Permanente y turnada a la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Claudia Lilia Cruz Santiago (PRD) Dip Irene Aragón Castillo (PRD)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto incluir en el marco jurídico constitucional diversas figuras de democracia participativa como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y la revocación de mandato para los cargos de Presidente de la</p>



Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/07/asun_2455686_20080702_1215010444.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/07/asun_2455686_20080702_1215010444.pdf</a></p>		<p>República y legisladores al Congreso de la Unión. Para ello, se plantea reformar los artículos 35, 36, 39, 40, 41, 71, 73, 115 y 135 constitucionales. La iniciativa propone refor-</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de democracia directa para instituir las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, afirmativa ficta, revocación de mandato y presunto participativo. (15.08.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/08/asun_2352484_20070815_1187200774.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/08/asun_2352484_20070815_1187200774.pdf</a></p>	<p>Partido del Trabajo (PT), Partido Alternativa Socialdemócrata (PASC) y Convergencia, presentada en la Comisión Permanente y turnada a Cámara de Senadores.</p> <p>Dip. Marina Arvizu Rivas (PASC), Dip. Gustavo Pedro Cortés (PASC), Dip. Alejandro Chanona Burguete (Convergencia), Sen. Dante Delgado (Convergencia), Sen. Carlos Navarrete (PRD); Dip. Humberto Zazueta (PRD) y Dip. Abundio Peregrino (PT)</p>	<p>mar los artículos 6, 8, 35, 39-41, 71-73, 99, 155, 116 y 135 constitucionales, para que sea el Estado quien garantice la participación ciudadana mediante los procesos de afirmativa ficta, iniciativa popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato.</p>
<p>Con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (17.03.09)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/03/asun_2539976_20090317_1237309279.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/03/asun_2539976_20090317_1237309279.pdf</a></p>	<p>H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, presentada en la Cámara de Senadores.</p> <p>H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo</p>	<p>La iniciativa propone adoptar las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana como formas de participación directa, asignando su instrumentación a los órganos electorales ordinarios</p>
<p>Que reforma los artículos 35, 41, 71, 73, 89, 99, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (26.04.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/04/asun_2342256_20070426_1178909506.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/04/asun_2342256_20070426_1178909506.pdf</a></p>	<p>PASC, presentado en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Marina Arvizu Rivas (PASC)</p>	<p>La iniciativa tiene como propósito: 1) integrar la participación directa de los ciudadanos a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular garantizando su generalidad en todo el territorio nacional. 2) establecer la imposibilidad de llevarlos a cabo para cuestiones como las tributarias o fiscales, así como de Ingresos</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
		y Egresos de la Federación; financiera; seguridad nacional; expropiación; tratados, convenios y acuerdos internacionales en vigor y las demás que determinen las leyes, y 3) adecuar el marco legal para la intervención de los Poderes de la Unión en el desarrollo de tales procesos de consulta.
<p>Que reforma los artículos 83 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (15.03.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2321727_20070315_1174062150.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2321727_20070315_1174062150.pdf</a></p>	<p>PT, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Joaquín Humberto Vela González (PT)</p>	<p>La iniciativa pretende establecer mecanismos de revocación de mandato con objeto de que el Ejecutivo federal tenga que realizar un referéndum a la mitad de su gestión, en caso de que no sea ratificado el mandato del presidente el Congreso estará facultado entonces para elegir a quien ocupe de forma interina el cargo.</p>
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (27.03.07)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2325703_20070327_1175126072.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2325703_20070327_1175126072.pdf</a></p>	<p>PRD, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Mónica Fernández Balboa (PRD)</p>	<p>La iniciativa establece diversas formas de participación en la sociedad, mediante la inclusión del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato en la Constitución. Señala que será el IFE, el organismo que verifique dichos procesos, así como el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las convocatorias. Para los fines anteriores se propone modificar los artículos 35, 36, 39, 40, 71, 73, 74, 115, 116, 122, 135 constitucionales.</p>
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (12.12.06)</p>	<p>PRD, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. David Mendoza Arellano (PRD)</p>	<p>La iniciativa pretende regular diversas consideraciones en torno a la implementación del plebiscito y referéndum. Propone la creación de un Instituto Federal de Partici-</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/12/asun_2297711_20061212_1166042042.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/12/asun_2297711_20061212_1166042042.pdf</a></p>		<p>pación Ciudadana que funja como un órgano autónomo encargado de organizar dichos mecanismos de participación.</p>
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (21.11.06)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/11/asun_2291147_20061121_1164136883.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/11/asun_2291147_20061121_1164136883.pdf</a></p>	<p>PT, presentada en la Cámara de Diputados</p> <p>Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés (PT)</p>	<p>La iniciativa eleva a rango constitucional las siguientes figuras de democracia participativa y directa: afirmativa ficta, iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato y voz ciudadana en los ayuntamientos.</p>
<p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (07.12.06)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/12/asun_2296265_20061207_1165517710.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/12/asun_2296265_20061207_1165517710.pdf</a></p>	<p>PRI, presentada en la Cámara de Diputado</p> <p>Dip. Jesús Ramírez Stabros (PRI)</p>	<p>La iniciativa propone la división del Poder Ejecutivo en dos instancias unipersonales: un jefe de Estado, elegido por el voto popular y un jefe de Gobierno, surgido del partido o coalición con mayoría en el Congreso; así como la inclusión de los procedimientos de participación ciudadana de iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional.</p>
<p>Que reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (26.08.09)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/08/asun_2587301_20090826_1251300089.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/08/asun_2587301_20090826_1251300089.pdf</a></p>	<p>PAN, presentada en la Comisión Permanente turnada a la Cámara de Senadores</p> <p>Sen. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán (PAN)</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto considerar como derecho y obligación de los ciudadanos la participación en los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana. Contempla que tendrán derecho para solicitar la organización de referéndum o plebiscito los ciudadanos, cuando la solicitud se realice al menos por el 1% de los inscritos en el Registro Federal de Electores, los diputados y senadores con el respaldo de 33% de cualquiera de las Cámaras del Congreso y el Ejecutivo. En relación con la iniciativa ciudadana, se considera que ésta procederá cuando sea</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
		apoyada con la firma de ciudadanos en número equivalente al 0.5% del padrón de electores. Para garantizar la imparcialidad en la organización de los procedimientos de referéndum, plebiscito o iniciativa ciudadana se propone que la organización de los mismos esté bajo la responsabilidad del IFE.

## Facultad del Ejecutivo para presentar observaciones a leyes y presupuesto

Carlos E. Montes Nanni

### Introducción

Las iniciativas de ley en el Congreso de la Unión, en sus etapas de discusión y aprobación por las Cámaras que lo integran deben de representar el resultado de acuerdos políticos que fortalezcan la pluralidad.

El trabajo legislativo se puede perder en su totalidad cuando no existen coincidencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sobre todo cuando se considera que al conceder sobre los proyectos del primero no se debilitará el segundo. La variedad política debe de dar dinamismo al sistema democrático.

Esto ha incidido en la percepción general en el sentido de que los poderes Ejecutivo y Legislativo no pueden ponerse de acuerdo y en que, la intención del primero de expresar observaciones a las leyes aprobadas por el segundo, representa una invasión a sus facultades o bien el intento de prevalecer sobre éste.

No es parte del estudio de este ensayo confirmar o rechazar la idea de que el Presidente de la República forma parte del proceso legislativo o no. En este sentido el intérprete constitucional (la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha confirmado), sino comprobar que el posible conflicto entre poderes debe de solucionarse con acuerdos y cooperación institucional para que el sistema político funcione.

En el presente trabajo se realiza una exposición de porque, en la modernidad democrática y del sistema de partidos e intereses políticos, es necesario convalidar la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que año tras año debe de ser generado para la ejecución de políticas públicas y programas de gobierno; lo cual ha sido reconocido por la Corte pero no del todo por parte del Poder Legislativo, quién da muestra de ciertas reticencias a obedecer los mandamientos constitucionales.

El manejo de recursos fiscales es objeto de control constitucional en diversas etapas; en cada una de ellas se han adoptado instrumentos de revisión por parte de órganos de representación política. En este sentido el manejo del presupuesto, que en su amplitud representa un ingreso, asignaciones y control del gasto, reviste una cuestión de la mayor relevancia en un sistema representativo como el de México.

La relación de fuerzas políticas no debe de significar una constante pugna. Pero es cierto que las Constituciones del mundo occidental procuran mecanismos a través de los cuales se pueda controlar la administración pública para lograr que ésta se ajuste no sólo a los fríos y formales términos de la normativa constitucional, sino también porque en el fondo significa un elemento o factor del equilibrio de poderes (Nava, 1991:57).

Probablemente la fuerza mayor del Poder Legislativo está en la capacidad para aprobar el presupuesto de una nación y verificar que el gasto público se ajuste a las disposiciones presupuestales. Por eso es indispensable contar con mecanismos adecuados para procesar la formación del presupuesto, su aprobación y la aprobación del gasto público. Pero también resulta

indispensable que las formas y procedimientos para la elaboración y ejecución del presupuesto se vean en función de las necesidades del país y su atención continua y progresiva. Y esto último requiere una tarea que se inscriba más en una perspectiva de colaboración que en una de división de poderes (Paoli, 2001:92).

La Constitución establece que el presidente puede vetar todo o en parte un proyecto de ley pero en la práctica no hay disposición que regule y precise que en caso de vetar una parte de un proyecto de ley no puede publicar las partes que si coinciden con la aprobación del Congreso.

La facultad de que el Presidente pueda vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación no está reconocida expresamente en la Constitución y la misma no establece opciones de solución en los casos en que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no sean aprobados por el Congreso a tiempo.

La iniciativa propuesta el Presidente de la República, incluida en la llamada reforma política propiciará:

- Que las partes de la Ley sobre las que existe consenso se aprueben y promulguen, evitando la pérdida de disposiciones legales sobre las que ha habido acuerdo.
- La planeación del gasto debe de ser reconocida en el ámbito legislativo, como una facultad del Poder Ejecutivo, sin que la intervención del primero signifique atar al segundo a actos de mala voluntad política, o de intenciones ajenas al ejercicio del gasto público.
- Se instituye un mecanismo formal (constitucional) de reconducción presupuestaria, para el caso en que las fuerzas políticas no se pongan de acuerdo, protegiendo la seguridad

de las finanzas públicas y la operación de programas de gobierno.

- En el esquema que se propone, el Ejecutivo Federal puede realizar un veto parcial o total de la Ley de ingresos aprobada por el Congreso, teniendo la opción de publicar lo aspecto de la ley que no sea materia de sus observaciones.
- Se garantiza que siempre se cuente con una Ley de Ingresos para la Federación que asegure la recaudación y el nivel de endeudamiento, ajustándose a los criterios de la Corte que sostienen la necesidad de la vigencia de una Ley de Ingresos para aplicar disposiciones impositivas.
- Subsiste la posibilidad de que se autorice un volumen de egresos superior a los ingresos fiscales, si ambos poderes, Congreso y Ejecutivo están de acuerdo.

El sistema constitucional mexicano presenta significativos retrasos en materia de reconducción presupuestal si se le compara con la legislación de otros países. La representación política democrática debe de responsabilizarse de cuanto y como se gasta sin que ello signifique derivar en incertidumbre e inacción negligente, la decisión de una política de equilibrio financiero debe de ser parte de un programa de gobierno.

#### 1. Alcances de las observaciones al presupuesto

Los instrumentos que ofrece la legislación nacional, preponderantemente los establecidos en nuestra Constitución, para resolver los posibles conflictos o diferencias en el ejercicio del poder



(Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben de brindar plena concordia en sus resultados.

Se debe de escapar a la visión de la oportunidad por redituar al interesado un provecho político, más aún cuando se trata del documento programático por el cual la administración pública ejerce el gasto y se efectúan planes y programas de gobierno.

El proceso legislativo pertenece indudablemente al Congreso, sin embargo el ejecutivo incide en la materia propia de los egresos porque la propuesta de presupuesto la hace éste exclusivamente. La razón es contundente: la política económica es responsabilidad del Presidente de la República.

Esta combinación de atribuciones genera en el peor de los escenarios incertidumbre, al momento de encontrarse cercanos al fin de cada año y encontrarse que el proyecto de presupuesto no fue aprobado con las propuestas que el ejecutivo envió.

A pesar de que la Constitución establece que el Presidente puede desechar total o parcialmente un proyecto de ley; no tiene la atribución de publicar (y por lo mismo no opere su vigencia) sólo las partes en las que sí estuvo de acuerdo, impidiendo por lo mismo, que los acuerdos con total aprobación de las fuerzas políticas se concreten en leyes.

Para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación la disposición constitucional no es completamente clara si puede ser objeto de observaciones por parte del ejecutivo. Jurídicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación a validado esta atribución, pero sólo después de ejercer su atribución de interprete irrecusable de la Constitución (ver referencias jurisprudenciales en el capítulo respectivo).

## 2. Marco teórico

El presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. Se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno por medio de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma en que el gobierno extrae recursos a la sociedad y como los redistribuye. En ambos ejercicios –la extracción y la distribución– el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades (Guerrero y Valdés 2000:7).

El eje sobre el cual gira el desarrollo económico de un país es su presupuesto, sin lugar a duda. De él dependerán el crecimiento económico, los índices de consumo e inflación y sobre todo la estabilidad económica.

El diseño de un presupuesto se puede hacer de distintas maneras. El que se programa anualmente (adoptado en México) reduce la discrecionalidad de su uso y procura una mayor estimación en sus cálculos, consecuentemente sus procesos de auditoría son más expeditos.

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos. Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y en la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, y para orientar la coordinación de sus

tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales (Guerrero y Valdés, 2000:13).

Los especialistas en el estudio de la Constitución sostienen que la función legislativa puede ser desempeñada de manera primordial por los congresos y parlamentos pero inclusive así, los gobiernos desempeñan una importante función normativa, los tribunales también participan en el proceso legislativo cuando declaran inconstitucional alguna norma de carácter general, igualmente la jurisprudencia puede ser considerada como fuente del derecho.

Una de las confusiones que se han tenido, en todo debate doctrinario sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, ha sido que su elaboración es un acto que debe verse desde la perspectiva de la división de poderes y no de su colaboración (Paoli, 2001:94).

La relación entre planes de gobierno y presupuesto apenas aparece en la Constitución. La anualidad de los presupuestos asegura la participación permanente de los representantes populares en las definiciones del gasto público.

La nueva realidad política, verdaderamente competitiva, con posibilidades de alternancia y de gobierno dividido hace que la temporalidad en cuanto a la presentación del proyecto de presupuesto deba ser revisada” (Gutiérrez, Lujambio y Valdés 2001:48).

Dentro del principio de colaboración de poderes que rige nuestro sistema, se faculta al ejecutivo para intervenir en el procedimiento de formación de la ley. El presidente interviene en tres momentos: la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de la ley (Carpizo y Madrazo 1991:72).

El veto, consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarles inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva (Bugoa, 1985:770).

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad Jurídica (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001:62).

La aprobación formal debe de ser del Congreso, pero el presidente debe tener veto para poder oponerse a decisiones que pueda considerar arbitrarias o que dañan severamente al país (Paoli, 2001:94).

Entonces queda demostrada la necesidad de adecuar y conceder esa facultad al ejecutivo federal y poner punto a final a la

incertidumbre jurídica y política. Nuevamente se atiende a necesidades propias de la modernidad democrática, no a intentos de concentración de poder en manos de una sola persona.

### 3. Derecho comparado

El tema del veto es en extremo complejo, sobre todo en los casos en los que el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aprobación participan las dos Cámaras (como también se ha propuesto en México). Para tratarlo algunas Constituciones han fijado reglas especiales.

En el caso de Brasil, el veto en materia presupuestal está expresamente regulado. Se admite el veto parcial de la ley de presupuesto anual. Los recursos asignados al rubro vetado pueden ser asignados para otras erogaciones, con la autorización previa del Congreso, adoptada por mayoría simple.

En Colombia el veto es procedente en el caso de la ley de presupuesto, pero no afecta la fluidez del gasto, porque continúa aplicándose el presupuesto anterior, así es explicado por la mecánica de la reconducción del presupuesto.

En Alemania, una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Parlamento, el gobierno dispone de cuatro semanas para pedirle que reconsidere su decisión. Si las observaciones del gobierno son desestimadas, se aplican las reglas generales del veto, que suponen una deliberación delicada y lenta, pero que en todo caso no afectan la capacidad del gobierno de aplicar el presupuesto anterior, conforme a las reglas de reconducción del presupuesto.

El ejemplo constitucional norteamericano es digno de ser tomado en cuenta. Las posibilidades del veto parcial, podrían generar

situaciones de irregularidad que permitirían a los presidentes aceptar los aspectos del presupuesto que les resultan favorables y bloquear los que no comparten. En 2001 se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes conforme a la cual se faculta al Presidente a vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquéllas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo.

En Chile y en El Salvador, el Congreso puede reducir los gastos que se propongan en el proyecto, excepto los que deban aplicarse con fundamento en otra ley. Las enmiendas pueden tener como consecuencia el aumento del gasto propuesto por los gobiernos, en el mayor número de casos son objeto de regulación muy restrictiva para los congresos y parlamentos. Las constituciones de Honduras (art. 368) y de Uruguay (art. 228) disponen que cuando no haya sido aprobado el nuevo presupuesto, continuará vigente el anterior, y la de Panamá (arts. 269 y 270) indica que si la Asamblea no aprueba en tiempo el presupuesto, se aplicará el propuesto por el gobierno, mediante decisión del Consejo de Gabinete; pero si la Asamblea rechaza expresamente el proyecto del gobierno, permanece en vigor el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el nuevo presupuesto (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001:76).

#### 4. Controversia Fox del 2004

En el sexenio del Presidente Vicente Fox la falta de obtención de acuerdos políticos, motivó la interposición de una Controversia Constitucional, por medio de la cual, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal demandando la invalidez del Decreto de

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 (PEF 2005), radicándose el expediente 109-2004.

Las razones jurídicas establecidas por el ejecutivo, entre otras, fueron las ingerencias que la Cámara de Diputados hacía a las atribuciones del Poder Ejecutivo para dar debido cumplimiento, entre otros al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados del mismo, cuya planeación y ejecución están a cargo del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 72, apartados A, B, C y J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, la Cámara de Diputados resolvió no dar trámite a las observaciones que en su momento hizo el Ejecutivo Federal aduciendo que sólo puede hacer observaciones a los decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, según lo dispuesto por el mismo artículo 72.

La aprobación anual del presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Federal.

La Corte concluyó que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por el que se desechó, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos

mil cinco, constituyó una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, de conformidad a lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, se declaró la invalidez del citado Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, y consecuentemente también la nulidad del dicho PEF 2005 únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se cumpliera las observaciones del ejecutivo, en la mayor brevedad posible (Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomado el 17 de mayo de 2005).

Como soporte de la interpretación anterior, el ministro ponente define el veto como un acto de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, como un sistema de pesos y contrapesos que evita que un poder se sobreponga a otro; con el veto el ejecutivo participa del procedimiento legislativo (Gimate-Welsh y Flores, 2009:99).

## 5. Consideraciones finales

- El reconocimiento a la facultad del Poder Ejecutivo para hacer las recomendaciones necesarias a los proyectos de ley y presupuesto de egresos de la federación debe de consagrarse plenamente en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, superando las diferencias que en el entorno democrático y coyuntural impiden la certeza jurídica en materia de gasto y plan de gobierno.



- Las observaciones que el Poder Ejecutivo realice sobre iniciativas de ley también deben de obedecer a la necesidad coyuntural y la atención de las demandas sociales, estableciendo en forma clara una atribución que ya ha sido concedida por el Poder Judicial de la Federación.
- La reconducción presupuestal se convierte así, en medio de lograr la seguridad presupuestal de la que se carece en el presente, ya que las diferencias que se tornen insalvables no impedirán que se cuente con el ordenamiento aplicable para el ejercicio del año que inicie.
- La iniciativa lleva implícita la motivación de generar acuerdos y fortalecer el diálogo entre poderes, haciendo de la dinámica legislativa en materia de coordinación fiscal y certidumbre jurídica presupuestaria.

## 6. Referencias jurisprudenciales

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Así, la pretensión de que este Alto Tribunal califique las observaciones realizadas por el Ejecutivo local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, para determinar si puede o no considerársele como veto y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso local, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que ni siquiera se encuentran establecidos en la Norma Fundamental, ni en la Constitución local, para de ahí realizar un análisis sobre si tales observaciones satisfacen ese estándar, cuando el

Constituyente Permanente local ha establecido el mecanismo idóneo para su superación, consistente en atender las observaciones realizadas por el Ejecutivo, o confirmar el proyecto de ley o decreto mediante la votación calificada requerida, lo cual constituye un medio de control político que representa un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo. Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo.

Controversia constitucional 148/2008. Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 11 de marzo de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

Localización: Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009  
Página: 849  
Tesis: 1a. LXXXVI/2009  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional

**DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE LIMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY O DECRETO.**

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese

sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.

Controversia constitucional 148/2008. Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 11 de marzo de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

Localización: Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXIX, Mayo de 2009  
Página: 851  
Tesis: 1a. LXXXVII/2009  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional

**DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.**

El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya

sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.

Controversia constitucional 84/2004. Poder Ejecutivo Federal. 14 de agosto de 2006. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de octubre en curso, aprobó, con el número 122/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de octubre de dos mil seis.

Localización: Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXIV, Noviembre de 2006  
Página: 879  
Tesis: P./J. 122/2006  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional

## BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, Manuel (2002). Constitución, democracia y control. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 257 páginas.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (1985). Derecho Constitucional. Editorial. Porrúa. Sexta edición. México. 1094 páginas.
- Carpizo, Jorge y Madrazo (1991). Derecho Constitucional. México UNAM.
- Gimete-Welsh, Adrian y Flores Enrique (2009). “Los efectos de los controles constitucionales en la relación ejecutivo-legislativo. El caso del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2005”. Compilado en: Una década de estudios sobre Procesos Políticos. Editorial Juan Pablos. Primera edición. México. 263 páginas.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Valdés Palacio, Yailén (2000). La clasificación económica del gasto público en México. Manual. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Primera edición. México. 52 páginas.
- Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001). El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del Poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 174 páginas.
- Nava Negrete, Alfonso (1991). Derecho administrativo. Editorial Porrúa. Primera edición. México. 68 páginas.
- Paoli Bolio, Francisco (2001). La Constitución y el Presupuesto. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México. 239 páginas.
- Quiroz Acosta, Enrique (2010). Lecciones de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. Primera edición. 807 páginas.

## FUENTES CONSULTADAS

- [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- [www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)

ANEXO

INICIATIVAS DE REFORMA POLÍTICA DE LAS  
 LEGISLATURAS LX y LXI  
 REFERENTES AL TEMA DE FACULTAD DEL EJECUTIVO  
 PARA HACER OBSERVACIONES AL PRESUPUESTO DE  
 EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
 PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES.

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
<p>Que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (08.04.08)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/04/asun_2432972_20080408_1207684229.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/04/asun_2432972_20080408_1207684229.pdf</a></p>	<p>Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentada en la Cámara de Diputados.</p> <p>Dip. Raúl Cervantes Andrade (PRI)</p>	<p>La iniciativa propone hacer explícita la Facultad del Ejecutivo federal para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 72 constitucional. La Cámara resolverá las observaciones por mayoría calificada del total de los legisladores presentes, antes del 15 de diciembre o, a más tardar el 31 de diciembre del año en que el Ejecutivo inicie su encargo. En caso de que no se alcance la votación requerida prevalecerá la propuesta del proyecto original enviado.</p> <p>La iniciativa propone: • Implantación de las candidaturas independientes para presidente y legisladores federales. • Inclusión de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. • Diversas reformas al Poder Legislativo: integrar ambas Cámaras del Congreso de la Unión exclusivamente por elecciones derivadas del principio de representación proporcional.</p>
<p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (18.02.10)</p> <p><a href="http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun_2632069_20100218_1266505968.pdf">http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun_2632069_20100218_1266505968.pdf</a></p>	<p>Senadores y diputados del Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.</p> <p>Senadores y diputados del PRD, PT y Convergencia.</p>	<p>- aprobación bicameral de los tratados internacionales.                      - discusión, modificación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Cámara de Diputados.</p>

Nombre de la iniciativa y fecha de presentación	Grupo Parlamentario y Legislador proponente	Resumen
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- conceder al Ejecutivo Federal, expresamente en el texto constitucional, la facultad de veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>- reconducción presupuestal: aplicación del mismo presupuesto del año anterior, en caso de que no se apruebe a tiempo.</li> <li>- dotar a la Auditoria Superior de la Federación de capacidad para perseguir los delitos que se cometan contra la hacienda pública.</li> <li>- renovar la actual figura del fuero constitucional (abrir un proceso penal en contra de un funcionario mediante la consignación de la averiguación previa por el ministerio público, sin la necesidad de esperar el término del encargo y sin prejuzgar sobre la culpabilidad del servidor público denunciado, incluyendo al presidente de la república).</li> <li>- nuevo procedimiento para la declaración de procedencia (reglamentación del juicio político) nuevo mecanismo para el juicio político.</li> <li>- fortalecer las funciones de las comisiones de investigación de ambas cámaras del congreso.</li> <li>- Equilibrio de poderes.</li> <li>- ratificación de gabinete por parte del Congreso de la Unión.</li> <li>- iniciativa parlamentaria preferente.</li> <li>- autonomía del Ministerio Público.</li> <li>- Establecer de forma expresa la licitud del estado mexicano.</li> <li>- Creación del Consejo Social y Económico de Estado.</li> </ul>



## Candidaturas independientes

Lucero Ramírez León

### Introducción

El proceso de consolidación democrática en México presenta un balance de luces y sombras. Por un lado, ha experimentado transformaciones sociales y políticas que han implicado la instalación de la pluralidad y la competencia entre los distintos partidos que hay en el país. Pero por el otro lado, registra un déficit democrático que se manifiesta de distintas formas como en la desafección de los ciudadanos por todo aquello que implica la política, mucho de lo cual se relaciona con la falta de consolidación de un sistema de partidos plural y competitivo, que se caracteriza por una ausencia significativa de democracia interna.

La crítica ciudadana surge por el alejamiento que se percibe entre lo que los partidos representan y lo que deberían representar, porque incluso, se tiene la percepción de que se incumple lo establecido por la Constitución en su artículo 41, fracción I, donde se les faculta a promover la participación del pueblo en la vida democrática a fin de contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

En ese contexto, la posibilidad de permitir las candidaturas independientes en México surge como vía alterna para mejorar la representación política, es decir, que los ciudadanos puedan competir por los cargos de elección al margen de hacerlo por un partido

político. Y es que, entre otras cosas, la selección de candidatos a puestos legislativos hechas por los partidos, ha sido una de las principales críticas ciudadanas al sistema democrático mexicano, sobre todo cuando hay incumplimiento por parte de esos servidores públicos elegidos para representar los intereses ciudadanos (Benton, 2010:176), lo que lleva implícita también una crítica a la forma en que se conducen estos institutos políticos.

Las candidaturas independientes se ven entonces como una opción porque, como lo argumenta la misma exposición de motivos de la iniciativa presidencial sobre reforma política presentada el 15 de diciembre ante el Senado, uno de los mayores retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer la participación activa y responsable de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos.

Esta tesis a favor de las candidaturas independientes se sostiene y se apuntala si se apela a la fracción II del artículo 35 constitucional que establece que los ciudadanos pueden ser votados para todos los cargos de elección popular, y nombrados para cualquier otro empleo o comisión. Hay por tanto, elementos sólidos para argumentar a favor de que los ciudadanos puedan ser candidatos a algún puesto de elección popular sin necesidad de que un partido los postule porque, además, incluso, se estaría limitando un derecho político individual del mexicano consagrado en la Constitución.

En esa lógica, en las iniciativas presentadas tanto por el Ejecutivo como por el PAN, PRI, PRD-PT-Convergencia, y Partido Verde, subyace la idea de poner en las manos de los ciudadanos la posibilidad de ser candidatos, esto con el propósito de fortalecer el poder de los individuos al ofrecerles nuevas formas de participación. Ciertamente, los actores políticos reconocen el déficit de la participación ciudadana en las decisiones fundamentales del país, pero

también aceptan que no se han promovido los escenarios pertinentes para que eso ocurra.

Ahora bien, es necesario medir las expectativas. Para ello, en el análisis del tema es recomendable que las candidaturas independientes no se vean como un mecanismo aislado sino se ponderen en el marco del sistema político mexicano y en la coyuntura actual en la que está inmerso el país. En el primero de los casos, es pertinente no concebir a este tipo de candidaturas como la panacea para mejorar la representatividad o asegurar mejores decisiones para la población porque, quizá, habría que construir un andamiaje para certificar que los individuos postulados bajo esta figura realmente van a servir de mejor manera a la comunidad. No, en todo caso, mientras subsista el actual sistema de partidos en el cual se tiende a valorar más el acercamiento con un partido político por sobre la independencia, con lo cual se corre el riesgo de que los legisladores independentistas sucumban ante las élites partidarias del congreso bajo amenaza de quedar excluido o ser irrelevantes o, en el caso de un presidente de la república sin partido, éste no tenga los apoyos necesarios en las Cámaras para gobernar.

Por lo que se refiere a la coyuntura por la que atraviesa el país, no se puede negar que México sufre la desventaja de haber acumulado tensiones que hoy privan al sistema mexicano de medios para discutir y adoptar políticas de Estado, para generar liderazgos democráticos y para satisfacer las demandas sociales de bienestar, seguridad y desarrollo (Valadés 2010), lo que ha ocasionado, entre otras cosas, el surgimiento de fenómenos como el crimen organizado con capacidad de trastocar a las instituciones públicas. No es un aspecto menor al relacionarlo con las candidaturas independientes si pensamos en la cantidad de recursos económicos que gastan los

partidos para hacer ganar a sus aspirantes a los cargos de elección popular.

El propósito de este trabajo es ofrecer elementos teóricos, de análisis y de contexto político con el único fin de contribuir al debate informado sobre candidaturas independientes. El argumento central que aquí se presenta es que si bien las candidaturas independientes son necesarias en el marco del proceso democratizador de México, en la medida en que los ciudadanos deben ser los actores fundamentales en la configuración de la representación parlamentaria, mientras no se ajuste el sistema de partidos políticos en el país y se establezca el andamiaje necesario para regular la elección, financiamiento y comportamiento electoral de esta nueva figura, las candidaturas independientes no serán un mecanismo efectivo que, por sí solo, de empoderamiento ciudadano.

El trabajo está organizado en tres partes. En la primera se presenta un breve recuento teórico de lo que suponen las candidaturas independientes y se mencionan las perspectivas desde donde se podría entender el fenómeno. En una segunda parte se revisa el sistema de partidos políticos en México y las condicionantes que éste impone a figuras como las candidaturas independientes, para después ampliar sobre las facultades de las que gozan los partidos. En la tercera parte se aborda de forma general la experiencia internacional, se analizan de manera sintética los antecedentes en la materia y se revisan algunos de los casos que han sentado precedentes en el tema. Finalmente se llega a las conclusiones a manera de consideraciones finales.

## 1. Debate doctrinal sobre las candidaturas independientes

La necesidad de establecer mecanismos de proximidad con los ciudadanos no es nueva en los sistemas políticos de todo el mundo. De la Peza (2007) documenta que a partir de la segunda mitad del siglo pasado es cuando se pone más atención a la difusión de mecanismos de integración política no reducidos a la exclusiva actividad de los partidos, fenómeno que hoy en día se identifica con el empoderamiento ciudadano.

El inicio del debate doctrinal se ubica en Italia, en la década de 1960, cuando se comienza la revisión de la esfera de lo público en el Estado democrático y se pondera la necesidad de ampliarla en un afán de no identificarla sólo con la organización estructural estatal o con los grupos institucionalmente establecidos. La doctrina italiana se contrapuso a lo que se denominó *partitocrazia*, es decir, el monopolio de los partidos políticos para el registro de candidatos a puestos de elección popular; la concentración del poder en los partidos para pactar o acordar cuestiones públicas, y la aniquilación de la independencia de los legisladores con respecto a los institutos políticos, entre otras cosas (Calise, 1994); esa oposición a la partidocracia derivó más tarde en mecanismos democráticos tales como el referéndum o bien, la entrada en política de grupos de interés social como los sindicatos.

La discusión teórica y la necesidad de empoderar al ciudadano se desarrollaron de manera similar en todos los países que avanzaban hacia estadios cada vez más democráticos. En todos se coincidía con una cuestión que incluso llega hasta nuestros días: Una crítica muy fuerte hacia los sistemas que hacían descansar en los partidos políticos los procesos de conformación de la voluntad estatal, y tenían su

monopolio en la postulación de candidatos a los cargos electivos. Más tarde, como en el caso mexicano, se incluyó en la polémica aspectos tan importantes como la pérdida de la consideración social en la clase política y el resquebrajamiento de la moralidad pública, a causa de los nada bien vistos compromisos entre los partidos y el Estado, y en concreto, lo relativo al financiamiento público de sus actividades (De la Peza 2007:614).

a) Democracia representativa y las facultades de los partidos políticos

Para el caso mexicano, la discusión sobre las candidaturas ciudadanas podría discutirse, teóricamente, desde dos perspectivas bien definidas. La primera, desde la democracia representativa, abordando de manera específica el tema de la elección, y la segunda desde el establecimiento legal de que solamente los partidos políticos son los únicos actores en la competencia electoral y por tanto, los facultados por ley para tener el monopolio de la presentación de candidaturas.

Para explicar la primera perspectiva habría que recurrir a Kelsen (1992:116) quien discutió el tema desde la democracia efectiva y la necesidad de adoptar un método especial de selección de candidatos entre los integrantes de una colectividad. Su consideración era simple: Entre mayor es la oportunidad de los ciudadanos para convertirse en dirigentes, se está más cerca del modelo democrático, lo contrario, la designación de dirigentes, se aproxima al modelo autocrático.

Dahl en su clásica obra *La democracia y sus críticos* abordó los problemas que ha generado el modelo de la democracia representativa al considerar que para que esta forma democrática

funcionara fue necesario crear una nueva y muy compleja constelación de instituciones políticas para representar a los ciudadanos, lo que no siempre se consiguió, tan es así que la crítica del estudioso fue fuerte hacia este modelo:

Estas instituciones de la democracia representativa alejaron tanto al gobierno del contacto directo con el demos, que sería razonable preguntarse si el nuevo sistema tenía derecho a adoptar el venerable nombre de democracia (1992:42).

Más aún, Dahl describe que las asociaciones políticas autónomas, que en la antigüedad fueron consideradas innecesarias e ilegítimas, fueron reemplazadas por un sistema político pluralista en el que no sólo se les consideró legítimas sino indispensables para la democracia en gran escala. Entre otras cosas, esto generó una gran variedad de intereses y de grupos de interés y el conflicto político pasó a ser visto como algo normal, inevitable y democrático.

Una de las consecuencias de la proliferación del modelo de democracia representativa, que ha sido ejercido sobre todo por los partidos políticos, es que “la antigua creencia de que los ciudadanos podían y debían procurar el bien público más que sus fines privados se volvió más difícil de sustentar y hasta imposible, en la medida en que el bien público se fragmentó en los intereses de los individuos y grupos” Dahl (1992-43).

Este conflicto entre la teoría y la práctica de la democracia representativa está continuamente presente en el sistema político mexicano. En todo caso, valdría la pena decir que si el propósito es avanzar o consolidar un modelo democrático en México, la propuesta de establecer candidaturas independientes o extrapartidistas es el modelo más idóneo en un marco de democracia representativa. El argumento central descansa en que la posibilidad de ser votado es un

derecho que corresponde al ciudadano en cuanto tal, y difiere del mecanismo que consiste en asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos de su sociedad (De la Peza 2007:616), tal y como actualmente están estructurados los partidos políticos e incluso, definidos así constitucionalmente en el artículo 41 de nuestra carta magna, con lo que se explica la segunda perspectiva de análisis.

Es decir, el establecimiento legal de que sólo los partidos políticos tiene la posibilidad de proponer candidatos a puestos de elección popular estaría limitando el derecho de los ciudadanos a ser votado para acceder a esos cargos, previsto en la Constitución, con lo cual se plantea una contradicción entre ser elegido sin intermediarios y tenerse que asociar para ser electo; precisamente el dilema entre la teoría y la práctica de la democracia representativa.

## 2. El sistema de partidos en México

En esta misma perspectiva de discusión, hay un elemento fundamental que no puede dejarse de considerar en el tema de las candidaturas independientes: la desafección ciudadana por la política como uno de los indicadores más preocupantes. En América Latina las encuestas demuestran que es muy bajo el nivel de confiabilidad que la ciudadana tiene con relación a los legislativos y a los partidos políticos (Zovatto, 2001), siendo una demanda generalizada el tema de lograr una mayor representatividad de los ciudadanos ante los órganos de decisión.

En el caso de México, el desprestigio de los partidos políticos y de sus burocracias está presente. Los propios políticos no pueden desmentir esta realidad ante la falta de acuerdos que se traduzcan en mejores condiciones sociales y económicas de un porcentaje considerable de la población, además del riesgo constante por los



rasgos de ingobernabilidad que aparecen en distintas partes del país. Sin embargo, son los propios partidos políticos los que hoy por hoy tienen el monopolio de las candidaturas, de la definición de posiciones y en suma, de la representatividad política.

Aun con las críticas en contra por la falta de representatividad de los intereses ciudadanos e incluso, acercándose a un modelo oligárquico, los partidos políticos mexicanos gozan de todas las posibilidades legales para su funcionamiento y organización. El artículo 41 de la Constitución los define jurídicamente como entidades de interés público. Están regulados por una ley secundaria contenida en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), en donde se precisan temas como la constitución y registro de los partidos, sus derechos y obligaciones, democracia interna, la constitución de órganos de fiscalización, además de que se prevé la existencia de otros actores como las asociaciones políticas o las coaliciones.

El monopolio que ejercen los partidos en los rubros antes mencionados ha dado como consecuencia la demanda de democratizarlos y hacerlos más transparentes. En los últimos años se ha puesto cierto énfasis en el tema del financiamiento público o privado que reciben debido a la serie de situaciones complejas que genera la relación entre dinero y política. El establecimiento de marcos normativos o de legislaciones más puntuales en esta materia en concreto se ha convertido en una necesidad tras los escándalos de corrupción, chantajes, sobornos, uso de la intimidación para obtener el poder político, influencia procedente de grupos de interés, etcétera. El principal objetivo ha sido favorecer la credibilidad no sólo de los candidatos sino de los partidos mismos ya que estos dos aspectos son frecuentemente citados cuando se habla de crisis del sistema de

partidos o deterioro de la democracia. Una prueba de este detrimento es la desafección entre ciudadanos y políticos que se manifiesta a través de una desconfianza creciente en las instituciones políticas, especialmente hacia los parlamentarios y los partidos políticos.<sup>1</sup>

Sin embargo, uno de los problemas más cotidianos que se presentan cuando de abordar temas complicados se trata en el caso de los partidos políticos en México, es la definición constitucional de concebirlos como entes públicos. Es pertinente referirnos a este tema porque las grandes discusiones en torno a la naturaleza jurídica de los partidos políticos ha llevado a una polarización de posturas: aquellos que sostienen que los partidos son órganos del Estado -y con ello justifican que son organismos públicos- y los que consideran que son asociaciones privadas. Desde la perspectiva jurídica ambos extremos son inapropiados. “El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se deben. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y pertenencia a ella” Cárdenas (1997).

En la realidad, los partidos políticos en México se han movido en las dos esferas, por un lado, se asumen como entes

---

<sup>1</sup>Ver indicadores de Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/>) y el Índice de Libertades Políticas y Civiles de A.L. (<http://www.freedomhouse.org>)

públicos para defender sus garantías de asociación y recibir financiamiento público y por el otro, reclaman su autonomía constitucional que les concede funciones políticas destacadas como la elaboración de sus formas internas de organización, el diseño de sus estatutos internos, la elección o remoción de sus dirigentes y en especial, algo que guardan con recelo, el uso doméstico de los recursos públicos.

Ciertamente, en el tema de la representatividad se han registrado avances. Las sucesivas reformas electorales a partir de 1977, pasando por las de 1985, 1989, 1991, 1993 y 1996, así como la incapacidad del régimen autoritario para mantener la lealtad de sus clientelas tradicionales, robustecieron la presencia de la oposición en el ámbito electoral y, más aún, condujo a la liquidación del sistema de partidos hegemónico y trajo consigo la alternancia política.

Esto dio lugar, a lo largo de la década de los noventa, a que los partidos políticos nacionales de mayor alcance –PRI, PAN y PRD– modificaran su agenda de discusión particular y el tema de la democracia ya no se centró exclusivamente en el marco del sistema electoral, sino también en su vida interna. Particularmente porque las posibilidades de triunfo en los niveles municipal, estatal y federal eran un hecho tangible para muchos de sus líderes nacionales y regionales, de manera que la creación de mecanismos democráticos en la disputa por las candidaturas a cargos de elección popular, así como de los puestos de dirección, se volvieron un tema clave de la discusión intrapartidista.

En este contexto, se desarrollaron los primeros avances de lo que parecía la democratización de la vida interna de los partidos. La regulación de la vida interna de los partidos en México también recibió un impulso del entorno internacional en esa materia. En

términos generales se trabajó en cuatro factores: 1) nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; 2) la organización y los procedimientos internos; 3) las corrientes en el seno de la organización y; 4) los órganos de control de su vida interna (Cárdenas 2001:38).

Con todo y esos avances, los partidos políticos en México siguen gozando de canonjías fundamentales como el ser los únicos con posibilidades reales de proponer candidatos o bien, manejar las agendas de tal forma que sólo puedan discutirse los intereses propios. En ese contexto, las candidaturas ciudadanas aparecen como un razonamiento sólido que lleva implícita el hecho de que al otorgarles a los ciudadanos la posibilidad de llegar a puesto desde donde se toman las decisiones, habría una mejora en términos de representatividad y gobernabilidad e incluso, se atacaría el desprestigio de las instituciones democráticas.

Habría que preguntarse entonces cómo está la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos en México, porque en las iniciativas propuestas en materia de reforma política no se está pensando en eliminarlos sino que los candidatos independientes compitan en la arena electoral con aspirantes propuestos por las estructuras partidistas prácticamente especializadas en proponer o designar aspirantes y luchar en la arena electoral, con todos sus recursos disponibles, con el objetivo de ganar.

De la Peza, tras una discusión teórico-jurídica, concluye que con la creación de las candidaturas independientes no sólo se trata de dar forma a esa institución como tal, otorgándole vida jurídica, sino que es necesario hacer compatible a esa figura con el resto de los condicionamientos del orden jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y práctica.

### 3. La experiencia internacional y los antecedentes en la materia

La iniciativa presidencial pondera, como argumento a favor de las candidaturas independientes, que la mayoría de los países en el mundo contemplan, de acuerdo con datos de IDEA Internacional –organismo especializado en estudios comparados de sistemas electorales del mundo– que de un total de 198 países estudiados, más del 40 por ciento de los mismos permite candidatos independientes tanto para la presidencia como en la integración del Congreso, el 8 por ciento permite candidatos independientes sólo para Presidente y 37 por ciento sólo para el Congreso (ya sea en una o ambas cámaras).

Dentro de los países de América Latina, se observa que nueve de ellos cuentan con una legislación que permite las candidaturas independientes para las elecciones presidenciales: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En América Latina son varios los países que permiten las candidaturas independientes, entre ellos Chile y Colombia quienes en sus ordenamientos constitucionales dejan claro que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana o bien, que en ningún caso la ley obligará a la afiliación de los ciudadanos a un partido político para poder participar en las elecciones. En términos similares están los ordenamientos de Ecuador, Honduras, República Dominicana, y Venezuela con ciertos requisitos.

Es requisito ser candidato por un partido políticos en los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

Como ya se ha mencionado, en el caso de México, el artículo 35, de la Constitución política establece que los partidos políticos tienen como fin posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 175, establece los lineamientos electorales y dicta que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

En el caso mexicano, los antecedentes de ciudadanos que han querido ser candidatos independientes a puestos de elección popular, en tiempos recientes, en el 2006, son los del ex secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno del presidente Vicente Fox, Jorge G. Castañeda, y el del empresario farmacéutico Víctor González Torres. Fueron casos sonados que incluso se litigaron ante instancias internacionales, el primero, y nacionales, el segundo.

Córdova documenta que antes, en el 2001, en el estado de Michoacán se había querido presentar un candidato independiente a la gubernatura del estado y su caso fue presentado ante la jurisdicción del Tribunal Electoral, organismo que si bien reconoció la posibilidad constitucional de que se admitieran ese tipo de candidaturas, peso más la consideraciones constitucional de que sólo podía postularse a través de los partidos políticos.

En el 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma constitucional y electoral local que, entre otros aspectos, reconocía el derecho a las candidaturas independientes en el artículo 28 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal y como se reproduce a continuación: “Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas

de ayuntamientos”. Todo esto, siempre y cuando se lograra un determinado número de adhesiones populares que respaldaran tal candidatura.

Es decir, quienes aspiraran a ser candidatos sin partido en Yucatán deberían contar, entre otros requisitos, con cierto respaldo popular manifestado con la firma de al menos el 2 por ciento del padrón electoral estatal para el caso del Gobernador; de al menos el 15 por ciento del padrón electoral distrital para los diputados locales de mayoría relativa, y de al menos el 2 por ciento, 10 por ciento y 15 por ciento del padrón electoral municipal para los Ayuntamientos.

Dicha reforma fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad, ya que se sostenía una supuesta incompatibilidad entre las candidaturas a-partidistas reconocidas por una Constitución estatal (en éste caso la de Yucatán), y la Constitución Federal. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 5 de octubre de ese mismo año, después de seis largas sesiones, la constitucionalidad de la reforma en una votación dividida por seis votos contra cinco. Se trató de una discusión que incluyó la revisión de las normas constitucionales mexicanas y también de tratados internacionales como el que México mantiene con la Convención Americana de Derechos Humanos.

El caso más sonado, por la repercusión que tuvo, fue el de Jorge G. Castañeda. El caso giró en torno a la violación a diversos derechos del ex canciller, derivados de su intento por participar en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 como candidato sin apoyo de partido alguno, no obstante que a nivel federal, la legislación electoral deja exclusivamente a los partidos políticos la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Ante la negativa del IFE, Castañeda interpuso un juicio de amparo ante un juez de distrito en materia administrativa, en el que sostenía que el artículo 175 del COFIPE era inconstitucional –por vulnerar entre otros–, los derechos ciudadanos establecidos en el artículo 35 de la Constitución. La sentencia que se dictó declaró improcedente el amparo interpuesto, basado en que la Ley de Amparo no resulta procedente contra las resoluciones de los organismos en materia electoral.

Esto llevó a Castañeda a impugnar la decisión del juez de distrito a través el recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Sin embargo, la SCJN decidió resolver las cuestiones de constitucionalidad y tomó la decisión de confirmar el sentido negativo de la sentencia del juez de distrito.

La decisión de la Suprema Corte fue tomada por Castañeda como base para considerar agotados los recursos internos y poder plantear su caso en el ámbito internacional, por lo que el asunto llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien el caso de Jorge Castañeda generó mucha expectativa en diversos círculos –y en especial en los medios de comunicación–, finalmente la Corte Interamericana únicamente confirmó –aunque con base en un análisis diferente–, que únicamente podía identificarse como violación a la Convención Americana el hecho de que en México los ciudadanos no tenían acceso a un recurso efectivo para poder plantear la constitucionalidad de las normas electorales.

El organismo internacional sentenció únicamente al Estado mexicano a pagar 7 mil dólares por concepto de costos del juicio al agraviado y determinó, por otro lado, que la negativa del IFE a



otorgarle el registro como candidato a la Presidencia de la República a Jorge Castañeda, no violaba su derecho a ser votado.

## Conclusiones

Uno de los déficits más notorio en las propuestas hechas por los distintos actores políticos en materia de candidaturas independientes es la ausencia de ideas para ajustar el sistema de partidos políticos en México y con ello, las modificaciones a los procedimientos de selección de candidatos a cargos legislativos. Esto es fundamental si tomamos en cuenta que los procedimientos de selección de candidatos pueden tener efectos en la forma en que los legisladores se comportan una vez que llegan al Congreso y, por lo tanto, en el nivel y el tipo de representación del sistema.

Por otra parte y una vez revisado nuestro sistema de partidos, habría que dimensionar mucho más la posibilidad que tendrían los candidatos independientes en el campo electoral porque, en todo caso, será indispensable que constitucionalmente se aseguren garantías para quienes opten por esta figura, tales como las mismas prerrogativas que se otorgan a los candidatos de los partidos. Es decir, es importante considerar la construcción de un andamiaje que fortalezca a esta figura el cual tiene que pasar por la revisión del porcentaje de apoyo exigido, la forma en que divulgará sus programas y principios, el tema del financiamiento público y privado, el acceso a medios de comunicación, entre otros.

Pero no solo eso sino también introducir esquemas de responsabilidad política para que se le pueda exigir a esos candidatos independientes el cumplimiento de obligaciones. El PRD propone, en ese sentido, una especie de fianza para garantizar que se comportarán

de acuerdo con el marco normativo establecido, sobre todo en materia de financiamiento.

Una reflexión más que debe realizarse con puntualidad es la conveniencia de establecer candidaturas independientes para todos los puestos de elección popular. En el caso de la representación ante los órganos legislativos, se había mencionado que los legisladores independientes corren los riesgos o bien de quedarse aislados o ser absorbidos por las mayorías parlamentarias, para tal caso se tiene que pensar en un diseño institucional distinto para el funcionamiento del Congreso porque sería muy difícil que esos independentistas, con representación tan distinta, alcancen mayorías. Más grave aún, pudiera ser, el que un presidente que llegara a través de una candidatura independiente, no encuentre mayorías en el Congreso para gobernar.

Con todo lo anterior puede afirmarse que no se puede avanzar hacia el establecimiento de un sistema de candidaturas independientes dejándose llevar por la euforia de que una vez por todas se acabará con el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos, ni que por ese sólo hecho, se evitarán acuerdos partidistas en contra de la decisión de las mayorías o bien. Quienes han analizado el tema coinciden en puntos fundamentales tales como que las candidaturas independientes de partidos pueden ser hipotéticas, en tanto que se representan intereses.

Sólo restaría por hacer alguna consideración final: la iniciativa en materia de reforma política debe ser sujeta a un ejercicio de integración y de complementación y que, en el caso de las candidaturas independientes, es fundamental realizar un diagnóstico preciso porque para introducir un mecanismo de estas dimensiones se requiere de elementos complejos, precisos y transparentes para que

realmente se garantice la equidad en la representación de las preferencias ciudadanas y en la participación de la toma de decisiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Benton, Allyson Lucinda (2010). "Mecanismos de selección de candidatos". En Negretto, Gabriel L. (2010). *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. CIDE, México.
- Calise, M. (1994). *Dopo la partitocrazia*. Einaudi, Turín (citado en De la Peza, José Luis, 2007). "Candidaturas independientes". En Nohlen, Dieter et al. (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económico, México).
- Caminal Badia, Miquel (2003). *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid, 3ª reimpresión.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2001). *Partidos políticos y democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8, tercera edición.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2007). "Las candidaturas independientes". En revista *Nexos*, Junio 2007.
- Dahl, Robert A. (1992). *La democracia y sus críticos*. Ediciones, Paidós Ibérica, S.A., España.
- De la Peza, José Luis (2007). "Candidaturas independientes". En Nohlen, Dieter et al. (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Kelsen, R. (1992). *Esencia y valor de la democracia*. México.
- Matas Dalmases, Jordi (2003). "Los partidos políticos y los sistemas de partidos" en Miquel Caminal Badía, editor, *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.
- Valadés, Diego (2010). "Consideraciones sobre la reforma del Estado y la iniciativa presidencial". En *Reforma Política. Seminario de Análisis*. Cámara de Senadores/Instituto Belisario Domínguez, México, D.F.
- Zovato, Daniel (2001). "La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada", documento de trabajo de la OEA.
- 
-

### OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

### SITIOS WEB CONSULTADOS

- [http://deceyec.ife.org.mx/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm](http://deceyec.ife.org.mx/partidos_politicos_y_democracia.htm)
- <http://www.latinobarometro.org/inisobrepro.htm>
- <http://www.freedomhouse.org>

## Iniciativas ciudadanas

Jaime A. Vázquez Repizo

### Introducción

Se conoce como iniciativa ciudadana o popular al mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias.

Del mismo modo, éstas valdrían ser catalogadas como simples o formuladas; siendo las primeras aquellas que se resumen a una simple petitoria de legislación por parte de la ciudadanía al Congreso sobre algún tema en específico; o formuladas cuando los ciudadanos presentan de manera completa un proyecto de ley – compuesto de exposición de motivos, articulado a reformar, códigos implicados, artículos transitorios, etcétera–.

En el proceso legislativo mexicano, esta forma de participación ciudadana no se encuentra reconocida en la Constitución Política; la cual señala que, el derecho de iniciar leyes o decretos compete de manera exclusiva al Presidente de la República; a Diputados y Senadores; a los Congresos Estatales; y a la Asamblea Legislativa; en cambio, la mayoría de los gobiernos locales concede a sus ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

En el marco de la reforma política para el Estado mexicano, la incorporación de la iniciativa ciudadana como facultad

Constitucional es una de las propuestas que se han presentado en el Congreso <sup>1</sup>, a fin de poner al ciudadano en el centro de las decisiones políticas.

### Planteamiento del problema

Si bien es loable que exista el debate al interior de las Cámaras, sobre los mecanismos que se puedan otorgar a la sociedad, para que esta convierta sus demandas ciudadanas en iniciativas de ley, surge la necesidad de indagar si, ante la propuesta de elevar a rango constitucional la figura de iniciativa ciudadana, ¿existen las condiciones para introducir este mecanismo en el marco constitucional mexicano?

Para responder a esta pregunta, el presente texto está organizado en diferentes capítulos. El primero de ellos muestra el panorama de las iniciativas de ley desde la perspectiva de los textos constitucionales, así como las leyes de participación ciudadana y demás ordenamientos locales que establecen de manera actual la figura de iniciativa ciudadana en diversas entidades del país.

Después, se presenta un marco teórico en el que se expone el contraste entre los modelos de democracia representativa y directa, así como una explicación de los diferentes mecanismos de participación

---

<sup>1</sup> La implementación de la figura de Iniciativa Ciudadana en la Constitución mexicana es una propuesta planteada, tanto en la iniciativa del Ejecutivo Federal, como en proyecto de ley elaborado por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Cabe señalar que ambas propuestas trazan como requisito el respaldo del “cero punto uno por ciento del padrón electoral”, alrededor de 78 mil ciudadanos.

ciudadana con los que cuenta esta última; ya que las iniciativas ciudadanas forman parte de dichos instrumentales.

En el tercer y cuarto capítulo se presenta respectivamente, lo observado de la experiencia internacional en Latinoamérica con la implementación y desarrollo de los mecanismos de democracia directa –de manera general– y las iniciativas populares –de manera particular–; así como las diferentes propuestas que se han presentado en el Congreso de la Unión para implementar las iniciativas ciudadanas.

## Objetivo

Discutir y analizar la pertinencia de implementar las Iniciativas Ciudadanas como parte del modelo político mexicano, en base a los elementos anteriormente expuestos, a fin de otorgar a los legisladores un documento que fortalezca el debate parlamentario.

### i. Constitución Política

Como punto de partida, se considera prudente definir lo que gramatical y jurídicamente se entiende en el derecho mexicano como “iniciativa”, para más adelante desentrañar las implicaciones de la facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos.

El Diccionario de la Lengua Española enuncia seis concepciones al término, desde un punto de vista muy personal, se considera que de ellas, resulta más afín a este documento la siguiente: “Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y

adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica”<sup>2</sup>.

Desde la teoría del Derecho Constitucional, una Iniciativa de Ley o Proyecto de Decreto es “un documento formal que los órganos o actores facultados presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar o derogar disposiciones constitucionales o legales” (Arteaga 2000:76).

En el ámbito parlamentario, se ha apuntado que una iniciativa:

...consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley (Camposeco 1990:25).

En el proceso federal, la formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de la dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, este primer momento del procedimiento legislativo está reconocido por la Constitución Política, en el artículo 71; así como en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>2</sup> Otras definiciones a la palabra “iniciativa”, proporcionadas por el Diccionario de la Lengua Española, son: i) Que da principio a algo; ii) Derecho de hacer una propuesta; iii) Acto de ejercerlo; iv) Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; y v) Cualidad personal que inclina a esta acción.



Los titulares de la iniciativa legislativa, pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que las materias reservadas al Presidente de la República. Y no se exige que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores.

Ahora bien, la estructura de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra definida en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política, al establecer el primer artículo de ellos que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por su parte, el artículo 40 señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución mexicana.

La importancia de enunciar los apartados anteriores, radica en que éstos dan pauta a entender que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39), y que nuestra Constitución define al Estado mexicano, como una República representativa, democrática y federal; lo que significa que los ciudadanos no pueden ejercer directamente la democracia sino que han de hacerlo a través de sus representantes (artículo 40).

En cuanto a las prerrogativas de los ciudadanos; éstas son: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma

pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones; y, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición <sup>3</sup>.

Así, en la legislación actual, el derecho de iniciar leyes o decretos compete exclusivamente al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados <sup>4</sup>; del mismo modo, la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, se encuentra facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión <sup>5</sup>.

De conformidad con lo expuesto, puede señalarse que, en nuestro sistema jurídico federal, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa” <sup>6</sup>, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran los órganos del Estado –al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales–.

---

<sup>3</sup> Artículo 35 de la CPEUM.

<sup>4</sup> Artículo 71 de la CPEUM.

<sup>5</sup> Artículo 122, Base Primera, Fracción V, Inciso Ñ de la CPEUM.

<sup>6</sup> Sobre las facultades de los órganos del Estado, los textos de Rolando Tamayo y Salmorán mencionan que: “En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano... El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido)... El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o facultamiento”.

En consecuencia, el “derecho ciudadano” a presentar proyectos de decreto o iniciativas de ley ante el Congreso General – propuesta del Ejecutivo Federal– no se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a ello, en veintiocho entidades federativas del país se reconoce en las respectivas constituciones locales, el derecho ciudadano a iniciar leyes, de las cuales trece cuentan con disposiciones reglamentarias de participación ciudadana.

De manera general puede señalarse que, si bien estas leyes secundarias no presentan una definición uniforme para el término iniciativa ciudadana, sí comparten la concepción que éstas son: “El instrumento, mecanismo, derecho o facultad con que cuentan los ciudadanos del Estado para presentar ante el Congreso Local u Órgano Legislativo iniciativas o proyectos de ley”.

Asimismo, gran parte de ellas comparten criterios de restricción en cuanto a lo que no será materia de iniciativa popular, siendo en la mayoría de los casos los temas tributarios, fiscal, de egresos, de régimen interno de la Administración Pública, la expropiación de bienes, y la Auditoría Superior del Estado (ver tabla 1).

Tabla 1: Iniciativa popular en las entidades federativas		
Entidad	¿Qué es?	Características
Aguascalientes	Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia.	<u>Requisitos:</u> Cuando menos el uno por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente al Estado.

		<p><u>Restricciones:</u> No podrá afectar el orden público, debiendo evitarse por consecuencia proferir injurias y conceptos que denigren a la sociedad, a un sector de ella, o a las autoridades respectivas, de lo contrario, quienes suscriban la petición de una iniciativa popular se harán acreedores a una multa, desde trescientos hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en el Estado.</p>
Baja California	<p>Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Que la misma se encuentre apoyada por un mínimo de 1000 ciudadanos de la Lista Nominal.</p> <p><u>Restricciones:</u> Las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen interno de la Administración Pública Estatal o Municipal;</li> <li>• Regulación interna del Congreso del Estado,</li> <li>• Regulación interna del Poder Judicial del Estado.</li> </ul>
Baja California Sur	<p>La facultad de los ciudadanos de presentar ante el Órgano Legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma, derogación, abrogación o adición a estos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.</p>
Chiapas*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos del Estado, en los términos que disponga la Ley, la cual establecerá los requisitos, alcances, términos y procedimientos para su ejercicio.</p>
Chihuahua*	Sin datos	<p><u>Corresponde:</u> A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos sea el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.</p>

Coahuila	Es el derecho de los ciudadanos coahuilenses y de los que sin serlo acrediten haber residido en el Estado por más de tres años para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general.	<u>Requisitos:</u> Nombre y firma de quien la presenta.
Colima	La facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar la Constitución, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.	<u>Requisitos:</u> Que sea suscrita por el 4% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del Estado.  <u>Otros:</u> El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente Período Ordinario de Sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Distrito Federal	Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.	<u>Requisitos:</u> Mínimo del 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal.  <u>Restricciones:</u> • Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal; • Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; • Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; • Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal.
Durango*	Sin datos	<u>Requisitos:</u> Solicitarse por ciudadanos duranguenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal más reciente.

Estado de México*	Sin datos	Corresponde: A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.
Guanajuato	Es el derecho de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, para presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio correspondiente.	Requisitos: Solicitarse por ciudadanos guanajuatenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado.
Jalisco	Es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.	Requisitos: Al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado de Jalisco;
Michoacán*	Sin datos	Corresponde: A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia.  Restricciones: No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.
Morelos*	Es el medio por el cual los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado o a los Ayuntamientos proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes, Reglamentos y Bandos respecto de materias de su competencia y que corresponda a éstos expedir;	Requisitos: Que se encuentra apoyada por lo menos por el tres por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en el Estado.  Restricciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;</li> <li>• Reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</li> <li>• El régimen Interno del Gobierno Estatal o Municipal;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional;</li> <li>• Juicio Político;</li> <li>• Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República.</li> </ul>
Nuevo León*	Sin datos	Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés.
Oaxaca*	Sin datos	<u>Corresponde</u> : A todos los ciudadanos del Estado.
Puebla*	Sin datos	<p><u>La facultad de iniciar leyes y decretos</u> corresponde: A los <u>ciudadanos de la Entidad</u>, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo.</p> <p><u>Restricciones</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributaria o fiscal así como de egresos del Estado;</li> <li>• Régimen interno de los poderes del Estado.</li> </ul>
Querétaro*	Sin datos	<p><u>La iniciativa de leyes o decretos</u> corresponde: A los ciudadanos en <u>los términos</u> previstos en la Ley.</p> <p><u>Restricciones</u>: Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos</p>
Quintana Roo	Es el derecho que faculta a los ciudadanos quintanarroenses a presentar ante la Legislatura del Estado:	<p><u>Requisitos</u>: Deberán ser suscritas cuando menos por el equivalente al cinco por ciento de ciudadanos inscritos en el Padrón Estatal Electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de Ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias;</li> <li>• Iniciativas de reforma, adición, derogación o abrogación de normas generales.</li> </ul>	<p><u>Restricciones:</u> Las disposiciones en materia fiscal o tributaria y la expropiación de bienes.</p>
San Luís Potosí*	Sin datos	<p><u>Corresponde:</u> A los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado.</p>
Sinaloa*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos sinaloenses.</p>
Sonora*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la Ley.</p>
Tabasco	<p>Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso Local, al Titular del Poder Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, Iniciativas de Leyes, decretos, reglamentos y Acuerdos, según se trate, en los términos que se establecen en la Constitución local y en la presente Ley. La autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular deberá iniciar el trámite correspondiente en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contando a partir de su presentación.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Al menos el 10% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o de los municipios, según sea el caso.</p> <p><u>Restricciones:</u> No debe contravenir ni invadir la esfera competencial de otras disposiciones legales de orden federal o las expresamente prohibidas de orden estatal o municipal; no versará sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal, y el presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco;</li> <li>• Régimen interno de la Administración Pública del Estado de Tabasco y de sus Municipios;</li> <li>• Regulación Interna del H. Congreso del Estado y del órgano Superior de Fiscalización del Estado;</li> <li>• Regulación Interna de los órganos encargados de la función judicial del Estado de Tabasco.</li> </ul>
Tamaulipas	Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado	<p><u>Requisitos:</u> Que la iniciativa se encuentra apoyada por cuando</p>



	podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir.	menos el 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado.  <u>Restricciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributaria, fiscal y de egresos del Estado;</li> <li>• Régimen interno de la administración pública del Estado;</li> <li>• Regulación interna del Congreso del Estado y de su Auditoría Superior del Estado.</li> <li>• Regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.</li> </ul>
Tlaxcala*	Sin datos	<u>Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca:</u> Presentar Iniciativas ante el Congreso del Estado de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior y que se considerará en el siguiente Período Ordinario de Sesiones.
Veracruz	Es la forma de participación mediante la cual, los ciudadanos ejercen su derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso del Estado.	<u>Requisitos:</u> Sea firmado por al menos 0.2 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado correspondiente a la elección de Ayuntamientos más reciente.
Yucatán*	Sin datos	<u>Compete:</u> A los ciudadanos, conforme a las modalidades que dispongan las leyes.
Zacatecas	Es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura, los Ayuntamientos o la autoridad administrativa competente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria;</li> <li>• Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias;</li> <li>• Iniciativas de reformas, adiciones, derogación o aboga-</li> </ul>	<u>Requisitos:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quinientos ciudadanos inscritos en el padrón estatal, tratándose de iniciativas de ley, o disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo;</li> <li>• Cien ciudadanos inscritos en el respectivo padrón municipal, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con más de veinte mil electores; o</li> <li>• Cincuenta ciudadanos inscritos en el respectivo padrón muni-</li> </ul>

	<p>ción de ordenamientos legales;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de reglamentos municipales; y</li> <li>• Proyectos de disposiciones o medidas administrativas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal o municipal.</li> </ul>	<p>cipal, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con menos de veinte mil electores.</p> <p>Restricciones: Las disposiciones en materia fiscal o tributaria, y la expropiación de bienes.</p>
<p>FUENTE: Elaboración propia con base en las Constituciones locales y Leyes de Participación Ciudadana Estatal. *Sólo presentan información en la Constitución Estatal.</p>		

## ii. Elementos conceptuales

Como es por todos sabido, el término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas: *δημος* («demos», que significa «pueblo») y *Κράτος* («krátos», que es traducido como «poder» o «gobierno»). En consecuencia, democracia –que puede entenderse como “gobierno del pueblo por el pueblo”– es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno lo que hay que gobernar sino también el sujeto que gobierna.

Esta democracia –nacida en el siglo V antes de Cristo–, ha atravesado por diversas transformaciones derivado de las distintas formas de participación política, así como las variantes en las formas de expresión de la soberanía popular. De manera reciente, quienes se han dado a la tarea de estudiar la democracia, pueden ser identificados de dos formas: aquellos que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos o de gobierno; y quienes defienden los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes (Prud' Homme 1997).

Así, la doctrina actual distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a ambos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular. Para poderlos distinguir comencemos por señalar el modelo de participación ciudadana que opera actualmente en México, el de democracia representativa o indirecta definida como “aquella donde el pueblo no gobierna pero elige a los representantes que lo gobiernan” (Sartori 1988:150).

En contraste, la democracia participativa o directa se caracteriza por “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Zovatto 2007:134).

También, existe un punto intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa; a este mecanismo de participación democrática se le conoce como “democracia semidirecta”, en razón de un purismo terminológico, y es considerado como una forma complementaria a la democracia representativa.

Aportaciones recientes sobre la democracia semidirecta mencionan que:

...algunos de los elementos que caracterizan a las democracias semidirectas (representativas y participativas a la vez) son el respeto a las minorías y la existencia de suficientes vías de participación, que implican la posibilidad ciudadana de tomar parte en el proceso formal de toma de decisiones. Asimismo, para consolidar este tipo de democracia son indispensables el sufragio libre, directo y secreto, lo que requiere de la aplicación de un marco institucional y normativo homogéneo y sólido (Concha 2002:39).

Pero, ¿qué es la participación política y cuáles son las “diversas formas de ésta” a las que hace referencia la concepción de democracia directa? Primero, podemos partir de la idea general que la participación política:

Es un conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta, y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominante.

Participación política y ciudadana comparten esta misma definición general. Quienes gozan de derechos políticos son exclusivamente los ciudadanos, es decir, al hablar de la participación ciudadana, refiriéndose a la acción que realizan los ciudadanos, entendidos como los únicos sujetos que son reconocidos como capaces de participar y ejercer derechos políticos (Esquivel 2002:20-21).

Bajo este esquema, podemos entender que, para que exista la participación ciudadana, resulta vital la cooperación entre gobierno y sociedad; algunas de las formas de colaboración política con las que interviene la ciudadanía dentro de las decisiones de gobierno en los sistemas de democracia directa son: la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

En primer instancia cabe apuntar que la consulta popular tiene dos vertientes, la figura del plebiscito y la del referéndum. El plebiscito es “una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía” (Salazar 1997); y el referéndum es un mecanismo cuya utilidad radica en “preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad” (Merino, 1995).

Para dejar más clara la diferencia entre ambos términos, veamos como los entiende en la práctica la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.<sup>7</sup>

El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual, la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa<sup>8</sup>.

Otro de los mecanismos de democracia directa es la iniciativa popular, la cual puede entenderse como el derecho de la ciudadanía para proponer, crear o modificar un proyecto de ley –y que puede estar formulada o no formulada–. La primera, es la presentación de un proyecto de ley por parte de los ciudadanos ante las instancias legislativas, la no formulada es la simple petición al Congreso para que discuta sobre determinado tema por parte de los representados (Zovatto, 2007:139).

Conceptualmente, este mecanismo de participación puede definirse como: “el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al

---

<sup>7</sup> Artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

<sup>8</sup> Artículo 23 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados” (Prud' Homme, 1997).

De igual forma puede usarse esta enunciación:

...es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral (Berlín, 1997:362).

Como logrará apreciarse, puede señalarse por consenso técnico que las iniciativas populares –parte de los instrumentales con que cuentan los sistemas de democracia directa–, son una figura jurídica por la que se concede derecho al ciudadano a fin de presentar propuestas de ley ante el Congreso.

Finalmente, la revocación de mandato –que es la menos utilizada de las tres–, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. Cabe resaltar que ésta permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición tratándose únicamente de un juicio político sin implicaciones legales (Prud' Homme, 1997).

En esencia, estas formas de consulta popular son los instrumentales con los que se auxilian los sistemas de democracia directa; en los cuales los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones políticas.

iii. Experiencia internacional

En este punto corresponde hacer un esbozo sobre el panorama en que las iniciativas ciudadanas han sido utilizadas como herramienta de gobierno en el ámbito internacional; cabe resaltar que para efectos prácticos, centraremos el comparativo con los países de América Latina, ya que éstos comparten regímenes políticos similares al mexicano.

En principio vale señalar que en Latinoamérica todos los regímenes de gobierno son básicamente presidencialistas (Rial 2000:1); y que en la región existe una gran variedad de países que adoptan la figura de iniciativa ciudadana a nivel federal, como mecanismo de democracia directa (ver tabla 2).

Tabla 2: Iniciativa ciudadana en América Latina					
País	Contempla	País	Contempla	País	Contempla
Argentina	Sí	Ecuador	Sí	Panamá	No
Bolivia	Sí	El Salvador	No	Paraguay	Sí
Brasil	Sí	Guatemala	Sí	Perú	Sí
Chile	No	Honduras	No	República Dominicana	No
Colombia	Sí	México	No	Uruguay	Sí
Costa Rica	Sí	Nicaragua	Sí	Venezuela	Sí

FUENTE: Zovatto, Daniel, "Democracia directa y referéndum en América Latina", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2007

Sin embargo, es importante destacar que, históricamente, los países latinoamericanos no tienen arraigado dentro de sus costumbres, la cultura de la participación –a diferencia de Europa o Estados Unidos, donde su uso es más frecuente–; la tendencia a expandir los

mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de cooperación ciudadana relativamente es reciente en nuestra zona.

Sobre las causas que ocasionaron, que los diferentes instrumentales de democracia participativa cobraran fuerza en América Latina a inicios de los 90, encontramos las siguientes:

La crisis de los sistemas de partidos que produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue cubierto en algunos países por líderes como Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador o Chávez en Venezuela; que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Zovatto, 2007:140).

Otra explicación menciona que, a consecuencia de la Guerra Fría, surgió a fines de los 70, un discurso liberal que defendía por los derechos humanos, mismo que se expandió rápidamente, dejando sin base legítima al autoritarismo. Ocasionando, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, que la democracia participativa fuera la tendencia triunfante (Rial, 2000:2).

Asimismo, existe la tesis de que al atravesar por una crisis institucional, la élite dominante de países como Paraguay y Colombia, incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Zovatto, 2007:141).

Sin afán de tasar cuál de los procesos anteriores tuvo mayor o menor impacto en las legislaciones nacionales, encontramos que, a la fecha, diversos países de la región centro y sur del continente, regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus textos constitucionales, teniendo la figura de iniciativa ciudadana cabida en los respectivos ordenamientos.



Sin embargo, como ya se mencionó, ocurre de manera recurrente en América Latina, que las herramientas como la iniciativa popular resulten mecanismos poco eficaces a nivel nacional, pero de mayor efectividad a nivel estatal, como es el caso mexicano (Taboada, 2005:6).

Por ejemplo, a nivel federal observamos que en Costa Rica, – según información de la Oficina de Iniciativa Popular <sup>9</sup>, creada en abril de 1999, cuyo objetivo es ofrecer espacios de participación social activa en la Asamblea Legislativa– desde su creación y hasta el 10 de mayo de 2010 ha recibido mil 82 iniciativas ciudadanas, de las cuales, diez ya son ley <sup>10</sup> (cero punto noventa y dos por ciento de lo presentado en más de diez años).

La dependencia señala que para la presentación de iniciativas populares no se requiere de ninguna formalidad y que puede referirse a cualquier tema de interés para el proponente; este vacío de normatividad se ve reflejado en las propuestas: “Sobre calendario”, para modificar la estructura actual de los días y meses del calendario (0059): “Que establece el trueque en lugar de los TLC” para intercambiar productos y servicios sin que hayan precios, ni tratados (0543); o bien “Distribución de droga gratuita y controlada” para crear sistemas gratuitos de repartición de estupefacientes (0220) <sup>11</sup>.

La excepción en cuanto al aprovechamiento de estos mecanismos es Uruguay, donde las iniciativas de ley propuestas por la

---

<sup>9</sup> [http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/default.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/default.aspx)

<sup>10</sup>

[http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx)

<sup>11</sup>

[http://www.asamblea.go.cr/Intranet/Iniciativa\\_Popular/Paginas/Iniciativas%20presentadas.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Intranet/Iniciativa_Popular/Paginas/Iniciativas%20presentadas.aspx)

ciudadanía –y que cuentan con el apoyo de por lo menos el 10 por ciento de los electores–, son sometidas directamente a consulta popular, a diferencia del resto de los países que reconocen la figura de iniciativa popular, donde los asuntos son dictaminados por el Congreso, sin consultar con el electorado (Zovatto, 2007:139-140).

#### iv. Entorno legislativo

Desde el año 2000 y hasta lo que va de la LXI Legislatura, se han presentado en el Congreso de la Unión, 34 iniciativas de ley cuyo objetivo es incorporar la figura de iniciativa ciudadana en el marco constitucional mexicano; estos proyectos en su mayoría se han visto acompañados de la propuesta de incorporar los demás instrumentos que integran la democracia directa: el referéndum y el plebiscito (ver tabla 3).

De estas propuestas sobresale que ocho fueron presentadas por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, seis de Acción Nacional, cinco del Partido Revolucionario Institucional, cuatro por integrantes del Partido del Trabajo y dos por Congresos Estatales (Veracruz y Michoacán); así mismo, de manera más reciente, encontramos la planteada por el titular del Ejecutivo. Ello nos revela que en las Agendas Legislativas de las principales fuerzas políticas del país está presente que la democracia mexicana sea cada vez más participativa.

Tabla 3: La iniciativa popular como propuesta de Ley en el Congreso	
Legislador	Propuestas de Reforma Constitucional
Grupo Parlamentario	Las constituciones y leyes de los estados establecerán los principios y mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los

<p>PAN 02/02/00</p>	<p>asuntos públicos fundamentales de su estado, mediante las instituciones de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.</p>
<p>Grupo Parlamentario  PRI 29/04/00</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Iniciar leyes o decretos del Congreso de la Unión.  El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos de la República, varones y mujeres.</p>
<p>Grupo Parlamentario  PAN 08/09/00</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, de democracia representativa y participativa, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.  La democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.  El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.  Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular.  La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, tanto en el ámbito estatal como municipal.</p>
<p>Grupo Parlamentario  CD-PPN PRD 16/11/00</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.  En las iniciativas que presenten los ciudadanos, deberán acreditar el .020% del padrón de electores, debiendo suscribirlas e ir respaldadas con las copias de sus credenciales de elector.</p>
<p>Dip. Enrique Adolfo Villa Preciado  PAN 25/09/01</p>	<p>La organización de las elecciones federales, así como de la integración de la iniciativa ciudadana son funciones estatales que se realizan a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral  El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos, siempre y cuando reúnan los requisitos siguientes: Que el número de sus-</p>

	<p>criptores represente el cinco por ciento del total nacional, o el uno por ciento total de al menos 10 de las entidades federativas de la Unión.</p> <p>Las materias que no pueden ser materia de iniciativa popular son: La reforma, adición, derogación, o en su caso abrogación, de normas contenidas en esta Constitución; ordenamientos de índole fiscal, las finanzas públicas de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las fuerzas armadas, la seguridad nacional; convenios internacionales; y las normas de carácter electoral.  <b>Son prerrogativas del ciudadano:</b> Participar en los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.</p>
<p>Dip. José Manuel del Río Virgen</p> <p>CD-PPN</p> <p>08/11/01</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ayuntamientos vía sus legisladores locales o federales y; los ciudadanos, mediante iniciativa popular.</p>
<p>Dip. Juan Carlos Regis Adame</p> <p>PT</p> <p>04/04/02</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.</p>
<p>Dip. Beatriz Patricia Lorenzo Juárez</p> <p>PAS</p> <p>04/04/02</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar al Congreso de la Unión proyectos de Ley y solicitar al mismo la celebración de referendo.</p> <p>Podrán solicitar la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley, de conformidad a los lineamientos contenidos en la presente Constitución: El Presidente de la República; Una cuarta parte de los miembros de alguna de las Cámaras del Congreso; Seis o más legislaturas de los estados; Ciudadanos con derecho a voto que representen el 1.5% del padrón electoral o más.</p>
<p>Congreso de Veracruz</p> <p>25/08/04</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos de la República Mexicana.</p>

<p>Grupo Parlamentario</p> <p>PT</p> <p>07/09/04</p>	<p>Sea prerrogativas del ciudadano: Ejercer, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, su derecho de iniciativa popular.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete Al menos quinientos ciudadanos.</p> <p>Para dar curso a la iniciativa popular, el proyecto deberá contener los siguientes elementos: El texto de la iniciativa deberá ser redactado en forma de Ley, contará con una exposición de motivos y con el texto en el que se proponga crear, adicionar, reformar, derogar o abrogar una ley o decreto.</p>
<p>Dip. Jaime del Conde Ugarte</p> <p>PAN</p> <p>03/02/05</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, democrática, representativa y participativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete A los ciudadanos de la República.</p>
<p>Dip. Tatiana Clouthier Carrillo</p> <p>Independiente</p> <p>30/03/05</p>	<p>Las y los ciudadanos de la República tendrán el derecho de iniciar leyes.</p>
<p>Sen. Jorge Abel López Sánchez</p> <p>PRI</p> <p>27/09/05</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano: Ejercer el derecho de iniciativa popular.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.</p>
<p>Sen. Rafael Melgoza Radillo</p> <p>PRD</p> <p>13/10/05</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Participar activamente y de la forma que se establezca en la ley en la toma de decisiones públicas mediante los siguientes mecanismos: a) Plebiscito sobre los actos del Poder Ejecutivo; b) Referendo sobre los decretos constitucionales y ordinarios aprobados por el Congreso de la Unión, y c) Iniciativa popular en materia constitucional y legal.</p>

	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.</p>
<p>Dip. Federico Madrazo Rojas</p> <p>PRI</p> <p>02/02/06</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar Iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, participativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos inscritos en el Padrón Electoral.</p>
<p>Dip. Javier Orozco Gómez</p> <p>PVEM</p> <p>02/02/06</p>	<p>Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>La iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos podrán presentar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos proyectos de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de leyes o decretos para su creación, reforma, adición, derogación o abrogación, con excepción de las facultades reservadas a alguno de los Poderes de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, mediante iniciativa popular, debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos 1.5 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, no podrán ser objeto de iniciativa popular, las facultades de la Cámara de Diputados y Senadores.</p>
<p>Dip. César Amín González Orantes</p> <p>PRI</p> <p>30/03/06</p>	<p>Las bases normativas incluirán la ley orgánica municipal y reglamentarán respecto al ejercicio de estas facultades, la iniciativa popular, el referéndum y la revocación.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: los ciudadanos ejerzan su derecho al referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.</p>

<p>Dip. Beatriz Mojica Morga</p> <p>PRD</p> <p>09/08/06</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía que es exclusiva, inalienable, imprescriptible, intransferible, indivisible, incontestable e ilimitada, a través de formas de participación democrática, mediante las figuras del plebiscito, del referéndum y de iniciativa popular que garantizan la participación directa del pueblo en los asuntos públicos.</p> <p>Con la iniciativa popular se da a ciudadanos organizados la facultad de hacer propuestas de ley, sugerencias sobre cambios a la misma o demandas que deriven de una mala formulación de la ley o de una mala aplicación de la misma y de formular propuestas al respecto.</p>
<p>Dip. José Manuel del Río Virgen</p> <p>Convergencia</p> <p>14/09/06</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: ratificar leyes; opinar sobre la planeación y ejecución de políticas públicas; iniciar leyes y remover a los gobernantes que no cumplen con el mandato que el pueblo les confiere.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos a través de la figura de iniciativa popular.</p>
<p>Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés</p> <p>PT</p> <p>21/11/06</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano: presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.</p>
<p>Dip. Jesús Ramírez Stabros</p> <p>PRI</p> <p>07/12/06</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano ejercer el derecho de iniciativa popular.</p> <p>La iniciativa popular es un derecho de participación ciudadana, cuyo ejercicio no será procedente en los siguientes casos: a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) El régimen tributario o financiero del Estado; c) La organización de los poderes públicos; ni d) En materia de política exterior o tratados internacionales.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos, por medio del derecho de iniciativa popular.</p>

<p>Dip. Mónica Fernández Balboa</p> <p>PRD</p> <p>27/03/07</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, así como presentar iniciativas de ley ante el Congreso.</p> <p>Se asiente que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República de democracia representativa y participativa, federal.</p> <p>El derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del encargo serán establecidos en la ley reglamentaria correspondiente.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos.</p>
<p>Dip. Aida Marina Arvizu Rivas</p> <p>PASC</p> <p>26/04/07</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así como de manera directa a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>El IFE verificará el cumplimiento de los requisitos relativos al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, y tendrá a su cargo el desarrollo y cómputo de resultados de aquellos procesos que supongan el sufragio ciudadano.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, en un número superior al 0.1 por ciento del padrón electoral federal.</p>
<p>Dip. Claudia Lilia Cruz Santiago</p> <p>PRD</p> <p>31/07/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A la ciudadanía.</p>
<p>Grupos Parlamentarios:</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Ejercer el derecho de iniciativa popular y de revocación de mandato.</p> <p>La iniciativa popular es el derecho ciudadano de presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas para expedir o reformar leyes en materia federal.</p>



<p>Convergencia PT PRD PASC</p> <p>15/08/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho de iniciativa popular.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral y en materia de democracia directa, garantizarán que: Sus ciudadanos tengan los derechos en materia de democracia directa previstos en el Apartado B del artículo 41 de esta Constitución, relativos al referéndum, al plebiscito, a la Afirmativa Ficta, la iniciativa popular, la Revocación de Mandato, la Voz Ciudadana en los ayuntamientos y el Presupuesto Participativo.</p>
<p>Dip. Jorge Quintero Bello</p> <p>PAN</p> <p>11/10/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.</p>
<p>Sen. Gabino Cué Monteagudo</p> <p>Convergencia</p> <p>22/11/07</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Ejercer el derecho a la participación ciudadana mediante el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática participativa y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos por medio de la iniciativa popular.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán el derecho al ejercicio de la participación ciudadana incorporando, cuando menos, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular:</p>
<p>Dip. Claudia Lilia Cruz Santiago</p> <p>PRD</p> <p>02/07/08</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A la ciudadanía.</p>

	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.</p>
<p>Congreso del Estado de Michoacán</p> <p>17/03/09</p>	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, pudiendo adoptar según sus necesidades y posibilidades el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, como formas de participación directa popular en el ejercicio de la soberanía.</p> <p>Las leyes de los Estados serán las que reglamenten, en su caso, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.</p> <p>La iniciativa ciudadana es una forma de participación directa del pueblo en el ejercicio de su propia soberanía, la que se instituye jurídicamente para que la población, al través de cualquiera de sus ciudadanos y/o de un grupo de ellos, de manera responsable, informada y directa participe en la primera etapa del procedimiento legislativo, al otorgarse Constitucionalmente este derecho, para que puedan iniciar, ante el Poder Legislativo, una Ley, Decreto o un Acuerdo Legislativo.</p> <p>Quedan fuera de la materia del plebiscito, del referéndum, y de la iniciativa ciudadana, la tributaria o fiscal, la de egresos, la de ingresos, y la regulación interna de los órganos del Municipio.</p>
<p>Sen. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán</p> <p>PAN</p> <p>26/08/09</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía a través de los procedimientos de participación ciudadana y por medio de los Poderes de la Unión</p> <p>La iniciativa ciudadana procederá cuando ésta sea apoyada con la firma de ciudadanos en número equivalente al 0.5 por ciento del Padrón de Electores.</p> <p>La organización del referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana estará a cargo del IFE.</p>

	<p>El IFE estará a cargo de las campañas de promoción, de la recepción, escrutinio y cómputo de las votaciones y la proclamación de los resultados, así como de la recepción de firmas para el caso de la iniciativa ciudadana.</p> <p>No se podrá convocar a referéndum, plebiscito o iniciar el trámite de iniciativa ciudadana en el año en que se celebren elecciones para renovar los cargos de elección popular</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados en materia de participación ciudadana garantizarán los procedimientos referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana.</p>
<p>Ejecutivo Federal</p> <p>15/12/09</p>	<p><del>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos que representen un número no menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral.</del></p> <p>El IFE validará las firmas para la iniciativa ciudadana.</p>
<p>Dip. Jorge Kahwagi Macari</p> <p>PANAL</p> <p>02/02/10</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar iniciativa conforme se establezca en ley, excluyendo dentro de este ejercicio ciudadano lo referente a política exterior y asuntos inter-nacionales.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos que cuenten con credencial de elector y con registro federal de contribuyentes.</p>
<p>Grupos Parlamentarios:</p> <p>Convergencia PT PRD</p> <p>18/02/10</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa, participativa, laica y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.</p> <p>Las iniciativas de los ciudadanos deberán presentarse suscritas al menos por el equivalente al 0.1 por ciento de los incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores de diputados federales.</p>

<p>Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia</p> <p>PT</p> <p>23/03/10</p>	<p>El Congreso tiene facultad: Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.</p> <p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, participativo, deliberativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.</p> <p>Las legislaturas de los Estados dispondrán los más amplios medios de democracia participativa y deliberativa para el desarrollo de la vida municipal, entre ellos regularán: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa reglamentaria y administrativa ciudadana, la revocación del mandato de los electos popularmente, el presupuesto participativo, el derecho de consulta, de audiencia, de auditoría ciudadana, la afirmativa ficta y, los cabildos abiertos, entre otras figuras de democracia semidirecta que deberán establecer esas normas.</p>
<p>FUENTE: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados y Senadores durante la LVII, LVIII, LIX, LX y LXI Legislatura.</p>	

Del cuadro anterior puede resumirse que existe un alto consenso entre los legisladores por asentar en la Constitución las siguientes reformas:

Art. 35, de las prerrogativas del ciudadano.- i) que los ciudadanos puedan participar en la conformación de la voluntad nacional, así como definir el derecho a los ciudadanos para que, ejerciendo el derecho de iniciativa popular puedan presentar iniciativas de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión.

Art. 40, de la forma de Gobierno.- i) que la democracia que adopta el pueblo mexicano, será representativa en lo que se refiere a la elección y facultades de los poderes de la Unión y de los Estados, pero será participativa en todo lo referente a las decisiones que tome directamente la ciudadanía mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato; ii) que el derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente; y iii) que la democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Art. 41, de la soberanía nacional.- i) que el pueblo ejerce su soberanía a través de formas de participación democrática, mediante las figuras del plebiscito, del referéndum y de iniciativa popular que garantizan la participación directa del pueblo en los asuntos públicos; y ii) que esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Art. 71, del derecho de iniciar leyes.- i) que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2.5 por ciento del total de dicho registro; ii) que las iniciativas que presenten los ciudadanos, deberán acreditar el .020 por ciento del padrón de electores; iii) que las iniciativas populares cuenten por lo menos con la firma de 50 mil ciudadanos como respaldo; y iv) que las iniciativas ciudadanas cuenten con el respaldo mínimo de una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional.

Art. 73 constitucional, de las facultades del Congreso.- i) que el Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regule lo referente a iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato,

estableciendo las modalidades para el ejercicio de cada una de estas figuras.

Art. 115 constitucional, de los Estados.- i) que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular.

Art. 116 constitucional, de los Estados.- i) que las constituciones y leyes de los estados establecerán los principios y mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos fundamentales de su estado, mediante las instituciones de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

#### v. Discusión y análisis del problema

Como puede apreciarse, lo que está a discusión en sí, es si la adición de la iniciativa popular como una de las facultades del ciudadano representa el primer paso para estrechar la relación entre la ciudadanía y sus representantes políticos; ello nos servirá para responder si existen las condiciones para introducir este mecanismo en el marco constitucional mexicano.

La experiencia internacional nos demuestra que, en un contexto de descrédito y rechazo a la política o de crisis a los sistemas de partidos, la implementación de mecanismos de democracia participativa no es garantía alguna para revertir tales escenarios, en general, su uso no ha dado mayor protagonismo a la sociedad. Daniel Zovatto señala que en Latinoamérica, en más de un caso, aunque el tema de la iniciativa popular parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar generalmente el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento (Zovatto, 2007:155).

No hay que perder de vista que los casos de éxito, donde la iniciativa ciudadana ha prosperado, ha sido en aquellos países cuyas democracias cuentan con una ciudadanía participativa, educada políticamente, responsable e informada. Asimismo, estas formas de gobierno cuentan con la singularidad que los medios de comunicación masiva se caracterizan por su imparcialidad y autonomía. Condición que parece no existir en el país.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, o con su relevancia en el sistema político, hay que reconocer que existen en el Congreso niveles aceptables de consenso en las distintas Agendas Legislativas de las principales fuerzas políticas. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos.

Sin embargo, no puede asegurarse que la incorporación de las iniciativas ciudadanas al modelo mexicano conduzcan per se a mejorar o empeorar la estabilidad política del país; éstas, como mecanismo de participación ciudadana, deben ser parte de una arquitectura mayor y es en ese marco que podrían tener un mejor funcionamiento.

## Consideraciones finales

De aceptarse la propuesta de incorporar la figura de iniciativa ciudadana al marco normativo mexicano, es importante señalar que no sólo es preciso que ésta facultad o derecho se encuentre plasmada en el artículo 71 de la Constitución si lo que se busca es incrementar los mecanismos de participación; además es primordial que existan otras condiciones para que su ejecución cobre sentido.

En todo caso, se sugiere que la reforma se acompañe con la incorporación de otras figuras de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito o revocación de mandato, que resultan complementarias de estos ejercicios y que pudieran contribuir a incrementar la participación ciudadana.

Asimismo, quedan por definir cuáles serán los tópicos sobre los cuales podrán legislar los ciudadanos, así como los temas que, por su naturaleza se encontrarían reservados a los legisladores, a los Congresos Estatales o al Presidente de la República; una buena propuesta sería que la implementación de las iniciativas ciudadanas, se acompañe con la respectiva ley que norme los mecanismos de participación a implementar.

Una de las condiciones que se discuten actualmente para las iniciativas ciudadanas, es que tengan como requisito el respaldo mínimo de una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional; sin afán de calificar de “alto”, “bajo” o “adecuado” el porcentaje demandado, se apunta únicamente que es de atender la posible presencia de grupos de interés detrás de las iniciativas populares financiadas, el dinero puede ser un efecto importante, sobre todo para la reunión de firmas de adhesión.



## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur (2000). Derecho Constitucional, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México.
- Benítez, Benita. La Ciudadanía de la Democracia Ateniense, Universidad Complutense de Madrid.
- Berlin Valenzuela, Francisco (1997). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México.
- Cabada Huerta, Marineyla. La Facultad de Iniciativa Legislativa. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel (1990). De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, LIV Legislatura. H. Cámara de Diputados. México.
- Concha Cantú, Hugo A. (2002). "Mesa 5. Relatoría. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta", en Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instituto Electoral del Distrito Federal 2002. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México.
- Lissidini, A. (2006). Democracia directa en América Latina: ¿Amenaza populista o una voz que evita la salida? Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala.
- Merino, Mauricio (1995). La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

- Prud'Homme, François-Jean (1997). Consulta popular y democracia directa, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Rendón Corona, Armando (2000). "La democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato", en La Administración Frente a los Desafíos del Cambio Social. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 20, Núm. 48. Enero-Junio del 2000.
- Rial, Juan (2000). Instituciones de democracia directa en América Latina.
- Salazar Luis y Woldenberg José (1997). Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- Taboada A Julieta (2005). La Democracia Semidirecta en América Latina, Observatorio Electoral Latinoamericano.
- Tamayo y Salmorán, Rolando (1986.). El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la Ciencia Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México.
- Zovatto, Daniel (2007). "Democracia directa y referéndum en América Latina", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Sección de Obras de Política y Derecho, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

## Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales

Fernando Dworak

### Introducción

Aunque tienen la misma relevancia en el debate sobre la reforma institucional, se ha estudiado más a detalle el tema de la reelección inmediata de los legisladores que la de las autoridades municipales. Es decir, mientras el conocimiento en el primer caso es relativamente amplio, en el segundo faltan esfuerzos de compilación, sistematización y desarrollo.

Una de las razones es la facilidad para elaborar diagnósticos y escenarios. Los órganos legislativos muestran similitudes en cuanto a organización interna, procedimientos y roles en todo el mundo; lo cual facilita el estudio, el análisis comparado y la evaluación de impactos.

Al contrario, los municipios en México difieren en cuanto a tamaño, extensión territorial, recursos, capacidades y población. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al nivel local de un mínimo de atribuciones y procedimientos, la normatividad de los estados varía en cuanto a normas de integración, facultades e incluso duración de mandatos en el caso de Coahuila. Es decir, la enorme diversidad dificulta un estudio detallado y la elaboración de escenarios.

Sin embargo, el tema de la reelección inmediata de las autoridades municipales podría ser más relevante. Mientras la

ciudadanía puede tener un conocimiento difuso sobre las funciones un órgano legislativo y sus integrantes, tiene claro que los ayuntamientos se ocupan de los problemas más inmediatos de la comunidad. Por ello es más fácil medir el impacto de la no reelección en el nivel local que en el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en términos de profesionalización de cuadros administrativos, falta de continuidad en prácticas exitosas y capacidades institucionales. Los municipios podrían ser el laboratorio de prácticas y proyectos que podrían adoptarse en otras partes; lo cual es difícil que suceda en las actuales circunstancias.

El objetivo del presente ensayo es mostrar el estado del debate en torno a la reelección inmediata de legisladores locales, definir posibles escenarios de aprobarse la reforma y esbozar futuras líneas de investigación.

## I. Antecedentes históricos

En 1933 se prohibió la reelección inmediata tanto de legisladores federales y locales como de las autoridades municipales por dos razones. La primera, contribuir a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido, específicamente del entonces jefe máximo, Plutarco Elías Calles. La segunda, acelerar la centralización del poder en el nivel nacional como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, el partido oficial a nivel nacional. Como resultado de esto se fortaleció a la figura del presidente en la política nacional, pues

era quien tenía el poder para definir las candidaturas ganadoras a los puestos de elección popular (Weldon 2003).

A lo largo del siglo XX, y como parte de este proceso de centralización política, los ayuntamientos perdieron atribuciones frente al gobierno federal como el mantenimiento de caminos, el drenaje y la provisión de agua. Ayudaron al proceso políticas que fortalecieron la capacidad del centro para recaudar y administrar los ingresos, como la reforma hacendaria de 1947 y la creación del IVA en 1979 (Grindle, 2007).

El entorno cambió de manera gradual a partir de los años setenta, gracias a las presiones que a nivel federal se presentaron por abrir la representación a otros partidos tanto en órganos legislativos como ayuntamientos. Bajo esa lógica se reformó la Constitución en 1977 para permitir la representación de minorías en los cabildos municipales de las grandes ciudades.

La coyuntura económica también contribuyó al proceso. Aunque el “boom” petrolero de los años setenta había generado bonanza económica para los municipios a través de transferencias federales, la crisis de 1982 impulsó un proceso de descentralización que significó una creciente disminución de los aparatos burocráticos del centro y el traslado constante de obligaciones hacia los gobiernos municipales (Merino 2007). Bajo esa premisa se reformó el artículo 115 constitucional en 1983 y 1999.

En opinión de Merino (2007), la reforma de 1983 fue importante porque: 1) reglamentó las causas para la suspensión un ayuntamiento a cargo de su respectivo poder legislativo local, otorgándoles derecho de audiencia; 2) aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad como lo permitan las leyes locales;

3) les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones; 4) definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal que delimitó, al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro del cuadro de funciones propias de la administración de cada entidad; 5) precisó las fuentes de ingreso propias de los municipios, los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; 6) estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, y ya no por las legislaturas de los estados; 7) otorgó facultades para planear y regular el desarrollo urbano de pueblos y ciudades; 8) amplió el principio de representación proporcional política de los ayuntamientos a todos los municipios del país, independientemente de su población; 9) se ocupó de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto; y 10) abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí, para atender problemas comunes a dos o más municipios.

Uno efecto de las reformas de 1977 y 1983 fue la alternancia de partido en los ayuntamientos. De acuerdo con Alonso Lujambio (2000), en 1989 solamente 39 de los 2,387 municipios que había entonces eran gobernados por partidos distintos al Revolucionario Institucional, donde vivía apenas el 1.84% de la población total del país. Al contrario, a final de 2000 ese mismo partido gobernaba ya únicamente a 44.1% de los habitantes de los municipios; y antes de las elecciones federales de ese año 63.6% de los ciudadanos ya había vivido una experiencia de alternancia local.

Por último la reforma al artículo 115 de 1999 le otorgó a los municipios facultades en rubros como establecer su reglamento, en materia de servicios públicos municipales, en términos de las leyes estatales y federales y en cuanto a sus atribuciones fiscales.

## II. La no reelección y los problemas de los municipios

Un arreglo institucional condiciona la actuación de quienes actúan según sus reglas. Cuanto se plasme en las leyes influirá en el desempeño del sistema. Se revisarán aquí los efectos de la no reelección inmediata de las autoridades municipales en el desempeño de estos órganos de gobierno, según los estudios existentes. Se seguirán los siguientes criterios rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos, profesionalización de los cuadros públicos y continuidad en la planeación y los programas de gobierno.

### II.1. Rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos

La reelección inmediata permite exigir responsabilidades y rendición de cuentas a quienes detentan un cargo público, al vincular los resultados de la gestión con la continuidad en el encargo. De esta forma el ciudadano puede premiar o castigar al funcionario o representante con su voto en cada elección, convirtiéndose el sufragio en un mecanismo de control (Mayhew, 1979).

Algunos analistas plantean que el partido es evaluado aunque no haya reelección inmediata (Shugart y Mainwaring, 2002:42). Sin embargo esta posibilidad se diluye cuando no se cuenta con partidos afianzados en la sociedad, de tal forma que no dependan de figuras carismáticas o movimientos radicales; los partidos no tengan

mecanismos para controlar o sancionar a sus políticos; si el ciudadano tiende a privilegiar la conducta del político antes que la de su instituto político; o la responsabilidad individual se diluye en una institución impersonal (Chacón, 2010:111-133).

Si no hay permanencia en los cargos públicos, los legisladores y autoridades municipales dependen de quienes tienen el control sobre las nominaciones a los cargos de elección para continuar con sus carreras. Hablamos aquí de un puñado de políticos que incluyen a dirigentes partidistas y gobernadores. Si ellos determinan los destinos políticos y tampoco permanecen en un mismo puesto a lo largo del tiempo, el desempeño de sus afiliados es evaluado según cálculos de coyuntura antes que los intereses de la ciudadanía (Dworak, 2003).

La no reelección inhibe la rendición de cuentas del presidente municipal hacia los electores y fomenta la impunidad de los regidores y síndicos municipales, toda vez que éstos se eligen mediante plantillas cerradas y bloqueadas (Pérez, 2008:418). En otras palabras, no hay forma de evaluar las funciones y desempeño del ayuntamiento.

Por lo anterior no se conocen los motivos reales por los que un partido es reelecto. De acuerdo con el Instituto Mexicano Para la Competitividad (IMCO) (2009:65), se presentarían dos causas posibles: una buena administración o prácticas clientelares partidistas por medio de recursos transferidos. Sin embargo los estudios empíricos sugieren que la continuidad partidista se debe más a la segunda causa.

Un tema derivado de la falta de rendición de cuentas es la opacidad en la que operan los municipios. La no reelección impide la consolidación de instituciones y prácticas que ayuden a que los funcionarios y políticos expliquen y justifiquen sus acciones. Además,



los tiempos de fiscalización de los recursos públicos no siempre coinciden con los del gobierno municipal. Esto es, no son pocas las ocasiones en las cuales la fiscalización de la cuenta pública de un municipio ocurre cuando el gobierno ha cesado en funciones. En el extremo, la fiscalización puede demorar tanto que se abre la posibilidad de que la sanción prescriba (Cejudo y Cázares, 2010:109).

## II.2. Profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional

Las actividades de los municipios son cada vez más complejas y pueden necesitarse varios años para desempeñarlas de manera eficaz. Se puede hablar aquí desde labores cotidianas como la recolección de basura, pasando por la elaboración de presupuestos o cuentas públicas hasta el conocimiento de las fórmulas de transferencia de fondos federales.

La imposibilidad para que las autoridades municipales puedan reelegirse disminuye considerablemente las probabilidades de que los cuadros políticos se especialicen (Pérez Durán 2008:392-393). Se pueden argumentar dos razones.

En primer lugar, los miembros del cabildo se renuevan en su totalidad con cada elección (Pérez 2008:418). De acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004 (ENGM), 50% de los alcaldes, regidores y síndicos no cuentan con experiencia en el sector público. Falta elaborar un estudio sobre las carreras políticas de las autoridades municipales, con el fin de conocer los patrones que siguen, si vuelven a la administración municipal después de tres o más años o los encargos que tienen al terminar sus mandatos.

Derivado de la anterior, la rotación y falta de especialización se reproduce en el cuadro de gobierno, al designar y remover el presidente municipal la mayoría de los funcionarios de alto nivel del ayuntamiento (Pérez, 2008:419). La selección de personal se basa en la cercanía y la confianza con el presidente municipal en turno en lugar del expertise técnico.

De acuerdo con la ENGM (2004), casi 60% de los funcionarios de primer nivel del municipio carecen de experiencia en el sector público local; y 87.7% de los secretarios, 89.7% de los tesoreros y 92.2% de los oficiales mayores no cuentan con más de 3 años de experiencia en el sector público. El 95% de los titulares de las áreas administrativas rota cada tres años.

Un entorno que no permite el desarrollo de cuadros especializados hace que los municipios tengan pocas capacidades institucionales, entendidas como la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente (Moreno, 2007).

Este criterio permite analizar el bajo desempeño de los municipios. De acuerdo con información recopilada por el IMCO (2009:167), en México casi el 80% de los ingresos nacionales son recaudados por la federación, lo cual nos convierte en el país federal de la OCDE donde estados y localidades realizan el menor esfuerzo fiscal. Si se sumara la recaudación propia de los más de 2,400 municipios (impuestos como el predial, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones a mejoras), unos 140 municipios concentrarían el 80% de la recaudación municipal total. Por ende, la recaudación municipal representa cerca del 0.4% del PIB nacional. El promedio de recaudación de los gobiernos locales de los países miembros de la OCDE es del 3% del PIB.

¿Es factible modernizar las estructuras administrativas de los municipios con autoridades municipales que no se pueden reelegir? De acuerdo con Carlos Moreno Jaimes (2007), el establecimiento de sistemas administrativos profesionales, meritocráticos e impersonales conlleva costos políticos para los gobernantes y sus activistas electorales; en la medida que esta reforma no le permitiría al presidente municipal acomodar a sus seguidores en el municipio.

La misma lógica aplica para las capacidades de generar ingresos municipales: el cobro de impuestos es una medida impopular. Por ello muy pocos gobiernos locales los cobran, particularmente aquellos que tienen un margen amplio de mayoría en la elección anterior (Moreno 2007:206). De esa forma prefieren depender de las transferencias que reciben por parte del gobierno federal. Por ejemplo, con exclusión del Distrito Federal, la recaudación del impuesto predial en México corresponde al 0.11% del PIB nacional, mientras que en Colombia es de 0.51%, en Brasil es de 0.52%, en Argentina de 0.58%, en Chile de 0.69% y en Uruguay de 1.12% (IMCO 2009:168).

Los datos arriba mostrados son motivo de alarma, pues mientras menos autonomía fiscal tengan los municipios, más vulnerables serán a situaciones como las que vive México en el plano de las finanzas públicas, como la crisis financiera internacional y el debilitamiento de la producción petrolera. De acuerdo con el IMCO (2009:169), en los 1,136 municipios que cuentan con poca o nula autonomía fiscal habitan más de 30 millones de personas. Esto es un problema para el desarrollo en el corto plazo de políticas públicas locales, además de hacerlos sensibles a la cooptación de grupos de interés y organizaciones criminales.

Si bien la competitividad electoral y el fenómeno de la alternancia partidista pueden influir favorablemente sobre el

desarrollo de capacidades institucionales básicas para operación de los gobiernos, pudiéndose traducir en un mejor desempeño, los estudios disponibles muestran que no se cancela totalmente el clientelismo; pues los partidos y candidatos tienen incentivos a seguir recurriendo a dicha práctica como estrategia de supervivencia política. Un aparato administrativo profesional requiere de un ayuntamiento fuerte y con apoyo popular, y esto no se logra si no hay continuidad (Moreno 2007). En sus conclusiones, consideran necesario promover cambios exógenos sobre el esquema de incentivos de los actores políticos locales. Estos incluyen un mejor diseño de las estrategias de descentralización del gasto que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, así como establecer la posibilidad de que exista la reelección consecutiva para los presidentes municipales. (Moreno 2007 y 2009).

### II.3. Continuidad en la planeación y los programas de gobierno

La ausencia de reelección inmediata, en palabras de Shugart y Mainwaring (2002:37), tiene como consecuencia que “los buenos presidentes son dejados cesantes aun cuando la población en general, las élites y los partidos políticos y otros actores cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos, y por lo tanto a menudo se ven tentados a tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo”. Un mandato breve sin posibilidades de continuidad privilegia medidas orientadas al corto plazo, aunque de gran visibilidad política (Moreno 2009).

La premura implica, además, que nada garantiza que el sucesor del presidente retome los proyectos existentes o, si lo llega a hacer, que no los vaya a modificar de acuerdo con su agenda e

intereses. Por lo tanto la no reelección incentiva la improvisación de políticas públicas y la discontinuidad de programas de gobierno exitosos (Pérez 2008:419).

### III. La reelección inmediata de las autoridades locales en perspectiva comparada

Al contrario de la reelección inmediata de los legisladores, el tema para las autoridades municipales cuenta con muy pocos análisis comparados. Esto se debe a numerosas razones.

Aunque las democracias cuentan con órganos legislativos, no todas tienen gobiernos locales electos de manera popular. Durante mucho tiempo esa forma de administración se asociaba principalmente a sistemas federales. Sin embargo, a partir de los años ochenta la mayoría de los países atravesó por procesos de descentralización hacia las regiones, las cuales implicaron devolución, delegación, descentralización de atribuciones, o una combinación de las tres (Grindle, 2007:2-12). Por lo tanto varias experiencias pueden ser muy recientes para tener estudios de caso.

Por otra parte, la reelección inmediata de los legisladores es un hecho aceptado en casi todos los órganos representativos desde el siglo XIX. En esos años pensadores como Benjamin Constant argumentaron a favor de esta política (Constant 1988:210-211), la cual fue gradualmente adoptada. Aparte de México, el único país que prohíbe la reelección inmediata es Costa Rica; pero ambos adoptaron esta reforma en la primera mitad del siglo XX según sus propias coyunturas (Dworak, 2003a).

Al contrario, varios países pueden no contemplar la reelección inmediata para sus autoridades municipales, o incluso si

adaptaron esta política lo hicieron de manera reciente. En Iberoamérica sólo Colombia, México y Paraguay permiten la reelección de los ayuntamientos. Brasil aprobó la reelección por una ocasión de sus autoridades locales a partir de 1998.

Sin embargo, se tienen elementos para afirmar que permitir la reelección inmediata de las autoridades municipales rinde buenos resultados. De acuerdo con el IMCO (2009:205-206), las ciudades de Estados Unidos durante el siglo XIX tenían una alta rotación de alcaldes, generando una falta de organización generalizada en las mismas. Por el contrario, en el siglo XX comenzaron a observarse periodos de gobierno municipal más largos; mismos que coincidieron con una profesionalización de los servidores públicos y una mejoría en la calidad de los servicios públicos.

Se tienen estudios del caso de Brasil, que permitió en 1998 la reelección inmediata de los alcaldes por un periodo. De acuerdo con C. Franz y F. Finan, de la universidad de Berkeley, los alcaldes que se están jugando la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con aquellos que ya no tienen posibilidad legal de reelegirse por haber cumplido dos periodos consecutivos en el cargo; aunque los incentivos a la corrupción disminuyen conforme aumenta la competencia política. Sin embargo, los alcaldes que ejercen su segundo periodo de mandato son mejores administradores públicos. Otro factor que disminuye la corrupción en el segundo periodo es la existencia de medios de comunicación locales que hagan del conocimiento público el uso inapropiado de los recursos (IMCO 2009: 205) (Ramírez 2010:24).

#### IV. El debate sobre la reelección inmediata de las autoridades municipales

Ninguna reforma debe ser vista como la panacea o la solución mágica para los problemas del país. Lejos de ello, un cambio en el arreglo institucional implica transformaciones en las actitudes y comportamientos de los funcionarios electos; y éstas pueden darse o no en el sentido esperado. También existe la posibilidad de que arrojen efectos inesperados o hasta indeseados.

En toda sociedad existen personas que van a impulsar un cambio y otras que, porque afectaría sus intereses, se le van a oponer. Bajo esta óptica, muchos de los argumentos que han presentado a favor o en contra de una reforma pueden obedecer más a un discurso que a un diagnóstico.

Por encima de todo, las reformas que se lleguen a instrumentar van a impactar en otras áreas de la vida pública, las cuales empujarán a su vez nuevos cambios. El diseño de las instituciones es un proceso gradual, incremental y permanente, sujeto constantemente a la prueba, al error y al diseño de mecanismos que permitan superar los problemas que se presenten.

A continuación se analizará el debate a favor y en contra de la reelección inmediata de las autoridades locales, de acuerdo con los planteamientos presentados en los párrafos anteriores.

##### IV.1. Argumentos a favor

Se presentarán los argumentos a favor según la problemática que genera la no reelección inmediata de las autoridades municipales.

#### IV.1.a. Rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos

Uno de los argumentos centrales para restaurar la reelección inmediata, tanto de legisladores como de autoridades municipales, es que se alinearían los incentivos de los representantes y funcionarios con las necesidades de los distritos o municipios, al dar un mayor poder a la ciudadanía para evaluar su desempeño. Esto es, los votantes podrían premiar o castigar al político a través de la continuación o no en su puesto.

Este planteamiento se basa en varios supuestos. Al haber un legislador o funcionario público que permanezca a lo largo del tiempo, las oposiciones en su localidad van a vigilarlo de manera más estrecha. Por lo tanto un escándalo de cualquier índole va a tener mayor peso que el que hoy tiene al no competir el acusado por el mismo encargo en la siguiente elección. En breve, habrá más fuentes de información para evaluar al sujeto que los hoy existentes (Dworak, 2003b).

La permanencia de un legislador o alcalde empujará, además, a la adopción de mecanismos de selección de candidatos abiertos a la ciudadanía, como las elecciones primarias (Dworak, 2003b).

Un alcalde que se reelige va a estar más atento a las auditorías que haga el congreso local, especialmente si su filiación política es diferente a la del gobernador o a la mayoría existente en el pleno del órgano representativo (De Remes, 2002). No obstante, la eficacia de este resultado dependerá en buena medida de una reforma distinta: la reelección inmediata de los legisladores locales; toda vez que un diputado profesional tendría mayores incentivos para fortalecer las auditorías locales.



Cabría preguntarse si un ciudadano efectivamente va a ejercer de manera eficaz un voto retrospectivo en cada elección. Es difícil determinarlo y ciertamente las condiciones serán distintas en municipios urbanos con una población con altos niveles educativos que en otros de carácter rural y población con bajo nivel educativo. Sin embargo el ciudadano se encuentra más atento a los temas que inciden en sus preocupaciones inmediatas, y éstos los trata el ayuntamiento. Por lo tanto la reforma desencadenaría un proceso de aprendizaje diferente en cada municipio.

#### IV.1.b. Profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional

Si la autoridad municipal se ve obligada a rendir cuentas elección tras elección, la ambición por continuar en el cargo sería el móvil para mejorar la gestión municipal. Bajo esta óptica la reelección inmediata es una condición necesaria para la profesionalización y el fortalecimiento de capacidades institucionales, aunque no suficiente en sí misma.

De acuerdo con la argumentación arriba desarrollada, la continuidad ayudaría al presidente municipal a disminuir los costos que traería el establecimiento de estructuras profesionales, pues tendría un mayor apoyo popular y dependería menos de clientelas.

¿Desaparecería el clientelismo? Probablemente no. De hecho, es un fenómeno político que se presenta en muchas partes del mundo (Díaz, 1999:144). Sin embargo se puede reducir su margen de influencia, de tal forma que no obstaculice la modernización del ayuntamiento. En todo caso, las clientelas que ven condicionada la prestación de un servicio público a cambio del voto podrían darse

cuenta de su capacidad para castigar a alguien que competirá repetidas veces por el mismo puesto, frente a uno que sólo permanece tres o cuatro años. Otra vez, se tendrían casos distintos en cada municipio de acuerdo con sus características particulares.

Por otra parte la continuidad en las carreras municipales permitirá enfrentar temas no populares, como el cobro del impuesto predial. Un alcalde con buen grado de aceptación puede ofrecer mejores servicios a cambio de mayores ingresos – y vincular la continuación de su carrera política con su cumplimiento. En opinión del IMCO (2009:170), los municipios con cierto nivel de autonomía fiscal son menos propensos a verse afectados por la caída en los ingresos petroleros, además que los municipios más autónomos tienen mayor capacidad para endeudarse con el objetivo de enfrentar las situaciones de coyuntura.

Otro tema de carácter administrativo que se vincula con la reelección es el gasto irresponsable en tiempos de campaña, especialmente en obra pública, el cual genera déficit e inflación. Bajo el esquema de no reelección, los políticos en el poder tienen incentivos para utilizar recursos públicos con fines electorales, pues no tendrían por qué responder por ello ya que la siguiente administración haría frente al problema. En cambio, si tuvieran que contender por un segundo o tercer periodo, tendrían que considerar que aumentar el déficit del año electoral traería consecuencias negativas a las finanzas municipales durante su siguiente mandato (Ramírez, 2010:22).

#### IV.1.c. Continuidad en la planeación y los programas de gobierno

De acuerdo con la argumentación presentada, un ayuntamiento con la capacidad de reelegirse apostaría menos a políticas de corto plazo e

impacto electorero, vinculando la continuidad con proyectos de largo alcance.

¿Dejaríamos de tener políticas públicas cortoplacistas con la reelección inmediata? No del todo, y las experiencias serían variadas. Sin embargo, se entraría en una curva de aprendizaje que fomentaría mejores propuestas por parte de las autoridades municipales.

#### IV.2. Argumentos en contra

La restauración de la reelección inmediata de las autoridades municipales, como cualquier reforma, traería ganadores y perdedores. Buena parte de la discusión sobre la conveniencia o no de aprobarla se puede basar en supuestos falsos, o incluso en presentar problemas cuyo origen o solución no dependen precisamente de la reelección. A continuación se presentarán algunos de estos argumentos.

##### IV.2.a. Reparación o fortalecimiento de cacicazgos

Entre los principales argumentos contra la reelección de legisladores y autoridades municipales se encuentra el fortalecimiento de los cacicazgos. Se entenderá por “cacique” a la persona que ejerce un control o dominación política en un territorio o grupo de personas, basando su autoridad en la repartición de servicios, recursos o protección de una comunidad. Esta clase de relaciones son típicas de sociedades no plurales donde no existe competencia por el poder. Dichas relaciones tienden a desaparecer en sociedades modernas donde hay competencia y alternancia (Dworak, 2003b:251).

Una vertiente del debate se basa en una visión fatalista de la sociedad mexicana: tal y como sucedió en el porfiriato, se argumenta,

los caciques van a reaparecer y dominar la escena política como lo hicieron hace más de cien años si se aprueba la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes.

La realidad nacional es completamente distinta: hoy se tiene una sociedad plural, medios de comunicación masivos, competencia electoral pluripartidista e instituciones electorales y mecanismos de impugnación que no dependen de una mayoría parlamentaria. Y lo principal: el sistema electoral es distinto. Antes de 1911 el ciudadano votaba por un elector, quien a su vez emitía su voto por un candidato. Este arreglo permitía el control de unos cuantos sobre sus comunidades, quienes a su vez se aliaban con grupos de poder estatales y con el federal – así funcionaban los mecanismos de poder en el Porfiriato (Perry, 1996). Por lo tanto, argumentar que la historia se repetiría es insostenible.

Ahora bien, existen grupos locales que actúan de manera “caciquil” al controlar los accesos a las candidaturas en distritos, municipios o hasta regiones que ellos dominan electoralmente. ¿Afianzarían su poder con la posibilidad de reelección de los legisladores y autoridades municipales?

Antes de afirmar o negar la pregunta, conviene reconocer que la base del poder de estos liderazgos es la capacidad para determinar las candidaturas de, al menos, un diputado local, uno federal y un presidente municipal. Por lo tanto la mejor garantía que tendrían para que su autoridad permanezca es mantener el principio de la no reelección.

¿Qué sucedería con la reelección? Estos grupos locales perderían gradualmente su control sobre los legisladores y presidentes municipales, toda vez que aquellos buscarían su propia base de apoyo independiente. La reforma podría no mostrar de manera inmediata sus

efectos en todas las regiones, pero tarde o temprano generaría efectos centrífugos sobre esos liderazgos locales.

En el mediano plazo sólo se conservarían “caciques” en aquellos municipios gobernados por usos y costumbres, ya que esas reglas conservan de la mejor manera las estructuras de dominación tradicionales.

#### IV.2.b. Los partidos políticos y el control de los gobernadores

Otro argumento que se presenta contra la reelección de los legisladores y alcaldes es el control que ejercen los partidos políticos y el gobernador. Los primeros a través del control sobre las candidaturas y el financiamiento de las campañas. El segundo gracias al control que tiene sobre la clase política.

El argumento del control sobre las candidaturas ya se trató en el apartado anterior. Sobre el financiamiento, efectivamente tanto las leyes electorales federal y locales facultan a los partidos para controlar los dineros de las campañas políticas. La no reelección le da un considerable poder a los partidos, pues se tienen que posicionar a candidatos con poco arraigo en sus localidades y eso requiere de enormes recursos económicos.

La posibilidad de reelección haría que el presidente municipal tenga que ganar reconocimiento a través de su trabajo. Esto significa, para el caso que ocupa a este argumento, que necesitaría menos fondos para sus campañas pues al terminar su mandato tendría un prestigio que no se podría comprar con los recursos de la mercadotecnia partidista.

El mismo argumento aplicaría con los legisladores federales y locales, toda vez que se involucrarían en actividades que garanticen

su supervivencia política como ingresar a comisiones importantes para los intereses de sus distritos y la gestoría (Dworak 2003b). La única diferencia es que ellos serían más sensibles a las demandas de la ciudadanía por reducir los gastos de campaña y, en un acto de rebeldía hacia sus partidos, podrían aprobar una iniciativa en la materia.

La capacidad que tendrían los presidentes municipales para generar una base de apoyo propia variará según el municipio y las habilidades personales. Por lo tanto el proceso podría no ser automático y tomaría algunos años. Sin embargo no se puede imaginar que los partidos renuncien de manera voluntaria a sus recursos si no tienen por qué hacerlo.

El poder de los gobernadores se basa en su capacidad para nombrar o influir en el nombramiento de todos los puestos públicos en su entidad, ya sea por sí mismos o a través de una mayoría afín en el congreso local, el cual elige o ratifica a funcionarios públicos, miembros del poder judicial local y órganos como los institutos electorales. Por lo tanto la solución a este problema depende de las dinámicas que generaría la reelección inmediata de los legisladores, no la de las autoridades municipales. Mantener el actual sistema garantiza que las cosas sigan igual.

#### IV.2.d. Filtración del narcotráfico y el crimen organizado en los gobiernos locales

Este problema de la presencia del crimen organizado es independiente de la existencia o no de la reelección inmediata. En cambio la filtración del narcotráfico corresponde a un entramado institucional débil, como se mencionó páginas atrás. Además los congresos locales cuentan con procedimientos para disolver los poderes de un

ayuntamiento en caso de descubrirse la influencia del crimen organizado en un municipio.

En todo caso, y como también se comentó, un ayuntamiento con capacidades institucionales firmes es lo suficientemente fuerte para resistir embates de otras fuerzas. Por el contrario, uno que no las tiene es vulnerable a intereses externos. En breve, la reelección contribuiría al fortalecimiento de las instituciones.

#### IV.2.e. Otros argumentos

El resto de los argumentos en contra de la reelección se basan más bien en recursos retóricos. Por ejemplo, el de la impopularidad del tema. Al respecto, el IMPCO (2009:205) menciona que el 3 de diciembre de 2009 el periódico Reforma publicó una encuesta donde pregunta: ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con la reelección de diputados y senadores? El 68% de los ciudadanos manifestó su rechazo a la propuesta.

Sin embargo el problema se encuentra no en el tema sino en el fraseo de la pregunta. En 2009 la Fundación Este País, junto con el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Tecnológico Autónomo de México realizó la Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano, la cual se aplicó individuos de tres grupos: quienes fueron a votar y lo hicieron por un partido político; quienes fueron a votar y anularon su voto, votaron en blanco o por un candidato independiente; y quienes no fueron a votar.

Ante la pregunta si estaban muy o algo de acuerdo con que se apruebe una ley que permita a los diputados que hayan cumplido con sus electores volver a ser candidatos en la siguiente elección, el 49.2%

del primer grupo estuvo de acuerdo, el 43% del segundo y el 45.2% del tercero.

El tema todavía no es apoyado por la mayoría de la población, pero existen tácticas de socialización que podrían ser eficaces, como convertir el tema en uno económico. Es decir, cómo la reelección inmediata de los legisladores y las autoridades locales generaría un beneficio para los individuos en términos de su bolsillo y bienestar (Gabutti, 2010:11)

Otro argumento es que la ciudadanía no está lista para ese cambio. Antes de caer en esa afirmación, debemos tener en cuenta que la democracia es un proceso continuo de aprendizaje y perfeccionamiento, el cual sólo puede operar cuando los ciudadanos pueden hacerse responsables de sus elecciones. Esto no ocurre cuando no hay rendición de cuentas entre representantes y representados. Por lo tanto, no es mejorar la educación cívica si el ciudadano no tiene poder para ejercerla.

#### V. ¿Se pueden adoptar reformas alternativas?

Ya sea por oposición a la medida o por considerar su aprobación poco factible, se han propuesto (e incluso aprobado) reformas que pretenden eliminar o aminorar los problemas que genera la no reelección inmediata de las autoridades municipales. Se revisarán las principales:

##### V.1. Creación de la figura del City Manager

En los Estados Unidos existe la figura del City Manager, quien es un profesional designado por el ayuntamiento para coordinar las labores



diarias de la ciudad, aislando así su labor de situaciones políticas. La figura existe en aquel país desde hace más de 100 años y hoy cerca de la mitad de las ciudades estadounidenses cuentan con uno. Sus principales funciones son supervisar las operaciones de la ciudad, preparar y monitorear el presupuesto y someterlo al consejo de la ciudad, así como asesorarlo técnicamente sin tener derecho a voto en las asambleas. Por lo general estos profesionistas trascienden el periodo de gobierno de las autoridades y generan nuevas capacidades para administrar mejor las urbes (IMCO, 2009: 17-196).

Aunque es deseable contar con una figura profesionalizada en el ayuntamiento, y de hecho se ha instrumentado esta política en algunos municipios, la experiencia se limita sólo a la gestión del presidente municipal que creó esa plaza (Flores, 2008). La evidencia parece confirmar la necesidad de la reelección inmediata como condición necesaria para que estas políticas prosperen.

## V.2. Ampliar el mandato de los presidentes municipales a cuatro años

Para algunos, el problema de los municipios es que no tienen tiempo suficiente para instrumentar sus políticas con éxito. Por ello proponen que se amplíe su mandato a cuatro años. Debido a que la Constitución Política no define un plazo fijo para el mandato de las legislaturas locales o autoridades municipales, los estados pueden decidir en esa materia.

En noviembre de 2001 el Congreso de Coahuila aprobó una reforma al artículo 158 de su Constitución y al 41 de su Código Municipal, con el fin de ampliar la duración del mandato de las autoridades municipales de 3 a 4 años. Las primeras alcaldías con esta característica se eligieron en 2005 y su gestión concluyó en 2009.

Todavía no se tienen estudios que muestren la eficacia de esta modificación.

De acuerdo con el IMCO, la mayoría de los países de Iberoamérica contemplan periodos de mandato amplios para sus autoridades municipales: seis años en Nicaragua; cinco en Bolivia, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay; cuatro en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. Sólo México y El Salvador contemplan gestiones de tres años. Por otra parte, todos los países de la región, salvo Paraguay, Colombia y México contemplan la reelección inmediata de estos funcionarios (IMCO, 2009:205). Por lo tanto nos encontramos en el peor escenario.

La ampliación de los mandatos de los ayuntamientos podría ser útil para concretar algunas políticas públicas, no resuelve los problemas como la falta de rendición de cuentas. Tampoco se garantiza la continuidad en estructuras administrativas o políticas públicas.

### V.3. Candidaturas independientes

Ante el descontento de la ciudadanía por el desempeño de los funcionarios electos, existen voces que claman por la instauración de las candidaturas independientes. Esta medida ayuda a liberar tensiones entre la ciudadanía, pues se permite la participación en las campañas de personas sin filiación partidista, especialmente con respeto y reconocimiento de su comunidad.

La presencia de un candidato independiente con arraigo y prestigio puede obligar a que los partidos revisen y perfeccionen sus plataformas partidistas, mejorando las condiciones de competencia.

Tal fue el caso durante la campaña a la presidencia de los Estados Unidos, donde Ross Perot se enfrentó a George Bush y William Clinton, respectivamente candidatos del Partido Republicano y Demócrata.

Esta figura existe en numerosas democracias, como Chile, Alemania, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Turquía y otras democracias del planeta; donde tiene una relevancia fundamental a nivel municipal (IMCO, 2009:203).

Aunque esta medida podría ayudar a liberar tensiones entre la ciudadanía al ampliar la participación electoral, la medida sin reelección inmediata de las autoridades municipales no mejoraría el desempeño de los ayuntamientos. Un candidato electo, independiente o afiliado a un partido, actuará de acuerdo con los incentivos que generan las reglas del juego. La no reelección fomenta, como se ha dicho, la irresponsabilidad y la improvisación. Es difícil que un individuo se desempeñe de una manera distinta si no tiene por qué hacerlo.

#### V.4. Revocación del mandato

El procedimiento de revocación del mandato se convoca para retirar de su cargo al funcionario electo que, de acuerdo con las percepciones populares, incumpla el programa de trabajo propuesto durante su campaña electoral. Forma parte de los mecanismos conocidos como de “democracia participativa”, los cuales son adoptados como complemento de los representativos (Dworak, 2010).

Si bien son útiles en casos excepcionales, es necesario diseñarlos con cuidado. De lo contrario, pueden ser usados para legitimar decisiones de un gobierno autoritario o demagógico. Por lo

tanto se han establecido medidas que desalienten su abuso, como el requerir un porcentaje mínimo para ser convocados y un umbral mínimo de participación para considerarlos vinculantes (Dworak, 2010). Es decir, no se les puede invocar para cualquier caso. Aunque es imperfecta, la reelección inmediata es una herramienta más eficiente de control político.

## VI. Hacia una propuesta de reforma a la Constitución Política

A lo largo de este capítulo se ha querido señalar la dificultad de que, sin otras reformas complementarias, la reelección inmediata de las autoridades municipales pueda arrojar los efectos deseados. Por lo anterior se presentarán algunas reformas complementarias, de acuerdo con el planteamiento de la iniciativa del Poder Ejecutivo federal del 15 de diciembre de 2009: eliminar la prohibición a la reelección inmediata de las autoridades municipales en el artículo 115 constitucional, de tal forma que cada entidad decida al respecto.

### VI.1. Establecer que la limitación a las reelecciones opere sólo para un cargo municipal determinado

Durante la década de los noventa del siglo pasado los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Querétaro permitieron la reelección para las autoridades del ayuntamiento, mientras se tratase de un cargo distinto al que se ocupaba. Es decir, un síndico o un regidor podían postularse en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal. Este mecanismo fue cancelado con dos resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expedientes: SUP-JRC-033/98 y SUP-JRC-118/99), al dictaminarse

que la posibilidad contemplada en esas legislaciones violan lo establecido al artículo 115 constitucional, que de acuerdo con su interpretación establece el principio de no reelección en términos absolutos para el periodo inmediato (Chacón, 2010:95).

Establecer que la limitación opere para cada cargo municipal podría generar dinámicas de competitividad que mejorarían las condiciones de transparencia y eficiencia del ayuntamiento. Por ejemplo, un síndico o un regidor ambicioso podría construir una carrera en su puesto para ganar reconocimiento y apoyo popular y competir para presidente municipal sin que esto implique una reducción al tiempo de mandato máximo al que podría aspirar.

## VI.2. Establecer lineamientos básicos sobre la integración de los ayuntamientos

Un aspecto del diseño electoral de los municipios que dificulta la eficacia administrativa y la rendición de cuentas es la integración de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de síndicos y regidores (Pérez, 2008).

De permitirse la reelección inmediata de las autoridades municipales, una medida que podría ayudar a corregir ese problema podría consistir en levantar las prohibiciones que impiden que los estados se den a sí mismos su régimen interno con las variantes que consideren pertinentes, siempre dentro del marco general de la Constitución Política (Valdés, 2002:151). En el mediano plazo tendríamos experiencias muy variadas, pero responderían a las necesidades de cada localidad; lo cual consolidaría a este nivel de gobierno como el laboratorio de experiencias de gestión.

### VI.3. Reelección inmediata de los legisladores

Aunque un municipio podría por sí mismo desarrollar capacidades institucionales para mejorar su desempeño, es necesario fortalecer los controles externos. En esa dinámica, es preferible que esos agentes también operen de manera eficaz y profesional.

Los municipios de México siguen los lineamientos que establecen la Constitución Política como la reglamentación de su respectiva entidad. Generaría condiciones de ineficacia y posible ingobernabilidad tener un ayuntamiento sujeto a la reelección si los órganos legislativos de los estados no pueden hacerlo, reproduciendo de esa forma los vicios y problemas que genera la falta de continuidad. Por lo tanto se considera necesario vincular la reelección de las autoridades municipales con la de los legisladores locales.

### VII. A manera de conclusión

Al contrario de muchas propuestas de reforma que buscan revisar las instituciones de manera global, la mayoría de las cuales carecen de un diagnóstico asertivo de la problemática nacional, la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes no busca inventar algo que no existe. Simplemente busca que los mexicanos tengan los mismos derechos y libertades que gozan los ciudadanos en casi todas las democracias modernas.

Se reconoce que la reforma no va a arrojar efectos globales inmediatos. Lejos de ello, nuestro país atravesará por un periodo de adaptación, donde se observarán efectos tanto positivos como negativos, y varios de éstos quizás hasta inesperados. Sin embargo, la mayoría de éstos se pueden evitar o corregir por medio de arreglos

institucionales. En todo caso, es mejor tener continuidad y responsabilidad para enfrentarlos. El diseño de instituciones es un proceso de prueba y error: es mejor dejar de temerle al cambio, asumir riesgos y experimentar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares. “La rendición de cuentas en el gobierno municipal”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (Coords.), La estructura de la rendición de cuentas en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chacón, Oswaldo (2010). Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático. México: Fontamara / Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Constant, Benjamin (1988). Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.
- De Remes, Alain (2002). “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Comps.), Lecturas sobre el cambio político en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Cayeros, Alberto (1999). “Diez mitos sobre el federalismo mexicano”, en Mauricio Merino (Coord.), La ciencia política en México. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica.
- Dworak, Fernando F. (2003a), “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en Fernando F. Dworak

- (Coord.), *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.
- (2003b). “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando F. Dworak (Coord.), *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.
- (2010). “¿Qué tan democráticos son los procedimientos participativos?”, en *Bien Común*, 183, pp. 31-36.
- Gabutti, Marianna (2010). “La no reelección, suicidio para proyectos a largo plazo”, en *Bien Común* 183, pp. 7-11.
  - Grindle, Merilee (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
  - Instituto Mexicano Para La Competitividad (2009). *Competitividad Urbana 2010. Acciones urgentes para las ciudades del futuro*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad.
  - Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
  - Mayhew, David (1979). *Congress. The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
  - Merino, Mauricio (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
  - Moreno Jaimes, Carlos (2007). “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista de ciencia política*, 27, 2, pp. 131-153.
  - (2009). “Democracia y fortalecimiento municipal: los retos para México”, *Debate Social*, 22.



- Pérez Durán, Ixchel (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, XXVII, 2, pp. 381–423.
- Perry, Laurens B. (1996). *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura en la política mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Ediciones Era.
- Ramírez Flores, María de Lourdes (2010). “Que los ciudadanos decidamos: reflexión sobre el potencia impacto de la reelección en el gasto público y la corrupción a nivel municipal”, en *Bien Común*, 183, pp. 18-25.
- Shugart, Mathew y Scott Mainwaring (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. México: Paidós.
- Valdés Ugalde, Francisco (2002), “Notas sobre el régimen constitucional y el sistema político”, en Miguel Carbonell, Hugo A. Concha Cantú, Lorenzo de Córdova y Diego Valadés (Coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weldon, Jeffrey (2003). “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando F. Dworak (Coord.), *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección Legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica / Cámara de Diputados.

## FUENTES CONSULTADAS

- Encuesta Nacional Sobre el sentir ciudadano. Se le puede consultar en: [www.indicadores.org.mx](http://www.indicadores.org.mx).
- Flores García, Ana Laura (2008). Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de modelo municipal. Puebla, Universidad de las Américas, tesis de licenciatura. Se le puede consultar en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/flores\\_g\\_al/](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/flores_g_al/).
- Secretaría de Desarrollo Social (2004). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales. Disponible en: [http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106&Itemid=135](http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=135)  
[http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106&Itemid=135](http://www.bdsocial.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=135).

La reforma del Congreso mexicano como presupuesto  
fundamental para plantear la reelección legislativa  
consecutiva

Cecilia Mora-Donatto

Introducción

En el presente artículo abordaremos algunas de las reformas que, estamos convencidos, debe experimentar el Congreso mexicano antes de que sea modificado el artículo 59 constitucional para autorizar la reelección consecutiva de legisladores. Nuestra oposición a una reforma de esta naturaleza encuentra sustento en diversas razones, en primer lugar creemos que en el ámbito de su regulación nuestro Poder Legislativo está escasamente regulado en franca desobediencia a la Constitución. Lo anterior ha provocado una muy mala práctica para intentar resolver las omisiones y las lagunas legales y es la de darle una fuerza inusitada a los acuerdos parlamentarios, normas inferiores en la escala que regula el actuar de nuestras asambleas, cuya ilegalidad e incluso inconstitucionalidad no en pocas ocasiones se presume.

Producto de tales omisiones podemos afirmar que las funciones de nuestro Congreso nunca han estado reguladas por una Ley como, dicho sea de paso, lo exige nuestra Constitución. Algunos procedimientos como la Declaración de Procedencia o el Juicio Político regulados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1986 encuentran fuertes contradicciones con la Ley Orgánica del Congreso de 1999.

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones nuestros legisladores carecen de normas claras que establezcan un régimen de disciplina parlamentaria. No están obligados a rendir cuentas de sus actuaciones por ningún medio jurídico. En suma, es preciso que el Congreso antes de solicitar la reelección ofrezca a la ciudadanía una reforma de amplio calado que tenga en el centro de la misma la eficacia de los procedimientos parlamentarios, la transparencia y la rendición de cuentas, así como un régimen de responsabilidades claro y mecanismos permanentes de vinculación con la ciudadanía, la que se debe.

No pensamos, como lo han puesto de manifiesto algunos autores, que el simple hecho de reformar el artículo 59 traiga consigo, en automático, la rendición de cuentas; antes, es preciso establecer tales mecanismos que constriñan a los legisladores a dar cuenta de sus trabajos en comisiones, de sus votaciones en el Pleno, de la justificación de sus viajes; en suma, de su actuar cotidiano como representantes ciudadanos.

Nuestras propuestas de reforma mínimas que debe experimentar el Congreso, las exponemos en las siguientes líneas y las podemos resumir de la siguiente manera: dar cumplimiento a los artículos 70, 72 y 77 para armonizar el régimen estructural y funcional del Congreso; modificar la forma de hacer normas jurídicas con rango de ley; convertir a las comisiones parlamentarias en los órganos más eficaces del trabajo parlamentario y rediseñar la función de control y sus instrumentos a fin de que el Congreso participe no sólo en la fiscalización del Ejecutivo, sino en un cogobierno responsable que permita consolidar un régimen político sólido que ofrezca los resultados que el pueblo de México exige.

Por lo anterior, tenemos claro que la reelección legislativa consecutiva no puede ni debe verse como un puerto de salida que sirva para proponer la gran reforma del Congreso de la Unión; todo lo contrario, la reelección legislativa debe de ser el estímulo que lleve a nuestros representantes a transformar, cuanto antes, a nuestras asambleas representativas, si quieren gozar del privilegio de la reelección inmediata.

#### 1. Delimitación del término legitimidad funcional

Abordaré algunas de las críticas y propuestas a la estructura orgánica de nuestro Congreso y a algunos de sus procedimientos desde un concepto que introduje hace algún tiempo en la doctrina del derecho parlamentario mexicano y que denominé: legitimidad funcional (Mora-Donnato 2006). Si bien el concepto de legitimidad representativa es más comprensible para todos los ciudadanos porque lo experimentamos con cierta regularidad cuando somos emplazados a conformar nuestras asambleas representativas, bien locales o federales, en virtud de que en los Estados democráticos existe un proceso de elección de nuestros representantes mediante el ejercicio del sufragio universal, secreto y libre para lo cual sólo se requiere haber sido electo mediante el procedimiento electoral previsto en la Norma Fundamental y en la legislación de la materia. En suma, la legitimidad representativa deriva directamente de las urnas, a través de las cuales los electores elegimos a nuestros representantes. En paralelo a dicha legitimidad encontramos a la legitimidad funcional, que tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas, en este caso el Congreso, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y, por ser

eficaces, se legitiman a sí mismos. Es decir, los representantes cumplen adecuadamente sus funciones, ofrecen resultados a sus electores y esto, por sí mismo, genera el reconocimiento de sus representados.

El Parlamento es, ya lo dijo Kelsen, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo, y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la Nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de nuestro país no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta nuestro Congreso de representar, siquiera sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución. A las ventajas derivadas de su carácter plural se unen, sin duda, las consideraciones de legitimidad que devienen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es éste, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General. Sin embargo, la enorme legitimidad con que cuentan nuestros congresos, derivada de su integración plural, no es suficiente; hay que avanzar mucho más, la disyuntiva que ahora tienen frente así nuestras asambleas

representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, esto es, la eficacia de sus procedimientos; nuestras asambleas representativas están urgidas de una refundación. Es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta, en nuestros días, el conjunto de la sociedad mexicana.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. En este contexto los retos y desafíos genéricos, que como coordenadas debe tener en cuenta la institución pasan, como mínimo, por: 1) redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2) consolidar los cuerpos de apoyo técnico; 3) dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y el diseño de la acción legislativa del Congreso; 4) convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5) romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa; 6) superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7) hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de

confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.

Consecuencia de estas omisiones que han colocado al Congreso mexicano en una delicada situación, es entendible la erosión de su imagen frente a la sociedad que no es capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente le representa, como se refleja en los muy variados sondeos de opinión; en nuestro país es por todos conocido que el Congreso y sus integrantes se encuentran situados entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos. No debemos, por otra parte, perder de vista que si ésta es la realidad a nivel nacional, no es muy distinta la situación que experimentan las asambleas de las entidades federativas.

2. La transformación del Congreso desde el punto de vista de las normas que regulan su actuación. Armonización de los artículos 70, 72 y 77 de la Constitución

La legitimidad funcional, en suma, no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Poder Legislativo, para ello no sólo deben ponerse en el centro de la discusión las funciones del Congreso y la manera en la que éstas se ejerzan sino, al mismo tiempo, la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo, de tal manera que, desde esta perspectiva, organización y funcionamiento son dos aspectos íntimamente relacionados que exigen una amplia adecuación del marco jurídico del Congreso mexicano que, dando una interpretación armónica y sistemática de los artículos 70, 72 y 77 de nuestra Constitución, genere un marco normativo nuevo, claro y preciso que rijan la vida de nuestras asambleas.



Las reformas constitucionales y legales que de manera directa o indirecta han impactado al marco normativo del Congreso podemos agruparlas, sintéticamente, de la siguiente manera:

- a) En 1977, dentro del marco de la llamada “Reforma política”, se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento para el gobierno interior.
- b) A partir de ese momento el artículo 70 constitucional estableció: “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.
- c) Con base en dicho precepto se expidió en 1979 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) A pesar de la aprobación de la anterior Ley, se sigue aplicando hoy en día el Reglamento para el gobierno interior que data de 1934 en todo lo que no se opone a la Ley Orgánica.
- e) Esa Ley Orgánica de 1979 sustituida en su momento hasta llegar a la Ley Orgánica actualmente en vigor, que data de 1999.
- f) Por último, conviene dejar constancia de la reforma <sup>1</sup> que modifica el artículo 3° de la Ley Orgánica que a la letra señala: “El Congreso y las Cámaras tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, las reglas de funcionamiento del Congreso

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 2004.

General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra”. Esta reforma, según se afirma, tiene como finalidad que cada una de las cámaras pueda, sin intervención de la otra, expedir su reglamento interno; a nuestro juicio, la aplicación de dicha reforma podría provocar una previsible inconstitucionalidad. <sup>2</sup>

A grandes rasgos este es el escenario legal, esto es, después de la Constitución, que rige a nuestro Congreso, una Ley Orgánica que data de 1999; un Reglamento interior de 1934 que se aplica parcialmente y una norma que posibilita la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras. <sup>3</sup>

No obstante lo anterior, el mandato o los imperativos constitucionales, a nuestro juicio, no están satisfechos, veamos por qué. El artículo 70 establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; hasta ahora nuestras leyes orgánicas se han encargado de regular sólo la parte orgánica de las cámaras, es decir, los órganos y sus competencias. No así el funcionamiento o, si se me permite, los procedimientos que desarrolla nuestro Congreso, tales como: el procedimiento legislativo, el

---

<sup>2</sup> No desconocemos que el pasado 4 de junio el Senado de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento que entrará en vigor, según lo señala el primero transitorio, el 1º de septiembre de 2010. No obstante lo anterior, seguimos teniendo nuestras dudas sobre la constitucionalidad del mismo. En virtud de que la Constitución mexicana nunca alude a que cada una de las cámaras apruebe y publique, por separado, reglamento alguno.

<sup>3</sup>Esto sin contar la diversidad de acuerdos que rigen hoy la vida interna de nuestras cámaras.

presupuesto, la declaración de procedencia, el juicio político, la aprobación de tratados internacionales, la designación de servidores públicos, sólo por mencionar algunos.

Por lo que hace al artículo 72 de nuestra Constitución éste indica que debe existir un Reglamento de Debates para normar las discusiones y votaciones que se presenten cuando se discute un proyecto de ley o decreto. Reglamento que nunca ha existido, pues los debates en nuestras cámaras frecuentemente se rigen por acuerdos parlamentarios y no por una norma de esta naturaleza.

Finalmente, la fracción III del artículo 77 señala que las cámaras, de manera individual, pueden “nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma”; con una visión tergiversada, a nuestro juicio, se ha sostenido que este precepto posibilita a las cámaras para expedir, cada una, su propio reglamento interior. Esto no es así, pues lo que dicha fracción permite es expedir el reglamento interior de la secretaría, no de la Cámara como, en ocasiones, se ha afirmado; y, en este caso, los estatutos de organización expedidos por ambas cámaras desarrollan esta norma.<sup>4</sup>

En ese orden de ideas y con pleno respeto a la Constitución, esto es que exista duda sobre las normas, la primera tarea que debe emprender el Congreso o, dicho de otra forma, la primera reforma pendiente de nuestro Parlamento es la de su marco jurídico. Dicha reforma integral debe tener como derrotero no sólo la armonización de los preceptos constitucionales antes aludidos sino, también que regule con precisión no sólo la estructura orgánica sino, y sobre todo, las

---

<sup>4</sup>El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 2000. Mientras que el del Senado de la República se publicó el 22 de noviembre de 2002.

funciones del Congreso que son muchas. Asimismo, debe tratarse de una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad y evite, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras y fomente el respeto al Estado constitucional y democrático de derecho.

### 3. Un nuevo diseño institucional para la creación de normas con rango de ley

No es la intención de este ensayo pasar revista a todos y cada uno de los procedimientos que desarrollan hoy en día nuestras cámaras de manera exclusiva o actuando como Congreso General, porque no es necesario hacerlo para darnos cuenta de que muchos de estos procedimientos son poco funcionales, escasamente regulados e incluso antiguos. Simplemente y para dejar muestra de lo anterior, en los apartados siguientes analizaremos brevemente dos de las competencias más importantes que desarrollan los modernos parlamentos: la función de hacer leyes y la capacidad de los órganos y mecanismos que se tienen para tal fin y la relevante función de control. Dos funciones fundamentales que toda asamblea representativa en cualquier Estado democrático debe desarrollar con diligencia y eficacia porque a través de dichos procedimientos no sólo se erigen en defensoras y protectoras de determinados derechos en un Estado de esa naturaleza sino porque, además, mediante los instrumentos de control parlamentario los congresos contribuyen considerablemente a la gobernanza.

a) Una nueva forma de entender y crear el ordenamiento jurídico

Empecemos con la función que dio nombre, durante el siglo XIX, a nuestras asambleas representativas, el procedimiento legislativo. En el ordenamiento jurídico mexicano seguimos creando las normas legales con fundamento en los artículos 71 y 72 constitucionales, escasamente reformados, desde 1917; y eso no sería extraño si esa manera de crear normas con rango de ley respondiera a las necesidades de una sociedad como la nuestra, que requiere de procedimientos rápidos y expeditos de creación de leyes que no coloque a la producción legislativa a la zaga de la producción administrativa.

En México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación, esto es, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos, que permitan que las leyes sean verdaderos actos de razón, o —si se prefiere— que se aprueben sólo aquellas leyes estrictamente necesarias y con ello contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos. En nuestro ámbito parlamentario, seguimos afirmando con absoluta contundencia y convicción que la mejor legislatura es la que aprueba más iniciativas de ley o, peor aún, que el mejor legislador es el que presenta el mayor número de iniciativas legislativas. Cuando es por todos conocidos que en un Estado corrupto la marea legislativa es mayor. La ley y el respeto a ésta son la vía de convivencia civilizada de las sociedades modernas. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas; para que esto suceda, el legislador, en su sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas, y con ello se

beneficie su cumplimiento. Hoy deberíamos de discutir sobre las diversas opciones que pueden tenerse para generar normas con rango de ley, como puede ser procedimientos de urgencia o de emergencia, comisiones con delegación plena, es decir, delimitar las materias sobre las cuales las comisiones desahoguen los asuntos desde el inicio y hasta el final, generen condiciones para que pueda presentarse la legislación delegada y el control de la misma, etcétera.

Una idea más que subyace en la inquietud de contar con un diseño institucional de creación de normas con rango de ley, es que las iniciativas sean efectivamente analizadas, dictaminas, discutidas y aprobadas con el tiempo suficiente para hacer de ese proyecto una ley exitosa, esto es, que en sí misma engendre las posibilidades de su aplicación y cumplimiento. La posición de colaboración del Congreso en cuanto participe en la creación de las normas con rango de ley debe de ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma. Para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este desideratum.

En este orden de ideas es en donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación o, si se prefiere, un nuevo diseño institucional, cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas sin más, sino también analizar asimismo el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concreta en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo. No hay duda de que los juristas en gran medida se han formado bajo la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la producción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que

el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los Diarios Oficiales, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación. Nos encontramos ante un escenario que evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice a la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa (Coderch, 1986a:2-27; 1989:11).<sup>5</sup>

Las leyes como productos de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser). La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política, hasta el instante en el que ésta se concreta mediante su incorporación e

---

<sup>5</sup> Entender así a la técnica legislativa es considerar que su aplicación se da también en la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones legislativas como por ejemplo las sentencias o los contratos. Por su parte, M. Martín Casals (1995:72) entiende que las directrices de la técnica legislativa son un conjunto de reglas sobre aspectos formales o conceptuales que se han de tener en cuenta en la elaboración de disposiciones normativas. Un aspecto también importante que hay que señalar es el carácter ajurídico de las reglas de técnica legislativa, como señala Salvador Coderch (1986b:15) “conforme a la orientación dominante en Alemania federal, Austria, Suiza o, reciente, en Italia que son países con experiencia sobre la cuestión, las directrices se construyen como un texto artículo, como un conjunto de reglas pero, normalmente, no son reglas jurídicas”. Para más detalle vid. Cazorla (1999:87-92).

impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de la teoría de la legislación, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica en general y mexicana en particular.

En suma, y sin pretensiones exhaustivas, podemos señalar que la teoría de la legislación <sup>6</sup> que se propone tiene como objeto de estudio no sólo la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos al “técnico” que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo –sea jurista o no–, con el redactor de una norma

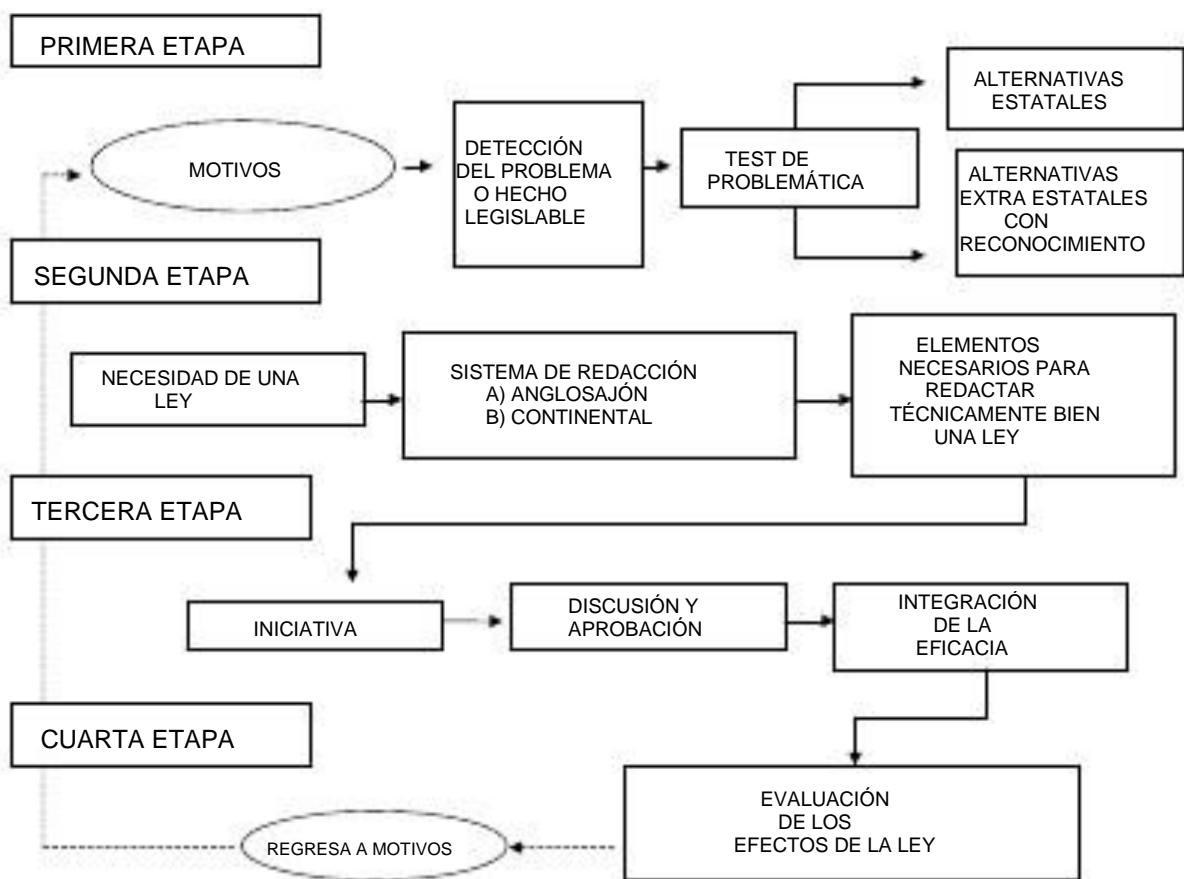
---

<sup>6</sup> No existe unanimidad en la doctrina para denominar a las distintas disciplinas que en los últimos años se han venido ocupando de los diversos aspectos del quehacer normativo; así, por ejemplo frente al término técnica legislativa podemos encontrar el de técnica normativa, ciencia de la legislación y teoría de la legislación. Respecto de las dos primeros se ha establecido que el carácter de la técnica normativa permite un enfoque más amplio para incluir aquellos supuestos de elaboración de normas que no tienen formalmente carácter legislativo, reconociendo que la expresión “técnica legislativa”, atribuida a Geny (Gómez, 1991:13), es la más usual y habitual. El trabajo de Geny es “La technique legislative dans la codification civile moderne”, *Le Code Civil 1804-1994*, vol. II. Por lo que hace a la diferencia entre ciencia y teoría de la legislación el primero término es atribuido a Filangieri, G., por su obra *Ciencia de la legislación 1780-1785*. Para lo demás véase Atienza (1995:15-25).



con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.<sup>7</sup>

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo anterior, la propuesta que aquí se formula podríamos sintetizarla en un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu que puede ser –o no– permanente y constante.



<sup>7</sup> La teoría de la legislación viene a significar no sólo una racionalización de la producción normativa legal, sino incluso una profesionalización de quienes redactan el derecho, esto es, el draftsman o redactor de normas.

El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o hecho legible que si una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (test o cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa de tal diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: 1) sistema anglosajón y 2) sistema continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley, éstos son: a) comprensión de los objetivos, b) análisis de los objetivos, c) diseño de la estructura de la norma, d) composición o redacción de la norma, y e) examen crítico de los resultados. A la anterior instancia le seguiría el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado por tres etapas: 1) fase de iniciativa, 2) fase de discusión y aprobación, y 3) fase integradora de la eficacia. El diagrama en comento tendría como última etapa la que tiene como objetivo evaluar los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir o no en lo que en la primera etapa denominamos motivos; situación que retroalimentaría el diagrama e iría, por sí mismo, no sólo, depurando al ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene como punto de referencia fundamental a las normas con rango de ley. Esto no significa, sin embargo, que los elementos legislativos abordados no sean predicables de otras disposiciones jurídicas de naturaleza distinta, lo son pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada una de éstas.

La teoría de la legislación que se concentra en el diagrama anterior posee, desde luego, un carácter de generalidad que persigue eliminar el terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de las normas con rango de ley; si la problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: validez, coherencia, lógica y claridad del ordenamiento, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada “operador político”; criterio que, aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario a dicho principio.

Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del Parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, o federal si se prefiere, como es el nuestro, es preciso tener presente que cuando se pretende mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión, significa incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de la entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los congresos locales. Por ello

y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas.

Por último, es preciso señalar que a través de esta teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de la ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

#### b. Las comisiones parlamentarias: órganos centrales del trabajo legislativo

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario, recobran especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados que permitan construir consensos, rescatando el concepto de Woodrow Wilson del gobierno congresional, como el gobierno por los comités.

La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario dan un significado diverso a la división y especialización de las asambleas representativas, convirtiendo a las comisiones en los órganos naturales de las cámaras parlamentarias durante ya casi dos siglos y a través de los cuales las labores son asumidas por los legisladores como actores políticos y fortalecidas por quienes ejercen

los servicios técnicos de apoyo. Dicho sistema no ha sido sustituido por otro hasta nuestros días, su evolución ha consistido en perfeccionarlo y reforzar el ámbito competencial de las mismas. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas sino también de control evaluatorio. La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas legislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo.

El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Diversas circunstancias así lo exigen; baste simplemente hacer referencia a algunos aspectos que consideramos apremiantes. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de avanzar en el fortalecimiento técnico del Poder Legislativo. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera, que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley. En este sentido un primer paso, muy importante, pero que parece haber quedado rezagado, fue la aprobación del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados, y su correlativo en el Senado; sin embargo, parece experimentarse un largo im passe y no sabemos cuándo terminará. El esfuerzo que hiciera la LVII Legislatura al momento de

promulgar la Ley Orgánica, e incorporar en ésta la figura del servicio civil de carrera, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Esta es para las cámaras del Congreso mexicano una asignatura pendiente. Conviene señalar que en la mayor parte de las asambleas democráticas este tipo de órganos técnicos existe (Mora-Donatto, 2008:174-209).

A nuestro juicio, el apoyo técnico debe darse desde dos perspectivas, o en dos ámbitos si se prefiere, el primero de extraordinaria urgencia e importancia y cuya finalidad es contribuir a que las decisiones se asuman y se discutan en las comisiones y en consecuencia se fortalezca su trabajo y con ello la función deliberativa del Congreso, tiene que ver con el apoyo directo a las mismas y que llamaríamos inmediato; un staff que les permita la elaboración de dictámenes, informes y opiniones profesionales y bien estructurados que favorezcan la negociación razonada entre los legisladores integrantes de las comisiones, que requeriría de un apoyo jurídico, de investigadores en diversas materias del quehacer parlamentario y especialistas preferentemente en la elaboración de dictámenes, opiniones e informes. Un segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento del Congreso como institución del Estado que implica el reforzamiento de la investigación a largo plazo, esto es, del planteamiento de problemas a los que por la vía de la investigación se ofrezcan soluciones a los legisladores para la toma de decisiones.

La creciente complejidad de los problemas de una sociedad como la nuestra ha generado una enorme dificultad al momento de asumir decisiones políticas, ello no sólo por el clima de evidente falta de visión de Estado en un país en donde la transición democrática no termina de asentarse, sino incluso por el amplio desconocimiento de la

compleja realidad mexicana y, fundamentalmente, por la ardua labor que conlleva la elaboración de una regulación concreta, frente a la pluralidad de posibilidades que permitan el desarrollo de México. La legislación en nuestro país es en suma todavía decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia dónde se dirige nuestra economía, nuestra cultura e, incluso, nuestra ciencia; pero aquélla no puede seguir elaborándose como hasta ahora, sin un apoyo técnico que coadyuve con el decisor político para que éste adopte la mejor opción legal. La decisión, todos sabemos, siempre será de él. Los cuerpos técnicos no secuestran para sí tal responsabilidad política, sino que simplemente contribuyen a que tal decisión sea asumida con información y fundamento. No podemos dejar de desconocer que una decisión de gobierno, en su sentido más amplio, es una solución técnica políticamente conducida que requiere, imprescindiblemente, de la asesoría de expertos que contribuyen con su imparcialidad y conocimientos específicos a la implementación práctica de dicha solución.

#### 4. La función de control parlamentario. Entre la fiscalización y el equilibrio

En otra vertiente de la legitimidad funcional se encuentra precisamente el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes. Esta disyuntiva competencial sitúa a nuestras cámaras en los órganos del Estado mexicano que están llamados, por vocación, a propiciar y mantener espacios de colaboración con los demás poderes. El concepto moderno de control parlamentario debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control

y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno, en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal. El concepto de equilibrio constriñe al Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del Estado (como lo es el nombramiento del presidente y los consejeros del IFE, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental) y exigen de éste procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino igualmente y en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En síntesis: la responsabilidad del Congreso no se agota en un simple nombramiento sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza.

Por otra parte, hoy podemos decir que contamos con unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país en transición. Por tanto, es preciso construir con delicadeza y responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes, superando las desconfianzas mutuas, que generen acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas —y aún gobiernos— y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o co-gobernar, si se prefiere) junto con el Ejecutivo y ofrecer un rumbo cierto al país. Evidenciar, sí, las debilidades de las políticas públicas, las decisiones del Ejecutivo, la malversación de recursos públicos, pero, al mismo tiempo, un Congreso constructivo, competente para ser el escenario propicio para



la edificación y consolidación de los proyectos que haga de nuestra incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante este panorama hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano y adecuarlo a la realidad y las circunstancias que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan.

Con la finalidad de contar con un Congreso controlador efectivo, es indispensable una regulación que permita fortalecer a través de disposiciones legales y reglamentarias instrumentos indispensables para un ejercicio eficaz de dicho tipo de control como, por ejemplo, son: las comisiones de investigación, las comparecencias de servidores públicos la figura de la glosa del informe presidencial, las preguntas parlamentarias, el control del gasto público, por mencionar sólo algunos.

5. El tema de la reelección legislativa consecutiva. Una inquietud reiterada desde su prohibición

En líneas anteriores hemos expuesto solamente algunos temas de la agenda pendiente de la refundación del Congreso federal. Sin una respuesta, por lo menos, a los anteriores retos es, a nuestro juicio, impensable proponer la reelección consecutiva de nuestros representantes. Un tema que ha estado presente de manera constante a partir de su supresión en 1933. Desde la Constitución de 1824 y hasta

la de 1917 se permitió la reelección inmediata de legisladores.<sup>8</sup> De 1917 a 1924 en la Cámara de Diputados de 2,414 diputados federales, propietarios y suplentes, se reeligieron 316, es decir, el 13.09% (Valenzuela, 2007:413-422).

Después de la Revolución Mexicana y del proceso constituyente de Querétaro, el Congreso era un espacio de disputa entre las diversas fracciones políticas en 1931, después de la muerte de Álvaro Obregón y de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (en adelante PNR) el Presidente Plutarco Elías Calles propuso la reforma al artículo 59 constitucional para prohibir la reelección inmediata. El tema se trató en el Congreso Nacional de Legislaturas en 1932 y ante la falta de un consenso se propuso una Convención Nacional del PNR dedicada únicamente a discutir dicha reforma en la que finalmente se aprobó la propuesta.

El Congreso confirmó la decisión en 1933 y prohibió la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores locales y presidentes municipales. También se extendió el mandato de los diputados de dos a tres años y de los senadores de cuatro a seis

---

<sup>8</sup> El tema de la prohibición de la reelección inmediata de legisladores forma parte de la historia política y jurídica del Congreso mexicano, es un tema simbólico para los actores políticos. Martínez Báez (1994:397-400) rastrea los antecedentes de la reelección inmediata de legisladores y de sus prohibiciones, en primer lugar en la Constitución francesa de 1791 que estableció en el artículo 38 que: “los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura”. La influencia francesa permeó en el texto de la Constitución de Cádiz que en el artículo 110 señalaba: “Los diputados no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación” y en el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814, se precisa: “Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”.

años. De esta forma, la renovación de la Cámara de Senadores sería cada seis años y no por mitad, como se realizaba (Garrido, 2003:141-145).

A partir de entonces el tema de la reelección inmediata de legisladores aparecerá con cierta regularidad en la historia mexicana reciente. El 30 de diciembre de 1964 en la Cámara de Diputados fue aprobada una reforma al artículo 59 constitucional para permitir sólo la reelección inmediata de diputados por dos periodos consecutivos. En la exposición de motivos se precisaba que el fin era profesionalizar las labores y acercar a los representantes con sus bases electorales.<sup>9</sup> La minuta se turnó al Senado de la República y el 24 de septiembre, después de que las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron un dictamen se impulsó un Punto de Acuerdo para no aprobar la iniciativa y regresarla a la colegisladora sin discusión.<sup>10</sup> El Senado rechazó la iniciativa de la Cámara de Diputados para restablecer la reelección inmediata de los diputados (Careaga, 2003:55-97).

Otra propuesta más sobre la reelección legislativa consecutiva se presentó durante la presidencia de Vicente Fox, una vez derrotado el partido de Estado. En la Cámara de Senadores, el 10 de febrero de 2005, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos presentaron un proyecto de decreto para

---

<sup>9</sup> El dictamen se aprobó con 162 votos a favor y 28 en contra. Es curioso, pero dicha iniciativa fue presentada por el Partido Popular Socialista, en concreto, por Vicente Lombardo Toledano y por Jorge Cruickshank García, este último logró acumular, desde luego sin reelección consecutiva, la nada despreciable cifra de 18 años como legislador.

<sup>10</sup>El Punto de Acuerdo se aprobó con 47 votos a favor.

reformular los artículos 59 y 116 de la Constitución mexicana, <sup>11</sup> con la finalidad de que los senadores se reeligieran una sola vez y que los diputados pudieran hacerlo en tres ocasiones.

La reforma, como es evidente, no fue aprobada. <sup>12</sup> El PRI no la respaldó porque, según esgrimió en tribuna, detrás de ese debate venía la reelección del Ejecutivo; los intereses económicos locales estarían detrás de la reelección de diputados y senadores; los diputados y senadores poseen experiencia fuera de los recintos parlamentarios y la rendición de cuentas se da por medio de los informes de actividades.

Recientemente, y con motivo de la llamada reforma política que presentara el Presidente de la República, Felipe Calderón, en diciembre de 2009, el tema ha vuelto a discutirse, dicha propuesta se inclina por permitir: “la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales...”. La iniciativa de reforma al artículo 59 señala: “Los senadores podrán ser electos por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”.

Por su parte el PRI, a través de su grupo parlamentario en el Senado de la República, considera en su iniciativa para reformar

---

<sup>11</sup> La exposición de motivos daba cuenta de las siguientes iniciativas, a saber: una propuesta de Acción Nacional en la LVI Legislatura en la Cámara de Diputados; en 1998 una iniciativa en Cámara de Diputados y otra en el Senado; en 2002 con una iniciativa de senadores del PVEM y en 2003 otra iniciativa de senadores del PRD. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, del Segundo Periodo Ordinario, 10 de febrero de 2005.

<sup>12</sup> Se emitieron 51 votos a favor, contra 50 en contra y una abstención.

diversos artículos de la Constitución, presentada el 23 de febrero de 2010, que el artículo 59 debe quedar de la siguiente manera:

Los senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato una sola vez.

Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta en dos ocasiones.

En el caso de que un senador o un diputado se presente para ser reelecto, no se permitirá el uso, con fines electorales, de recursos públicos, humanos o cualquier otro beneficio del que goce por razón de su cargo, y que puedan impedir que la elección se lleve a cabo según los principios de equidad, imparcialidad y legalidad establecidos en el artículo 41 de esta Constitución. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Ni la iniciativa de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia,<sup>13</sup> ni la propuesta de reforma que en su día presentó el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados abordó la reforma al artículo 59 constitucional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El 18 de febrero de 2010.

<sup>14</sup> Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del grupo parlamentario del PRI. Gaceta Parlamentaria, 25 de marzo de 2010.

6. La reelección legislativa consecutiva. Un puerto de llegada, no de salida

Si bien, como hemos tenido ocasión de constatar, el tema de la reelección legislativa consecutiva es un tema recurrente desde su prohibición en nuestra Constitución desde 1933; tanto, que en ocasiones se aviva con más fuerza que en otras; la realidad es que hasta hoy tal prohibición persiste. A nuestro juicio, tal situación debe continuar hasta en tanto no se emprenda una verdadera reforma, de amplio calado, cuando menos en los temas que hemos referido con anterioridad.

Exigir al Congreso mexicano su legitimidad funcional plena, es urgirle para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene el Parlamento, no sólo como creador eficaz de normas con rango de ley precisas, claras y concisas y como controlador, fiscalizador y evaluador de las actividades del Ejecutivo, sino como defensor de los derechos fundamentales de los mexicanos, como garante del sistema democrático y, en consecuencia, como responsable del respeto pleno a las minorías.

A nuestro Poder Legislativo y a todos sus integrantes debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad; ataques que no sólo viene de sus adversarios políticos, sino de poderes fácticos a los que no conviene un Congreso profesional, eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país.

Si bien la democracia nunca es un fin, sino una travesía; la reelección legislativa consecutiva no debe verse como un puerto de salida, sino más bien como un puerto de llegada, esto es, una vez realizadas las grandes reformas que requiere nuestro Congreso, entonces y sólo entonces, puede plantearse a la ciudadanía tal posibilidad.

La reelección legislativa consecutiva implica también actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. No puede haber reelección consecutiva de ninguno representante sin régimen de rendición de cuentas, de transparencia y de responsabilidad política, administrativa y penal. Reección y régimen de responsabilidades deben convertirse en México en un binomio indisoluble. El Congreso de la Unión debe necesariamente expedir una verdadera Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas que permita a los mexicanos conocer cómo y en qué se gastan sus impuestos. Racionalizar el gasto público es una demanda permanente de los ciudadanos desde hace décadas en nuestro país.

7. Reflexiones finales. <sup>15</sup> Sólo unas cifras en defensa del artículo 59 constitucional vigente

Si bien, como hemos tenido ocasión de señalar, nuestro sistema parlamentario no permite la reelección consecutiva o inmediata, esto no quiere decir que no haya existido, de facto, la repetición del cargo de diputado, senador, diputado local y, más recientemente, representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo que

---

<sup>15</sup> Los datos utilizados en este apartado fueron extraídos de la reveladora investigación de David Rodríguez Esteban (2004).

ha sucedido en realidad es que se ha ejercido lo que coloquialmente se conoce como “reelección columpio o chapulín”, esto es, se ha ido brincando de una diputación local a una federal o a la inversa, o de la Cámara de Diputados al Senado o a la inversa. No existiendo en sentido estricto reelección legislativa inmediata o consecutiva en nuestra historia parlamentaria, hemos tenido legisladores federales, en cambio, que lo han sido hasta por 30 años como es el caso de los legisladores Blas Chumacero y Emilio González Parra del PRI, o Juan de Dios Castro Lozano del PAN, e Ignacio Castillo Mena del PRD, y por el Partido Popular Socialista (PPS) Jorge Cruickshank García (el mismo que propusiera la reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección de diputados hasta por dos ocasiones) quienes acumularon 18 años como representantes populares. El caso de Fernando Ortiz Arana (PRI) es un ejemplo distinto porque fue legislador federal 18 años pero también representante en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acumulando un total de 21 años en distintos cargos de elección popular. Otro ejemplo de legislador, pero con distintos partidos, bien puede ser Bernardo Bátiz, quien primero con la siglas del PAN fue diputado federal en cuatro ocasiones, esto es, por 12 años, y por el PRD en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados con un total de 15 años de carrera legislativa. No obstante estas largas trayectorias, no existía, ni existe, una norma que obligue a nuestros legisladores a rendir cuentas o a informar a sus electores de sus quehaceres parlamentarios.

Los legisladores en nuestro sistema, todavía hoy, atienden más a intereses corporativos y de grupo porque más que representantes ciudadanos, se sienten representantes de los partidos políticos quienes son, en definitiva, los que los postulan. Incluso, los lazos de sangre han servido y sirven para llegar a nuestras asambleas



tal es el caso de los parientes de Cándido Aguilar (oriundos de Veracruz), quienes entre 1943 y 1988 mantuvieron 35 años a un miembro de su familia como diputado o senador del PRI. Otro ejemplo en el PAN es la familia Vicencio, que entre 1979 y 2000 mantuvo 48 años a algún miembro de su familia como representante popular. En el PRD el matrimonio integrado por Jesús Ortega y Angélica de la Peña acumulan entre ambos 21 años desempeñándose como miembros de alguna de las cámaras.

Otro ejemplo, de los 128 senadores de las LVIII y LIX legislaturas (2000-2006), 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de empresas de diversa naturaleza o pertenecían o habían pertenecido a las organizaciones de la cúpula empresarial, como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional del Comercio (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y otras cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios.

Como hemos afirmado, la reelección inmediata o consecutiva, sin más, esto es, una reforma ligera al texto del artículo 59 constitucional que permitiera la reelección por dos o tres ocasiones, sin mayores reformas a nuestro Congreso, no traería ipso facto legisladores profesionales y ejemplos de esta situación hay muchos; recientemente y con motivo de la discusión de la iniciativa de Ley de Radio y Televisión, el coordinador del grupo parlamentario del PRD con una experiencia de doce años como diputado federal, hoy senador de la República, confesaba abiertamente no haber leído el dictamen de dicha iniciativa que se discutió y aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados. Otro ejemplo más, que quedará para la historia de la

LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, fue la discusión del dictamen de la Ley Federal Agraria cuyo dictamen se discutió en lo general en diciembre 2005 y el debate en lo particular no se dio sino hasta febrero de 2006, en abierta vulneración a lo que prescribe la normatividad del Congreso.

No queremos dejar, en el ánimo del lector, la impresión de que nos oponemos sin razones a la reelección inmediata o consecutiva, nada más alejado de nuestra intención; la vemos posible, a futuro, una vez que la profesionalización (política y técnica) se constituya como una constante en la normalidad de nuestras cámaras; éstas requieren, como hemos sostenido, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana, no es conveniente por el momento ponerle la cereza (reelección inmediata) al pastel (Congreso mexicano), sino elaborar un muy buen pastel al que, llegado su momento, pueda ponérsele la cereza.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, Manuel (1995). Contribuciones a la teoría de la legislación, Madrid, Civitas.
- Báez Martínez, Antonio (1994). “Un debate en pie. Historia del reeleccionismo”, Obras Político-constitucionales, Vol. I, UNAM.
- Careaga, Maité, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Dworak, Fernando (coordinador), El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 55-97.

- Casals M. Martín (1995). “La fixació de models lingüístics en las directrius de técnica legislativa”, La redacción de les lleis, GRETEL, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- Cazorla Prieto, Luis María (1999). Codificación contemporánea y técnica legislativa, Madrid, Aranzandi.
- Coderch, Pablo Salvador (1986a). “Introducción”, La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa, GRETEL, Barcelona, Bosch.
- Coderch, Pablo Salvador (1986b). “El título de las leyes”, La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa, GRETEL, Bosch, Barcelona.
- Coderch, Pablo Salvador (1989). “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, Curso de técnica legislativa, GRETEL, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 14.
- Garrido Luis Javier (2003). El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Siglo XXI.
- Gómez Orfanel, Germán (1991). “Significado y alcance de la técnica normativa”, Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas, Madrid, Comunidad de Madrid.
- José Valenzuela, Gorgette (2007). “Reelección en la Cámara de Diputados Federal de 1916 a 1924”, en Espinosa, Toledo Ricardo y Weldon Jeffrey (coordinadores), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, UAM-Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa.
- Mora-Donatto Cecilia (2006). Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.

- Mora-Donatto Cecilia (2008). “Urge rediseñar el servicio de carrera del Congreso mexicano”, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, julio-diciembre, núm. 19, México.
- Rodríguez Esteban David (2004). Los dueños del Congreso. El Poder Legislativo secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero. México, Grijalbo.

## Reducción del Congreso y barrera electoral

Octaviano Moya Delgado

### Introducción

A inicios del presente año, en el marco de discusión sobre la reforma política el tema electoral de nueva cuenta cobró relevancia. Algunos actores políticos, entre ellos el Presidente de la República enviaron algunas propuestas de reforma. En ellas planteó la reelección para diputados y alcaldes, doble vuelta electoral, candidaturas independientes, reducir el número de legisladores en el Congreso Federal y elevar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional y tener acceso a la distribución de curules por el principio de representación proporcional.<sup>1</sup>

Sobre estas últimas, la propuesta del ejecutivo sobre la reducción del Congreso mantenía una amplia orientación hacia la reducción de costos de transacción (concertación de acuerdos) y de representación (número y la calidad de los elegidos). Sobre el tema de la barrera electoral el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) en un foro organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la

---

<sup>1</sup> La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400 y la de Senadores de 128 a 96. La Cámara de Diputados se integraría por 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones. Para la Cámara de Senadores cada entidad federativa elegiría a tres senadores elegidos de conformidad a lo que estableciera la ley.

República (IBDSEN) propuso que para conservar su registro y participar en la asignación de diputados, cada partido político nacional debería obtener el 2% de los votos emitidos en al menos dos terceras partes (200 distritos) de las entidades del país. Su propuesta tiene como fundamento incrementar la representatividad territorial de los partidos políticos y exigirles una mejor distribución territorial y presencia en la mayor parte del territorio del país, asegurando además su anclaje territorial de quienes desde la cámara de Diputados toman decisiones que afectan a los ciudadanos.

Estos temas incentivaron una discusión entre los distintos grupos parlamentarios, partidos políticos e instituciones académicas, misma que aún permanece. El presente trabajo tiene como objetivo ampliar la discusión en dichos aspectos y aportar mayores elementos al análisis, revisando a profundidad las implicaciones directas y efectos hacia el sistema de partidos y la representación legislativa. En tal virtud, la exposición se desarrolla en cinco apartados: el segundo, analiza algunos elementos teóricos sobre la relación de los poderes ejecutivo-legislativos (gobiernos unificados y divididos), los efectos del sistema electoral y de partidos sobre la representación legislativa y las barreras electorales o umbrales mínimos de votación para el acceso a la representación legislativa; el tercero, recupera el desarrollo del sistema electoral mexicano y su influencia e impacto en la representación legislativa; el cuarto, analiza las mismas reglas electorales en las entidades del país mediante lo establecido en las Constituciones Políticas locales y leyes electorales; finalmente, el quinto apartado recupera aspectos relevantes en forma de conclusiones.

## 1. Estabilidad institucional y gobernabilidad

### A) Gobiernos unificados y divididos

Tanto en la opinión pública como entre los políticos y estudiosos de la política ha crecido el número de los que son perfectamente conscientes de que en determinadas condiciones se ha vuelto absolutamente irreal pensar que el presidente pueden ejercer todo su poder formal. Parece incluso más útil analizar las condiciones en las que el presidente consigue concretamente gobernar (llevar a cabo su programa, traducir sus promesas/propuestas en políticas públicas, etc.). Ello proviene de la existencia de una pluralidad de actores dotados de poderes de veto (Pasquino, 2004: 123-125).

El principal de estos actores, que ha cobrado actualmente relevancia e independencia en diversos países del mundo, es el Congreso o Parlamento (Llanos y Nolte, 2006:29-54). De tal forma que la relación institucional que se establezca puede llegar a contribuir o dificultar las tareas de gobierno. Pero mucho de ello depende de su integración, ya que nunca será lo mismo cuando se tienen condiciones de gobierno unificado a cuando se enfrenta la condición de gobierno dividido. Se constituye un gobierno unificado cuando el poder ejecutivo del presidente se unifica, en estrecha fusión con el Poder Legislativo, de una mayoría político-partidista cohesionada (de su partido) en el Congreso. En estas condiciones debería de obtener de ellos lealtad, disciplina y debería poder decidir y gobernar con pocos obstáculos actuando bajo el mandato popular. Por el contrario, en el gobierno dividido además de no existir fusión entre las instituciones, se da también una separación institucional y diferenciación política.

Robie Elgie propuso dos definiciones de gobierno dividido: una aritmética y otra de comportamiento. La primera de ellas se limita a

tomar nota de que el gobierno dividido se refiere a la ausencia simultánea de mayorías del mismo partido en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. La segunda atiende a la situación en la que hay conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, cualquiera que sea el apoyo hacia el ejecutivo en el parlamento o congreso. (Elgie, 2001:2-7). Analizando también los sistemas políticos latinoamericanos, Molinelli hace referencia a factores a las divisiones del gobierno, entre ellos se encuentran:

- Institucionales: Como consecuencia a la existencia de dos cámaras.
- Políticos: Por los poderes de veto y decreto del Presidente y la posibilidad del Congreso de oponerse a los vetos.
- De partido: Por los números de partidos y sus posibilidades de alianzas.

Para que exista gobierno dividido no basta que haya un grupo más o menos amplio de parlamentarios de un partido distinto al del presidente que a menudo votan contra las disposiciones que él apoya. No basta con que esos parlamentarios u otros de su partido no lo reconozcan como jefe de partido, porque probablemente no reconocen a ningún jefe y cada uno de ellos se considera jefe del partido en la circunscripción electoral en la que consigue elegirse y reelegirse constantemente. Lo que verdaderamente importa es que el presidente en funciones debe rendir cuentas con al menos una rama del Congreso en la que otro partido cuenta con mayoría. Cuando el otro partido controla la mayoría de las bancas en ambas ramas del Congreso, entonces se está en condiciones netamente de gobierno dividido. Desde el punto de vista teórico parece plausible suponer que cada vez que al menos una de las Cámaras, con mayoría de un partido político



contrario al presidente se oponga, se obtienen cinco posibles inconvenientes, entre ellos están:

1. Pausa en la toma de decisiones. Ni el Presidente, ni el Congreso, consiguen producir las políticas públicas que desean y bloquean recíprocamente las respectivas iniciativas.
2. Un alto nivel de conflicto político.
3. Una legislación inadecuada. Fruto de contratos y compromisos.
4. Una legislación excesivamente costosa. Debido a contratos y compromisos que deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto.
5. Intentos de violación de esquemas, que para el Presidente pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y para el congreso llegar a bloquear las nominas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación.

Los teóricos de la elección racional sostienen que el resultado de un gobierno dividido es un equilibrio óptimo que no puede ser cambiado, ya que responde de manera satisfactoria a las preferencias, tanto de parlamentarios que representan a un tipo de electores como del Presidente elegido por otro tipo de electores. Por el contrario, Pasquino argumenta que el gobierno debe ser criticado desde dos puntos de vista: institucional y democrático. Desde la visión institucional (contrario a puntos de equilibrio) se observan entrecruzamiento de tensiones e inmovilismo. Desde el enfoque democrático es la atribución de responsabilidades o accountability. Ello se debe a que el defecto más grave del gobierno dividido es que cuando no termina en la parálisis institucional, impide una limpia atribución de responsabilidades y por lo tanto complica la tarea de

evaluación de lo realizado por el Presidente y parlamentarios. Cada uno de ellos sostendrán que se podía haber hecho más y que sólo la oposición, respectivamente, de unos y otros lo impidió.

En consecuencia, del gobierno dividido pueden extraerse algunas conclusiones. La primera de ellas es que de todas formas, ya sea bajo gobiernos unificados o divididos el jefe del ejecutivo debe rendir cuentas con contrapesos partidarios, políticos e institucionales. Es muy improbable (y poco deseable) que procedan a una reforma constitucional o electoral con el fin de imponer el straight ticket (escepticismo reformador). La razón es clara, teniendo que elegir entre una posible tiranía de la mayoría y una secuencia de negociaciones incesantes, los electores, la opinión pública y los políticos seguramente preferirán la segunda alternativa (Pasquino, 2004:135-136).

## B) Efectos del sistema electoral y de partidos en la representación legislativa

La posibilidad de contar con gobiernos unificados y divididos se encuentra determinada –además de las condiciones electorales a las que se enfrentan en la competencia electoral–, por elementos relacionados con el sistema electoral y de partidos, entre los que destacan:

- Fragmentación-concentración parlamentaria
- La competitividad partidista y polarización política-ideológica

La fragmentación es una dimensión que permite conocer qué tan disperso se encuentra el poder político. Resulta fundamental

para comprender los problemas de gobernabilidad al develar las dificultades para formar gobiernos, coaliciones gubernamentales y/o legislativas sean estables o no. Indica el número de partidos importantes en un sistema o subsistema político y tiene en consideración tanto el número de partidos, como su fuerza electoral y parlamentaria además de la competitividad, que en su conjunto pueden explicar los cambios en el sistema de partidos. Por el contrario, la concentración es una dimensión también importante para la estabilidad institucional. Las pautas de gobernabilidad y estabilidad institucional no serán las mismas en un sistema en el que dos partidos suman más del 80% de los escaños que en aquel donde no alcanzan el 40%. El nivel de fragmentación-concentración que resulte en un sistema o subsistema dado estará influido por los efectos del sistema electoral que se aplique, particularmente de la competitividad partidista y la polarización ideológica (Oñate y Ocaña, 1999:35).

La competitividad interpartidista es una dimensión complementaria del sistema de partidos, a lo que Giovanni Sartori define como una propiedad o atributo de la competencia, o estado del juego democrático (Sartori, 1987:260). Es importante para la gobernabilidad del régimen porque manifiesta el grado de rivalidad entre los dos principales partidos que se presentan a las elecciones, pudiendo ser adecuadamente medida por la proximidad de los resultados en las competencias electorales y parlamentarias. En este caso, debe tenerse en cuenta que a mayor valor del indicador, mayor distancia en porcentaje de votos o de escaños separará a los dos partidos, por lo que la competitividad será menor y viceversa (Oñate y Ocaña, 1999:40).

Por otro lado, la polarización es la dimensión que junto con la fragmentación sirvieron a Sartori para confeccionar su tipología de sistema de partidos. Ésta explica gran parte de los problemas de estabilidad y quiebra de las democracias, al tener un impacto decisivo sobre la dirección de la competencia y la viabilidad de coaliciones parlamentarias y de gobierno. La polarización se refiere, por una parte, al ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada, y por otro lado, sirve para denotar la intensidad, temperatura o efecto de un contexto ideológico dado (Sartori, 1987:161). Estos elementos son de suma relevancia para la gobernabilidad democrática y la estabilidad institucional. Esta dimensión orienta el análisis de las posibilidades que tienen los actores (partidos) relevantes de un sistema político de concretar acuerdos para la estabilidad y la gobernabilidad del régimen y ello sólo es posible si la distancia ideológica entre ellos no hace imposible los arreglos políticos. La polarización, vista en términos de la diferencia entre los extremos clásicos del espectro ideológico (izquierda-derecha) mide la distancia entre dos partidos relevantes a partir de la ubicación que ocupen en una escala de diez puntos que representa el continuo de un eje en torno al que se articula la competencia interpartidista (Downs, 1957:41). Desde luego sobran críticas respecto a que no necesariamente la competencia partidaria se articula en función de la identidad ideológica, ya que pueden ser otras dimensiones como la “centro-periferia” para el caso de los sistemas con conflictos nacionalistas, o la volatilidad, que permite conocer los cambios o variaciones que registran los partidos entre el apoyo electoral o número de escaños que reciben entre dos elecciones sucesivas debido a transferencias

individuales del voto. Esta dimensión permite medir el grado de cristalización y estabilidad del sistema de partidos.

Finalmente, cabe mencionar que aun cuando puedan reducir su número, dependiendo de la dinámica de los partidos y del sistema de partidos, la presencia de actores institucionales dotados de poder de veto es irreductible (Pasquino, 2004:123-125). De igual forma, los sistemas de partidos deben valorarse desde distintos puntos de vista. El criterio de compatibilidad del tipo de sistema de partidos con las exigencias, las expectativas que se tienen acerca de la representación política y del sistema democrático ocupa un primer plano. Pero al igual que no existe un sistema electoral ideal para el mantenimiento de la gobernabilidad y el orden político, tampoco existe un determinado sistema de partidos que los garantice por sí solo (Oñate y Ocaña, 1999:41).

¿Cómo se articulan estos aspectos en los regímenes democráticos y cuáles son sus consecuencias en los procesos de gobernabilidad y estabilidad institucional?

El claro ejemplo del multipartidismo fragmentado lo constituye Brasil, cuya articulación en la coalición legislativa y de gobierno ha creado en ocasiones debilidad institucional. En Venezuela el sistema de partidos ha transitado del bipartidismo hasta 1993, pasando por un multipartidismo inestable con oposición fragmentada en el Congreso y predominio chavista hasta la actualidad. En México y Uruguay se han observado pluralismos moderados con la presencia de tres partidos importantes. En ambos casos, los sistemas electorales han dado lugar a alternancias. Resalta desde luego el bipartidismo en Costa Rica, que le ha dado una fuerte estabilidad democrática. Uno de los ejemplos más claros de volatilidad electoral se encuentra en Perú,

que llevó a la desaparición de AP, la permanencia del APRA y el surgimiento de fuertes partidos personalistas (Fujimori, Toledo) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Sistemas electorales y sistemas de partido

País	Tipo de régimen	Federal - unitario	Sistema Electoral		Sistema de partidos
			Ejecutivo	Legislativo	
Argentina	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta (45%) sobre los votos válidamente admitidos con segunda vuelta electoral y una reelección inmediata. Mayoría absoluta	RP: Fórmula D'Hont, 24 distritos, barrera del 3% del padrón. Circunscripciones plurinominales de magnitud efectivamente variable.	Bipartidista hasta 1993, pluralismo moderado hasta 1999, bipolarismo hasta 2000, predominio con oposición fragmentada hasta 2004
Brasil	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta, con doble vuelta electoral y reelección inmediata. Mayoría absoluta	Formula proporcional, lista cerrada y desbloqueada. Hare. Distritos grandes.	Multipartidismo fragmentado. Permanencia en el tiempo del PFL, PT, PMDB, PSD, PDT.
Colombia	Presidencialista	Federal		RP. Con listas bloqueadas y cerradas. Magnitud media de distritos. Hare.	Fin del bipartidismo histórico con la desaparición del PC. Permanencia del PL y surgimiento de partidos personalistas que alternan con segundas fuerzas (Pastrana-Uribe)
Costa Rica	Presidencialista	Unitario	Mayoría absoluta (atenuada al 40% de los votos), con segunda vuelta.	RP. Circunscripciones plurinominales de magnitud variable.	Bipartidismo estable hasta 2002, con aparición de tercer partido con importante caudal.
Paraguay	Presidencialista	Unitario	Mayoría simple	RP. D'Hont en distritos medianos (magnitud promedio de 4.4%). Elecciones concurrentes para todos los cargos. Listas cerradas. RP.	Sistema de partido predominante. Constantes fluctuaciones en el caudal electoral colorado.
Perú	Presidencialista	Unitario	Mayoría absoluta, con reelección inmediata.	Listas cerradas y desbloqueadas.	Volátil. Desaparición de AP, permanencia del APRA, surgimiento de fuertes partidos personalistas (Fujimori, Toledo).

Uruguay	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta (50%+1), con segunda vuelta, mandato de 5 años, sin reelección directa. Mayoría sim-	RP. Listas abiertas y desbloqueadas con elecciones primarias.	Pluralismo moderado. Sistema tripartidista.
Venezuela	Presidencialista	Federal	ple, 7 años con reelección inmediata.	Mixto compensatorio, 90 diputados por lista y 120 uninominales. Magnitud lista variable (3-6), magnitud por circunscripción (4-9). Mixto. 300 dipu-	Bipartidista hasta 1993. Multipartidismo inestable con oposición fragmentada y predominio chavista hasta la actualidad.
México	Presidencialista	Federal	Mayoría simple, sin reelección.	tados de MR y 200 por RP electos por lista en 5 circunscripciones en listas cerradas y bloqueadas. Barrera del 2% de la Votación Nacional Emitida.	Pluralismo moderado, con tres partidos importante.

Fuente: Escolar, Marcelo, "Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada", en Tula, María Inés (Coord.) Voto Electrónico: Entre votos y maquinas, Ariel, Buenos Aires, 2005.

### C) Barreras electorales

En el derecho electoral suele emplearse como sinónimo los vocablos de barrera electoral, barrera legal, barrera mínima o también umbral mínimo de votación. En cualquiera de sus acepciones, se entiende por éstas a las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso (Manchego y Belaunde, 2003: 97-101).

En los países de democracia representativa los sistemas electorales varían según la comunidad política en la cual se va a llevar a cabo la elección de los candidatos que aspiran a un cargo, ya sean de

presidente, representante del congreso, asamblea u órgano colegiado. En las elecciones presidenciales sobre todo en aquellos con mayoría absoluta y el sistema de doble vuelta electoral podría entenderse como una discriminación para todos aquellos partidos que en la primera vuelta obtuvieron porcentajes mínimos. Las barreras suelen ser de distintos tipos: como múltiples (barreras simultaneas), que bien han de ser superadas en su totalidad (múltiple o acumulativa). En los sistemas electorales que constan de varias etapas o fases, por ejemplo para la atribución de escaños a votos restantes pueden existir barreras secundarias o de segunda fase o de etapas a fases sucesivas (Hernández, 2005:349-390).

Nohlen manifiesta que la barrera electoral es uno de los elementos configurados de los sistemas políticos electorales contemporáneos que actúan de manera decisiva en el destino o futuro de los partidos políticos. Con ello se les limita el derecho a la designación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral sino por determinantes de condiciones especiales. Contrariamente a las barreras fácticas que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la barrera legal está determinada por la ley. En consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la vida nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los partidos, por tanto las diferencias son notorias como resultado de la votación y las oportunidades de ocupar un escaño son iguales (Nohlen, 1987). Las barreras electorales de exclusión constituyen una de las técnicas del parlamentarismo racionalizado. Son propias de sistemas electorales de principio de elección proporcional y su introducción tiene un objetivo muy preciso: impedir la excesiva fragmentación política en el seno de los parlamentos, facilitando de ese modo la formación de mayorías



parlamentarias sólidas que sustenten gobiernos estables y evitando, si no la constitución, al menos la proliferación y crecimiento de grupos parlamentarios mixtos sin coherencia política interna.

En tal virtud, con base en las características y elementos analizados sobre el sistema electoral y de partido faltaría conocer cuáles han sido los cambios más relevantes que se han dado en la legislación electoral y los efectos que han tenido en la representación legislativa en México.

## 2. La pluralidad política en México

El largo proceso de transición democrática en México tuvo como escenario principal la arena electoral. En un principio las leyes electorales de 1917, 1918, 1946 y 1951 establecieron sólo el principio del sistema de mayoría relativa, representando a aquellos partidos que ganaban elecciones en distritos uninominales (Becerra, 1997:12). En 1963 y 1973 se realizaron reformas electorales importantes que crearon la figura de los diputados de partido. Las reformas electorales de 1963 ampliaron los espacios de representación de los partidos de oposición en el Congreso. El sistema de diputados de partido premiaba a las organizaciones partidarias que obtuvieran totales de votaciones nacionales superiores al 2.5%.

Pero no fue hasta 1976, con la elección a la Presidencia de la República, que el régimen tuvo que realizar cambios profundos que garantizaran la competencia política. En esta ocasión el PRI postuló a José López Portillo, quien realizó una campaña presidencial sin adversario alguno, ya que el Partido Acción Nacional (PAN), único partido opositor con registro, no presentó candidato debido a fuertes divisiones internas. López Portillo ganó la elección pero el sistema

perdió su fuente de legitimación. Ante ello, surgió la necesidad de modificar las reglas del juego a fin de crear incentivos para que los partidos políticos se presentaran en la competencia.

De esta forma, en 1977 se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya finalidad era posibilitar que los partidos políticos participaran en las elecciones, modificando el sistema electoral y dotando a los partidos de cierta representación política. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Aunque la asignación de curules por representación proporcional requería del cumplimiento de algunas obligaciones, entre ellas: a) haber registrado candidatos en por lo menos una tercera parte de los 300 distritos, b) obtener al menos el 1.5% del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones regionales (DOF, 6/12/77). La reforma cedió la representación proporcional a las minorías, lo que ocasionó que los partidos de oposición obtuvieran espacios de oposición legislativa en el plano nacional (Gimate-Wels, 2006:74-77).

Hasta antes de la reforma electoral de 1977, el sistema electoral y de partidos se caracterizó por ser un sistema no competitivo. Por no someter a la competencia en las urnas el acceso a las posiciones gubernamentales decisivas. Esta característica resultaba coherente con el autoritarismo tradicional del régimen político en su conjunto. La reforma posibilitó una apertura sin precedentes del sistema de partidos y una ampliación de los espacios de representación para la oposición, sin poner en riesgo el control gubernamental sobre

la organización de los comicios (Becerra, 1997:139-143). La esencia del nuevo marco legal fue el aumento del número de curules y el aliento a la participación de los opositores moderados a condición de que la oposición leal aceptara la legitimidad de un marco legal que, de hecho, seguía manteniendo la simbiosis entre el gobierno y su partido (Meyer, 2001:37). Comparada con legislaciones anteriores, la reforma política de 1977 permitió una mayor flexibilización e inclusión de actores sociales y políticos que pervivían en la orilla de afuera del régimen, con posiciones irredentas y renuentes a toda forma de participación política representativa, a la que descalificaban como burguesa (Escobedo, 2001:29). Esto le permitió al régimen gobernante un mayor margen de maniobra política. Con la aplicación de la LOPPE el Estado adquiría una nueva dimensión en su legitimación y encauzaba las demandas que se formulaban en términos de violencia, hacia otro tipo de carácter cívico político y electoral; es decir, institucionaliza la pluralidad política en términos legales (González, 1997:39).

En 1986 el número de diputados de representación proporcional aumentó de 100 a 200, y con ello la integración de la Cámara de Diputados de 400 a 500. Con lo cual se modificó la proporción de los sistemas de elección, siendo ahora de mayoría relativa (60%) y de representación proporcional (40%). Sin embargo, se establece una “clausula de gobernabilidad” a través de la cual se dota al partido que obtiene la mayoría de votos a nivel nacional por mayoría relativa de tantas curules de representación proporcional, con lo que el PRI asegura mayoría absoluta en el Congreso. Se mantiene el requerimiento de 1.5% del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones. (DOF, 15/12/86). Esta reforma, descrita como la “una revolución silenciosa”, produce una transformación de la

infraestructura electoral y se refleja en el sistema de partidos y en la representación política (Schedler, 2000:5).

No fue hasta 1996 en que se introducen nuevas reformas que modifican el sistema de representación. En ellas se establece que ningún partido político puede tener más de 300 diputados (60%) por ambos principios, ni estar sobrrerepresentado en más del 8% de su votación. El requerimiento para la asignación de curules de representación proporcional aumenta al 2.0% de los votos emitidos nacionalmente (DOF, 22/08/96).

### 3. Reducción del Congreso y barrera electoral en México

Las propuestas del Ejecutivo Federal de reducir el número de legisladores del Congreso y elevar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional y tener acceso a la distribución de curules por el principio de representación proporcional, tiene relación directa con los elementos anteriormente analizados acerca de las modificaciones en la representación y sistema de partidos desde el sistema electoral.

Pero, por extraño que parezca, el tema de reducción del Congreso no es una propuesta novedosa. Si bien es cierto que cobró relevancia de manera reciente, al momento se tiene el registro de 18 iniciativas de Ley a la Constitución y COFIPE presentadas por los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PVEM entre la LVIII-LXI que se orientan hacia la reducción de los integrantes del Congreso, aunque con algunos matices.

Durante la LVIII Legislatura, el 18 de octubre de 2001, el PRI presentó una iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados para la Constitución Política, COFIPE y Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en materia electoral. En ella proponía reducir el número de diputados de 500 a 300, y de Senadores de 128 a 96, eliminando los de representación proporcional y quedando sólo los electos por mayoría relativa, y primera minoría para la elección de senadores. Nuevas iniciativas de reforma se presentaron en la Cámara de Senadores el 26 de febrero de 2003, y durante la LIX legislatura el 30 de junio de 2004 que reiteraban la propuesta inicial. En lo que respecta al PAN la primera iniciativa presentada fue durante la LVIII Legislatura, el 3 de diciembre de 2002 y proponía reducir a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados, conservando 300 de mayoría relativa pero sólo 100 de representación proporcional. Una nueva iniciativa presentada el 10 de abril de 2003, en la misma legislatura, proponía la reducción de 500 a 350 los integrantes de la Cámara de Diputados, pero conservando el principio de proporcionalidad, donde 210 serían electos por mayoría (60%) y 140 plurinominales (40%). Dicha iniciativa ratificaba la modificación para la integración del Senado. Posteriormente, seis iniciativas presentadas durante las LVIII-LXI legislaturas, tres desde la Cámara de Diputadas y las restantes desde el Senado ratificaron las mismas propuesta en iguales términos.

Las dos propuestas presentadas por el PVEM, la primera en la LVIII legislatura el 10 de diciembre de 2001, proponía reducir los integrantes de la Cámara de Diputados de 500 a 300, de los cuales 150 serían elegidos en igual número de distritos electorales uninominales y los 150 restantes por la vía de representación proporcional. La segunda iniciativa fue presentada de manera reciente en la LXI legislatura, el 4 de marzo de 2010, ratifica la reducción de diputados a 432 integrantes, 400 electos por representación proporcional en circunscripciones plurinominales y 32 por mayoría relativa, electos en cada entidad que se constituiría como una circunscripción territorial.

Finalmente, el PRD sólo ha presentado una de las 18 iniciativas mencionadas, durante la LVIII Legislatura y su propuesta giró en torno a la reducción de la Cámara de Diputados de 500 a 400 miembros, pero manteniendo el carácter mixto de su integración en forma proporcional de mayoría relativa y representación proporcional. De igual forma, propuso crear una sexta circunscripción que representara a los residentes del exterior.

En tal virtud, como se puede observar la propuesta de reducción de los integrantes de Congreso no es nueva ni tiene la paternidad del ejecutivo. Por el contrario, las iniciativas presentadas por los partidos políticos muestran enormes semejanzas y coincidencias. Pero falta preguntarnos: ¿qué argumentos sustentan dichas iniciativas? ¿Van encaminadas a la reducción de las opciones de competencia? ¿Se justifican por motivos de volatilidad electoral, polarización ideológica o fragmentación parlamentaria?

Desde 1997 la competencia electoral estuvo marcada por una amplia participación de partidos políticos. En las elecciones federales intermedias de 1997 compitieron 8 partidos, de los cuales 3 no pudieron mantener el registro. En las elecciones presidenciales de 2000 participaron 11 partidos políticos, de los cuales seis fueron de nueva creación y tres de ellos perdieron el registro al no alcanzar el 2% exigido por el COFIPE.

Las elecciones federales de 2003 competirían 9 partidos políticos entre los cuales nuevamente tres perderían el registro: México Posible de reciente creación, PSN y PLM que habían participado en forma coaligada en la elección de 2000 con el PRD.

En diciembre de 2003 se aprobó una reforma al Cofipe que duplicó los requisitos para la constitución de un partido político nacional. Hasta ese momento existía la obligación de presentar una

declaración de principios, estatutos y programa de acción, se obligaba a probar que se tenía una afiliación del 0.013% del padrón federal de electores y realizar 100 reuniones distritales o reuniones estatales en al menos 10 entidades del país. La reforma duplicó los requisitos, de tal forma que la afiliación aumentó al 0.026% del padrón federal de electores, con 200 reuniones distritales de 300 afiliados o 20 reuniones estatales en las entidades del país con 3000 afiliados. Además de ello se estableció que la solicitud de nuevos partidos sería cada seis años y se impedía que éstos pudieran participar en forma coaligada en su primera elección. La reforma electoral, aunque mínima, mostró rápidamente cambios drásticos para la integración de nuevos partidos en la arena electoral.

Para las elecciones de 2006 sólo dos organizaciones obtuvieron su registro como nuevos partidos con la denominación de Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASDyC). El resultado es conocido, ningún partido político perdió el registro, pero en las elecciones de 2009 sólo el PSD no logró superar la barrera electoral. De tal forma que la organización partidista más reciente, como es el caso del PANAL, ha enfrentado en forma exitosa dos elecciones. Con ello se desprenden tres elementos importantes:

1. El sistema de partidos ha arribado a un proceso de institucionalización. Los partidos existentes han constituido apoyos electorales estables, incluso algunos de ellos han mostrado claro crecimiento como son los casos del PVEM y PANAL.
2. En lo que respecta al sistema electoral, puede manifestarse que se ha llegado a constituir puntos de equilibrio, el cual se muestra entre el acceso de los partidos políticos a

competencia electoral y la posibilidad de acceder a la representación legislativa. La obligación hacia las organizaciones que desean constituirse en partidos político se basa en una afiliación de ciudadanos sobre el 0.026 por ciento del padrón electoral.

En un padrón total de 79,949,211 ciudadanos, la ecuación simple se reduce a la afiliación de 20,786 ciudadanos, que se multiplica a 60,000 personas que asistirán a las reuniones en los 200 distritos o 20 estados para aceptar o ratificar su afiliación al nuevo partido. Con dicha cifra, el nuevo partido deberá enfrentar una elección en donde votan, en promedio 40 millones de electores, lo cual implica obtener al menos, 800 mil votos. En consecuencia, la constitución de un nuevo partido y la cantidad de votos requeridos para mantener el registro es un esfuerzo posible para toda organización política seria. El acceso a la competencia electoral como a la representación legislativa y al sistema de financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos mantiene un punto de equilibrio. Incrementar la barrera electoral para el acceso a la representación establecería desequilibrios graves e innecesarios.

3. El sistema electoral no muestra evidencia sobre una volatilidad electoral drástica, ni polarización ideológica, por el contrario, se observa una coherencia ideológica entre los partidos que participan en forma de alianzas/coaliciones electorales ya que posteriormente conforman coaliciones parlamentarias o de gobierno.



#### 4. Acceso a la competencia y barrera electoral en las entidades del país

Para conocer el funcionamiento de las reglas electorales que aquí se analizan se indagó en las entidades del país a través de las Constituciones Políticas y leyes electorales locales en aspectos relativos a los elementos organizativos para la constitución de un partido político, mediante la proporción de afiliados sobre el padrón electoral estatal y proporción territorial de municipios/distritos en que debían residir dichos afiliados. Un segundo aspecto, relativo a la barrera electoral para la representación, con el acceso a asignación de diputados locales y regidores, así como la pérdida del registro, como partido político estatal.

El principal elemento, sobre la constitución de un partido político, además de la declaración de principios, programa de acción, estatutos y una serie de reuniones de ratificación de dichos documentos y elección de sus dirigentes, que son semejantes en todos los casos, se encuentra también la obligación de acreditar como afiliados a un número importante de ciudadanos al nuevo partido. De igual forma, que dichos afiliados residan en una proporción importante del territorio de la entidad. A nivel federal el Cofipe exige tener al menos el 0.026% de ciudadanos del padrón electoral federal y realizar reuniones ya sea en 200 distritos o 20 estados del país, con lo que se cubre además el elemento territorial.

Sobre dichos aspectos se observó que en todos los estados la exigencia sobre afiliados del padrón estatal es mayor a la establecida por el Cofipe. Aunque algunas entidades como Jalisco, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Yucatán, muestran los niveles más bajos expresados entre el 0.11 y 0.20, en su mayoría fluctúan entre el

0.34 y 1.5%. Incluso, en SLP, Morelos y Durango mantienen la obligación del 2% sobre el padrón. Los casos extremos lo constituye BCS y Estado de México, que para el primero la proporción se establece en el 2.5% y en el segundo de 0.04%.

En lo que respecta a la organización territorial de los afiliados, ya sea en municipios o distritos de acuerdo con las legislaciones, 5 estados (Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Jalisco y Nuevo León) exigen presencia territorial entre el 22-40%, lo cual es inferior a la legislación federal. En 7 entidades (EDOMEX, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Campeche, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas) la proporción territorial es del 50% mas 1%; en 7 entidades más es del 60% (Baja California, Durango, Hidalgo, Morelos, Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro); en 3 estados (Tabasco, Tlaxcala, Yucatán) la proporción es cercana al 70% de los municipios. En el DF, el código electoral obliga a tener afiliados en el 100% de las delegaciones, con no menos de 200 ciudadanos.

Por otro lado, en lo que respecta a la barrera electoral para la pérdida de registro, solamente 16 entidades del país mantienen el 2% de la votación semejante al Cofipe. Pero de ellas, sólo en 7 estados entre los que se encuentran Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Puebla, y Tabasco, la barrera electoral para el acceso a la representación de diputados locales y regidores coincide con la anterior en el 2%.

Existen otras entidades, Zacatecas, Tlaxcala, Quintana Roo, Querétaro, Morelos y Coahuila donde la barrera para la representación se encuentra muy por encima de la federal pero se mantiene semejante a la del acceso a la representación. Pero también se observa en algunas entidades que la barrera electoral además de ser distinta a la federal (mayor o menos) es distinta entre la de diputados y regidores. Tales

son los casos de Baja California y Morelos, donde la proporción de votos exigido, ya sea para la asignación de regidores, diputados o para mantener el registro, puede resultar desorbitada en comparación con alguna de ellas.

Pero en forma adicional a las barreras de asignación se encuentran también la obligación hacia los partidos políticos de presentar candidatos de mayoría relativa en cierta proporción de los distritos electorales uninominales existentes. El Cofipe obliga a los partidos a presentar candidatos en la menos 200 distritos electorales (60%), sin embargo, esto es distinto en las entidades del país. De los 32 estados, en 9 se exigen participar con candidatos en menos del 60% de los distritos electorales, en 13 estados la obligación es entre el 60-70% de los distritos, en 5 (Aguascalientes, Durango, Jalisco, Sonora, Zacatecas) la proporción aumenta entre el 70-80%, mientras que en 2 (Yucatán y DF) la exigencia crece al 100% de los distritos electorales. En Veracruz, Querétaro y Nuevo León no se encontraron datos sobre este aspecto (cuadro 3 y 3bis).

En consecuencia, los anteriores datos muestran que a diferencia de las reglas electorales establecidas en el Cofipe, el acceso a la competencia electoral y la representación legislativa llegó a un punto de equilibrio, el cual no se observa en las entidades del país. La comparación de los aspectos analizados entre el ámbito federal y locales, salvo algunas excepciones, muestran las enormes diferencias que se mantienen. Las consecuencias de estas reglas bien podrían ser el fuerte bipartidismo que se ha desarrollado en todas las entidades del país, así como la escasa aparición y permanencia de partidos políticos locales. Aunque desde luego estos aspectos merecen un análisis a profundidad. Pero lo que debe quedar claro es que mientras a nivel federal se ha avanzado con reglas equitativas y justas para que la

pluralidad política se vea representada en espacios de decisión y representación, en gran parte de las entidades el tema sigue siendo una tarea pendiente. Las reglas electorales, particularmente las que aquí se analizan, existen como un factor de exclusión o freno a nuevas fuerzas políticas o intereses de la sociedad.

Cuadro 3. Acceso a la competencia y barrera electoral en las entidades del país

Estados	Organización territorial para la constitución de Partidos Políticos Estatales	% del Padrón Estatal Electoral	Barrera electoral para la representación		Registro de candidatos a Diputados de MR	Pérdida de Registro
			Regidores pluri-nominales	Regidores nominales		
Aguascalientes	---	--	2	2.5	78%	2.5
Baja California	2,500 afiliados en todo el estado. Con 400 afiliados por municipio, en por los menos 3 de ellos (60%). ---	0.10	3	4	50%	2.5
BCS	600 afiliados 10 distritos ó 1,000	2.5	2.5	2.5	50%	2.5
Campeche	afiliados en 6 municipios. No menos de 6,000 afiliados (50%+1). Afiliados, en cuando menos la tercera parte de los municipios del estado (30%). Distribuidos en cuando menos 15 municipios, sin que sus miembros en cada uno de ellos sea inferior a 150 ciudadanos (22%). Distribuidos al menos en siete distritos ---	1.08	4	3	67%	2
Chiapas		1	1.5	2	50%	1.5
Chihuahua		0.5	2	2	64%	2
Coahuila		1.5	4	3	50%	3
Colima		0.5	2	2	50%	1.5

DF	Distribuidos en cada una de las demarcaciones territoriales del DF, sin que el número de miembros c/u sea inferior a 200 ciudadanos (100%). Organizarse	0.5	---	2	100%	2
Durango	cuando menos en dos terceras partes de los municipios del Edo (60%). 200 afiliados en cada uno de por lo menos, la mitad más uno de los municipios del Estado (50%+1).	2	2	2.5	71%	2
Edomex	500 afiliados en por lo menos cada uno de 23 municipios del estado (50%+1).	0.04	1.5	1.5	50%	1.5
Guanajuato	100 afiliados en cuando menos 30 de los municipios del estado (37%)	0.29	2	2-3	68%	2
Guerrero	250 afiliados por municipio, en las dos terceras partes del Estado. No menor de 25,000 afiliados (60%).	0.12	2	2	68%	2
Hidalgo	80 afiliados en cada uno de por lo menos 52 municipios. No menos de 6,000 (41%)	1.35	2	3	67%	2
Jalisco	En dos terceras partes de los municipios del estado.	0.11	3.5	3.5	70%	2
Morelos		2	1.5	3	67%	3

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las Constituciones Políticas y Leyes electorales de las 32 entidades del país

## 5. Conclusiones

Los temas analizados dan cuenta –más allá de las críticas al presidente por el obscuro interés de tener el dominio del Congreso–, de una nueva realidad política del país, marcada por la pluralidad política y representada en los distintos órganos del Estado, presente en la vida pública de gobiernos divididos que exigen esfuerzos adicionales para el consenso y la construcción de acuerdos, que establecen responsabilidades compartidas en la tarea de co-gobierno.

El presente trabajo mostró la forma en que durante los últimos 30 años las reformas electorales abrieron paso a la pluralidad política en los espacios de representación en forma gradual y pausada. El punto de llegada lo constituye una legislación que garantiza la apertura e inclusión en la arena electoral y la representación, pero que ello se observa solamente en el ámbito federal, ya que las legislaciones en los estados siguen siendo elementos de control y exclusión.

De tal forma que si bien es cierto que el número de diputados importa, siempre serán más relevantes las relaciones políticas que se realicen entre los grupos parlamentarios y de éstos con el ejecutivo federal. Desde luego se requieren reformas importantes, sobre todo de aquellas que abonen a la construcción de confianza del ciudadano hacia las instituciones, a la transparencia sobre el uso de recursos públicos, a la rendición de cuentas de funcionarios y representantes. Pero en lo que a las reglas electorales para el acceso a la competencia electoral y la representación política se refiere, me convence la afirmación expresada por José Woldenberg acerca de que mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviera representada en los cuerpos legislativos como para pretender cercenarla ahora.

## BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Pablo Javier (1997), Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas, UAM –I, México.
- Downs, Antony (1957), "Theory Economic of Democracy", New York. Escobedo, Juan Francisco (2001), El Olimpo Perdido, en Proceso, edición especial de aniversario. México, noviembre.
- Escolar, Marcelo (2005), "Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada", en Tula, María Inés (Coord.), Voto Electrónico: Entre votos y maquinas, Ariel, Buenos Aires.
- Elgie, R. (Editor) (2001), Political, Institutions in Europe, Routledge, 2da. ed., Londres.
- González Casanova, Pablo (1997), El Estado y los Partidos Políticos en México, Era. Col. Problemas de México, México.
- Gimete-Wels, Adrian, "Democracia y representación: Una mirada institucional y procedimental a la transición mexicana" en Ricardo Espinoza y Regina Jiménez-Ottalengo (Coord.) (2006), La representación política en el Congreso mexicano, Cuadernos de investigación, No. 35, IIS-UNAM, México.
- Hernández B., Juan (2005), "Los sistemas electorales", en Del Águila, Rafael (Ed.), Manual de Ciencia Política, 4ta ed., Trota, Madrid.
- Llanos Mariana y Nolte Detlef (2006), Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente reactivas, Política, Volumen 47, Universidad de Santiago de Chile.  
Lorenzo Meyer (2001), "La brega por el poder", en Proceso, edición especial de aniversario, noviembre, México.
- Manchego, José F., y García Domingo (2003), "Barrera Electoral", Diccionario Electoral, IEDH-CAPEL, Tomo 1, México.

- Nohlen, Dieter (1987) *Partidos Políticos y Sistemas Electorales*, FCE, México.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco A. (1999), “Análisis de datos electorales “en Cuadernos Metodológicos, Núm. 27, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Pasquino, Giafranco (2004), *Sistemas políticos comparados*, Prometeo-Bononiae Libris, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni (1987), *Parties and Party System*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2000), “The Democratic Revelation”, *Journal of Democracy*, 4, Vol. 11

## Nota

La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400 y la de Senadores de 128 a 96. La Cámara de Diputados se integraría por 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones. Para la Cámara de Senadores cada entidad federativa elegiría a tres senadores elegidos de conformidad a lo que estableciera la ley.

En la elección de 1997 compitieron el PAN, PRI, PRD, PVEM, PARM, PPS, PDM, estos tres últimos perdieron el registro. En la elección de 2000 perdieron el registro Democracia Social (DS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Centro Democrático (PCD), y en las elecciones de 2003 el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Liberal Mexicano (PLM) y México Posible.



Los derroteros en la representación política en México.  
Análisis y perspectiva sobre la reducción de integrantes en  
el Congreso de la Unión, de cara a los procesos de cambio  
político de fin de la década

Francisco Martínez Velasco

Introducción

A partir de los procesos de cambio político en México iniciados hace más de tres décadas, y que se tradujeron en un camino hacia la transición y consolidación democrática, se abrieron nuevos referentes de análisis para instituciones y actores políticos que habían sido soslayados o que se encontraban en ciernes. Entre ellos se pueden mencionar a los partidos políticos, la sociedad civil organizada, las instituciones electorales, el Poder Judicial y, especialmente, el Poder Legislativo. En el caso de este último, su relevancia cobró vida por la pluralidad y su rol de contrapeso frente al Poder Ejecutivo, toda vez que la apertura de nuevas fuerzas políticas y la incertidumbre democrática donde no había certezas ex ante frente a quien resultaría triunfador en los procesos electorales, hacían ingente la posibilidad de estudiar los alcances que este actor tenía en el sistema político mexicano.

En tal medida, fenómenos como la disciplina partidista, la institucionalización y la representación parlamentaria, así como la composición y circulación de las élites congresionales en México han sido temas estudiados por diversos enfoques analíticos y desde diversas perspectivas por analistas como Luisa Béjar, Ricardo

Espinoza, Alonso Lujambio, Cecilia Mora, Jeffrey Weldon, Adrián Gimete-Welsh, Lucero Ramírez y Enrique Flores, entre otros.

Asimismo, y conforme la democracia en el país ha tomado otros derroteros más allá de sus procesos de transición, continúa la búsqueda por dotar de contenido y calidad a este régimen político. Prueba de ello son los últimos procesos de cambio, materializados en modificaciones de las reglas, procedimientos e instituciones que integran el entramado del sistema político mexicano, a fin de establecer nuevos paradigmas en el acceso, rotación y desempeño de los poderes públicos.

Un elemento que actualmente se encuentra en la palestra del debate está relacionado con la modificación del Poder Legislativo Federal, a fin de reducir sus integrantes en ambas Cámaras, las cuales están estrechamente vinculadas con la representación política en el país.

No obstante, y pese al impacto que el tema en comento tiene en la representación política –además de las múltiples iniciativas que los grupos parlamentarios han propuesto en diversas legislatura– son escasos los trabajos que tratan este fenómeno, máxime que está relacionado con factores determinantes en la correlación de fuerzas y pluralidad necesaria de un régimen democrático.

El presente capítulo tiene como finalidad establecer las perspectivas en la representación política a través de la reducción en los integrantes del Congreso de la Unión en México. Para ello, parto de las siguientes preguntas: ¿cuáles son las perspectivas y los alcances en la representación política en México y cuál sería su impacto en caso de reducirse los integrantes del Congreso de la Unión? Esto a partir de los procesos de cambio político que vive el país en la actualidad.

De tal suerte, la presente investigación toma como punto de partida la teoría de la representación política en regímenes democráticos de corte liberal y cómo se vincula en la conformación del Parlamento y, a su vez, cómo esta representación política en dicha instancia se encuentra estrechamente vinculada con el sistema electoral y de partidos. Posteriormente, haré un breve recorrido histórico de los referentes más importantes en la conformación de la representación política en el México moderno. Observaremos cómo se han integrado las instituciones políticas depositarias y garantes de dicha representación, específicamente en la composición y número de las Cámaras del Congreso General. Todo ello en el marco del cambio político caracterizado por los procesos de transición y consolidación democrática acaecidos en los últimos 30 años.

Finalmente, y bajo este contexto presentaré las principales propuestas realizadas por los partidos políticos relacionadas con la reducción en el número de integrantes del Congreso de la Unión, de cara a la más reciente convocatoria de reforma política convocada por el Ejecutivo en 2009 y las propuestas que al respecto realizaron los diversos actores e institutos políticos, a fin de generar tanto las convergencias como las divergencias y analizar su impacto en la representación política.

#### I. Parlamento y teoría de la representación en regímenes democráticos de corte liberal

Es común referirse al Parlamento como la institución política que ostenta la representación popular y que genera las normas con rango de ley o como el controlador y fiscalizador de la acción del gobierno.

Asimismo, esta representación popular, a través de las elecciones, menciona Duverger (1970), permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran.

Para entender la *raison d'être* del Congreso o Parlamento como la instancia de representación de voluntades y, en la actualidad, como espacio legitimador en los regímenes democráticos, resulta necesario generar algunos antecedentes. Si bien la representación parlamentaria no nace en el seno de las democracias, sí ha corrido en paralelo con este régimen de gobierno a lo largo de la historia del pensamiento político. Es decir, el Parlamento no surge como una institución producto de la democracia, sino que paulatinamente se convierte en el órgano de representación en las diversas formas de organización del poder político.

Cabe señalar que es en Inglaterra donde adquiere un mayor contenido la representación política bajo la égida del Parlamento. Desde el siglo XIII se localiza su génesis como una asamblea integrada por el clero, la nobleza militar y los miembros de las ciudades, con el propósito de autorizar gastos de guerra al monarca o emperador, a cambio de privilegios y concesiones (Fix-Zamudio, 1994:15). Pero sería hasta los siglos XVII y XVIII donde concentra su rol preponderante como instancias de intervención en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular (Cotta, 1995: 1123).

Empero, fue a partir del siglo XIX en que este órgano constitucional se convierte en un instrumento *sine qua non* para la identificación de la voluntad con la ley, iniciándose al correr el tiempo un proceso de democratización configurándose -como señala Cecilia Mora-, las democracias parlamentarias como formas de Estado (Mora, 2006).

Asimismo, con el advenimiento del liberalismo se articula la noción de la representación política al ofrecer al ciudadano un peso específico en la dicotomía de gobernantes y gobernados, dejando atrás los atavismos estamentales. Pero será con la democracia en su vertiente liberal representativa donde se establecerá el cenit de la representación política a través del Parlamento, toda vez que ahí se manifiesta en toda su magnitud el pluralismo y tienen cabida, directa o indirectamente, todos los sectores de la población para dar legitimidad en la conformación del gobierno y las instancias de poder público.

Esto es, que la función de representación política en las democracias liberales por parte del Parlamento implica un vínculo entre los votantes y los integrantes de éste. Esta función, señala Valencia (2007) engloba a la formación de leyes, ya que se detenta el espacio donde se generan las demandas sociales y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en esta institución política.

De las áreas atribuidas al papel del Congreso es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir nuevas demandas sociales. Es decir, la responsabilidad de los legisladores va más allá de canalizar y procesar los requerimientos de los representados, toda vez que los representantes parten de la premisa de que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad (Ibidem, 2007: 182).

No obstante, al ser un mosaico de demandas sociales, donde inclusive puede haber conflicto de intereses, los representantes populares deben combinar dichos intereses y generar las mejores estrategias y cursos de acción para ofrecer las respuestas adecuadas. Dicha situación se complejiza al añadir grupos de interés, sectores sociales articulados e incluso poderes fácticos, quienes ejercen una

presión mayor al representante, a fin de incrementar y reproducir sus exigencias con la idea obtener las mejores respuestas para su gremio.

Por otra parte, la estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales, incluido el Parlamento, descansan en un principio básico: el de la separación de poderes, desarrollados por Locke –Tratado sobre el Gobierno Civil (1690) –, y Montesquieu –El Espíritu de las Leyes (1748). Esta separación, en la democracia, no solamente consiste en una división del trabajo, sino implica también, que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros (Duverger, 1970: 178).

De modo tal que es función del Poder Ejecutivo la tarea administrativa y conducción de las acciones gubernamentales; mientras tanto, la resolución de litigios y formulación de sentencias, la administración e impartición de justicia, y actuación de un medio de control político corresponde al Poder Judicial. Sería entonces, para el Poder Legislativo, la generación de leyes, pero especialmente se constituiría en el órgano de representación política de las colectividades.

En suma, y tal como lo menciona Espinoza, tiene lugar la estructura institucional básica, por medio de la cual la representación política se vuelve el eje de la democracia moderna, a través de la dicotomía entre procesos electorales competitivos y el Congreso, quien –como institución independiente y autónoma–, representa un contrapeso frente a otros poderes. Pero no sólo ello, sino que al ser una instancia que alberga el disenso y exige la generación de acuerdos o consensos, el Congreso se convierte en la máxima vitrina del pluralismo (Espinoza, 2004:38).

## II. El diseño institucional de la representación política democrática en Estados de corte federal

El Estado en su forma federal puede ser definido como una forma de organización política que integra distintos sujetos políticos territorialmente identificables, con base en un esquema de unión voluntaria que tiene por objeto la conformación de un poder central común y la subsistencia de esferas competenciales exclusivas de las partes (González, 2007:153).

A diferencia de los Estados unitarios –entendidos como la forma de organización política-territorial que supone un solo sujeto para estos ámbitos y un poder central que se impone por igual en todo el territorio nacional, cuyo funcionamiento puede apoyarse en los principios de descentralización y/o de desconcentración administrativa (Ibidem)– el Estado federal se presenta como un bloque unido, como una sola nación, pero también se articula por Estados miembros que conservan una amplia autonomía.

Por consiguiente, el entramado institucional debe reflejar este doble carácter, incluyendo aquellas instancias donde descansa la representación política. Así, el Parlamento Federal se encuentra normalmente compuesto por dos cámaras. Una es la imagen de la unidad del Estado federal: representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; se elige en proporción a la población de cada estado miembro. La otra, por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad. Está compuesta, por tanto, de igual número de delegados por cada estado, sin tener en cuenta la importancia de su población (Duverger, 1970:191).

En el mismo sentido, Espinoza señala que por regla general, los países que tienen división política federal optan por un sistema

legislativo bicameral. En esos casos, en la Cámara Alta, o Senado, se deposita la representación territorial. Esta Cámara está integrada por uno o dos o más representantes de los Estados o provincias del país, que son elegidos, sea por medio del sufragio universal o por otros mecanismos (Espinoza, 2007: 191).

Adicionalmente, en la Cámara Baja o de Representantes o Diputados está la representación política de la sociedad y sus miembros son elegidos, por medio del voto universal, proporcionalmente de acuerdo con la población que tiene cada uno de los estados del país (Ibidem).

Merece la pena hacer la distinción entre la representación política del Congreso, tanto en Estados federales como en Estados unitarios, no sólo porque podría pensarse que todos los Estados pudieran contener un bicameralismo, sino porque –tal como especificaré más adelante– las propuestas en materia de reducción de los integrantes del Parlamento mexicano, abarcan las dos Cámaras y en ambas se incide en la representación ciudadana y territorial.

### III. Elementos que influyen en la representación política del

#### Parlamento: El sistema electoral y el sistema de partidos

La democracia liberal representativa tiene como una condición necesaria para su reproducción y viabilidad que los ciudadanos tengan que elegir a sus representantes a través de elecciones periódicas, en oposición a la herencia, cooptación y designación directa por una o unas cuantas personas, entre otros mecanismos que subyacen en otros regímenes políticos.



Asimismo, el carácter electivo del Parlamento tiene su razón de ser en su condición de albergar la representación política de los ciudadanos y de los grupos de interés. Sin embargo, ¿cómo se integra este cuerpo colegiado en las democracias liberales y representativas? Uno de los elementos que influyen en la representación política, específicamente de la integración y número en los Congresos, para la mayoría de Estados de corte federal necesariamente está relacionado con el sistema electoral y el sistema de partidos.

Los sistemas electorales, señala Dieter Nohlen, contienen desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y como éstos se convierten en escaños. Es decir, regulan dicho proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, los procesos de votación y de los modos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1995:34).

La conformación de un sistema electoral –al contener las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos– puede generar polémica ya que no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección, alterando así la composición del Congreso y, por ende, la representación política.

Valles establece que los sistemas electorales pueden catalogarse en dos grandes clasificaciones: la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía (Valles, 2003: 208).

Por su parte, Nohlen menciona que los sistemas electorales pueden ser directos e indirectos. Los primeros transforman las preferencias políticas en poder político, es decir, en escaños. Los segundos incluyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partidos. Por tanto, los efectos de los sistemas electorales son directos en la representación política, e indirectos en el sistema de partidos e inclusive en el sistema de gobierno. A los primeros se les denomina mayoritarios y a los segundos sistemas de representación proporcional (Flores, 2002).

De tal manera, en los sistemas electorales mayoritarios se elige a una persona, a un individuo. En los sistemas electorales de carácter proporcional se elige a una lista de partido. En términos generales, en los sistemas mayoritarios se elige al candidato que obtiene la mayoría de votos, ya sea absoluta o relativa, entre los proporcionales se refleja la discusión de los sufragios entre los partidos. En este sistema, la diferencia significativa es el voto por una persona o por una lista de partido y, en cuanto al primero, se vota por personas concretas con nombres y apellidos, importa quién es quién, en tanto que en el segundo, se vota por el partido y solistas sin importar realmente quiénes los componen (Nohlen, 2003).

Cabe destacar que el problema de los sistemas mayoritarios es que favorecen la sobrerrepresentación de la mayoría y la subrepresentación de las minorías. En tanto que el problema de los sistema de representación proporcional propician la fragmentación excesiva de partidos y del gobierno. Flores establece que el sistema electoral mayoritario se justifica para garantizar la gobernabilidad, mientras que el proporcional para garantizar la representatividad de todos los sectores (Flores, 2002:2 24).

Una tercera categoría de sistema electoral, conjunta ambos sistemas de representación. Los sistemas electorales mixtos son aquéllos en los que los escaños son asignados a candidatos individuales en circunscripciones uninominales y a listas de partido en circunscripciones plurinominales. Estos sistemas mixtos son proporcionales cuando los escaños de mayoría se restan del número total de escaños asignados a los partidos de acuerdo con la fórmula proporcional, y mayoritarios cuando simplemente se suman ambos tipos de escaños (Negretto, 2006:368).

Cabe resaltar que existen elementos sine qua non de los sistemas electorales cuya combinación puede determinar los resultados y la traducción de preferencias políticas en espacios de representación popular. Dichos componentes son el distrito, la fórmula, la modalidad del voto y el umbral electoral.

El distrito agrupa a los electores generalmente sobre una base territorial que debe elegir a un determinado número de diputados o representantes. Aunque en algunos sistemas el estado constituye un distrito único lo habitual es la división del territorio estatal en diferentes distritos electorales a cada uno de los cuales asigna un cierto número de diputados. Dichos distritos se dividen en uninominales y plurinominales.

La fórmula electoral facilita el cálculo matemático necesario para transformar los votos de los ciudadanos en escaños. Así, la fórmula mayoritaria atribuye el escaño o los escaños en disputa, a las candidaturas con mayor número de votos. Por su parte, las fórmulas de tipo distributivo proporcional reparten los escaños entre candidaturas en función de los votos obtenidos: algunas variantes de la fórmula de su relación con el distrito se consigue una mayor o menor

proporcionalidad entre votos y escaños obtenidos por cada candidatura (Vallès 2003: 209).

El umbral electoral está referido al porcentaje necesario de la votación con el que un partido debe contar para ser acreedor a puestos asignados por la fórmula de representación proporcional. Los triunfos que una institución política logra en distritos uninominales son independientes de los umbrales electorales, ya que esto se rige por la fórmula de mayoría relativa. Es decir, un partido puede ganar uno o incluso varios distritos nominales, por haber obtenido un porcentaje tal que le signifique la mayoría relativa del distrito, pero no juntar los suficientes votos para entrar al reparto de escaños por la vía de la representación proporcional (Morales 2005: 13).

No obsta señalar que el umbral electoral se diferencia del umbral de registro (o de admisión), el cual establece el porcentaje necesario para acceder o conservar el registro como partido, es decir, su reconocimiento legal y, en consecuencia, su sujeción al sistema político-legal como mecanismo de intermediación política. Así, los umbrales electorales tienen una consecuencia casi inmediata en la obtención de la representación política y, por ende, en la composición y número de congresistas; pero los umbrales de registro, más allá del reconocimiento legal, permiten a los institutos políticos las condiciones necesarias para llevar a cabo sus actividades, ya sea en cuanto a sus derechos, como las prerrogativas políticas y pecuniarias que permitan aumentar su probabilidad de rebasar ambos umbrales en contiendas subsecuentes (Ibidem).

Por su parte, la modalidad del voto indica el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico, elector solamente puede expresar preferencia por una candidatura tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en

cambio, se admite que el votante produzca alguna modificación en la candidatura, ya sea un cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de alguno de ellos (Vallès, 2003).

En este sentido, la teoría política establece dos disyuntivas: generar un sistema electoral que facilite la formación de mayorías parlamentarias estables y capaces de apoyar a ejecutivos sólidos, aunque sea al precio de dejar sin representación a grupos minoritarios. O, por el contrario, asegurar una composición parlamentaria que sea un reflejo fiel de la diversidad política y social de la unidad, aunque la fragmentación parlamentaria haga más difícil la conciliación de intereses.

Por su parte, la representación política a través del Congreso, como un crisol del pluralismo, necesariamente está vinculada a un sistema de partidos. Éste se define de la siguiente manera:

El sistema de partidos se define como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político (CAPEL 2010).

En tanto, espacio en la representación y toma de decisiones políticas, el Congreso expresa la forma en que se articula el sistema de partidos ya que éstos son aquellas entidades que, generalmente, hacen posible la elección de representantes al Congreso y el sistema representativo en su conjunto. Además, los partidos en el Congreso inciden en la profesionalización de la política y su progresiva imposición sobre la iniciativa parlamentaria por medio de la disciplina

del partido a los grupos parlamentarios que lo integran (Espinoza 2004:38).

Así, y tal como se presentará más adelante, cualquier reforma que busque incidir en la representación política a través de la reducción de los integrantes del Congreso en México, necesariamente se relaciona con el sistema electoral y el sistema de partidos porque su composición está determinada en la forma en que se rediseñen ambos elementos del régimen democrático.

#### IV. Los procesos de cambio político en México y sus alcances en materia de representación política

Con la Constitución de febrero de 1917 se estableció el andamiaje y los cimientos jurídico-políticos que habrían de configurar al régimen postrevolucionario en México, incluidas las instancias de representación política. Así, el Parlamento como Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, respetando el diseño institucional del Estado federal que había resultado triunfante desde la segunda mitad del siglo XIX.

No obstante, conforme los grupos vendedores de la Revolución Mexicana fueron institucionalizando el poder y su transmisión pacífica, y el régimen político establecía de jure su referente representativo y democrático, con el devenir histórico se fue configurando de facto un sistema contrario a los principios y valores que se detentan con la democracia.

En efecto, durante más de medio siglo, el sistema político mexicano se caracterizó por establecer esquemas de control y

organización política de corte autoritario, a través de un sistema presidencial fuerte con funciones y atribuciones constitucionales, pero también de mecanismos meta legales, así como de usos y costumbres autoritarios en el ejercicio de poder, el cual estaba apoyado en un sistema de partido hegemónico, en la misma medida, un sistema de control estamental aglutinado en sectores, comúnmente llamado corporativismo, quienes contenían y regulaba la presión laboral, militar y popular.

De igual forma, la representación política estaba concentrada por el partido en el gobierno, el cual ejercía casi en su totalidad todos los poderes públicos por la vía electoral, lo que hacía imposible contemplar el pluralismo que se tradujera en una representación más completa. El Congreso de la Unión no era la excepción.

No fue sino hasta las postrimerías de la década de los 60 cuando los movimientos sociales estudiantiles, obreros y profesionales, y la represión con la que se actuó por parte del gobierno evidenciaron la imposibilidad de mantener la gobernabilidad a través de vías institucionales y pacíficas. Empero, el cisma que detonó la crisis de representación y de legitimidad se manifestó, a raíz del proceso electoral para elegir al presidente de la República en 1976, donde sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contendió por este encargo institucional.

Este hecho motivó la gestación del proceso de reforma del Estado, que devino en un conjunto de procesos de cambio político,<sup>1</sup> el cual sirvió de catalizador para transitar a la democracia, dando al traste con un conjunto de transformaciones para ampliar la representación y la composición del Congreso mexicano.

Cabe señalar que los principales momentos de cambio político en México se han circunscrito a los siete procesos de reforma

política, impulsados principalmente por el ejecutivo en turno, experimentadas en poco más de tres décadas. Éstas se presentaron de la siguiente manera: una durante la década de los 70 (1977); una en los 80 (1986) una compartida entre la década de los 80 y 90 (1989-1990); tres en los 90 (1993, 1994, 1996) y, finalmente, una en la primera década del siglo XXI (2007).

En dichas reformas, señala Lorenzo Córdova:

Fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos que atañeron a la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática (Córdova, 2008: 655).

En las reformas más importantes, la representación política, es decir, la composición del Congreso Federal, estuvo vinculada con la reconfiguración del sistema electoral. Así merced a la reforma del 77, se incorporó al sistema electoral mayoritario, un mecanismo de elección proporcional para elegir 100 de 400 diputados de la Cámara Baja. Es decir, se dispuso que la Cámara de Diputados tendría una nueva composición, pasando de 196 diputados electos por mayoría relativa (en el mismo número de distritos electorales federales), a 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Para ello se establecieron 5 circunscripciones electorales, en las cuales los partidos políticos que alcanzaran por lo menos el 1.5% de la votación nacional tenían derecho a un determinado número de curules, atendiendo al número de votos obtenidos. No obstante, el partido que resultara triunfador en más de 60 distritos uninominales,



no tenía derecho a participar en la distribución de curules por el sistema de representación proporcional.

De igual manera, se redimensionaba el sistema de partidos al considerarse a estos institutos políticos como entidades de interés público, lo que les permitía acceso tanto al financiamiento público como a los medios de comunicación. Asimismo, se posibilitó que agrupaciones políticas compuestas por ciudadanos obtuvieran registro como partidos políticos, por medio del registro condicionado con el 1.5% de los votos válidos (Becerra et al 2000).

Estos factores fueron dando cabida a un incipiente pluralismo en la Cámara de Diputados, y pese a que la mayoría seguía siendo conservada por el PRI para sacar adelante la agenda legislativa y, por supuesto, la agenda del presidente, la oposición no bajó del 25 por ciento en la representación política de dicha Cámara hasta el proceso electoral de 1985.

Además, la reforma electoral de 1986 significó el punto de partida en cuanto a la composición del Congreso, al reformarse el sistema electoral. Esto se dio al rearticular la representación proporcional, toda vez que se ampliaron de 100 a 200 los espacios que la Cámara de Diputados contemplaba para este principio, y así quedar en 500 legisladores.

Esta medida se replicó también en el Senado. Si bien ya se habían realizado con anterioridad reformas que redefinían el tiempo del encargo y la composición de esta Cámara, con los procesos de cambio político se establecieron nuevas condiciones en su integración. Así, en 1993 se reformó el sistema electoral para la elección de esta institución política. Además de los principios de mayoría relativa para determinar 96 senadores (tres) por cada entidad federativa), se

determinó otorgar otros 32 escaños a la primera minoría en cada una de las entidades del territorio mexicano.

Con ello se garantizaba que, al menos, 32 senadores (la cuarta parte de ese órgano legislativo), estaría reservado para los partidos de oposición. Se trató, menciona Córdova, De un sistema que continuaba premiando al partido mayoritario con una importante sobrerrepresentación, pero que abrió la puerta a que también en el Senado de la República se reflejara la creciente diversidad política que para entonces ya atravesaba el país (Córdova, 2008: 667).

Finalmente, con la reforma de 1996 se modificó el sistema electoral para elegir un tercio del Senado, aunque no se ajustara el número de integrantes. En efecto, con la modificación del artículo 56 constitucional, 96 senadores serían elegidos por las entidades federativas a razón de tres senadores cada uno: dos mediante el principio de mayoría relativa y uno se asignaría la primera minoría. Los 32 restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas de votos en una sola circunscripción nacional (Altamirano, 2004).

Así, la reforma del 96 fue la última que modificó las reglas de la representación política en los sistemas de partidos y en el sistema electoral dejando huella en la composición y en la correlación de fuerzas al interior del Congreso de la Unión. La pluralidad, y la generación de mecanismos de competencia en igualdad de condiciones resquebrajaron los cimientos de un sistema político autoritario y dieron cabida a un tránsito hacia la democracia.

V. La reducción de los integrantes del Congreso, de cara al proceso de reforma política de fin de década

De acuerdo con Rosa María Mirón, las modificaciones que sirvieron como catalizador en la transformación del sistema político mexicano, en la ruta hacia su democratización se pueden agrupar de acuerdo con los factores prioritarios en los procesos de reforma política. Así, las reformas de primera generación (1977-1986) se basaron en la apertura gradual del sistema y la incorporación de nuevas fuerzas a la vida institucional; las de segunda generación (1989-1996) modificaron sustancialmente las instituciones electorales. En cambio, la tercera generación de reformas (2007) incluyeron modificaciones que abordan prioritariamente las conductas de los actores involucrados en los resultados de la contienda (Mirón 2008: 81-82).

A partir de esta tipología, las propuestas de reforma política en 2010 están comprometidas con una cuarta generación que intentan materializar una transformación sustancial del régimen político en busca de darle un contenido refundacional al paradigma democrático. Entre estas propuestas, por supuesto que se incluyen modificaciones en la representación política, siendo las más significativas aquellas relacionadas con la reducción de los integrantes en el Congreso de la Unión.

En efecto, el proceso de reforma política convocada por el Ejecutivo en diciembre de 2009, inaugura una de las etapas más ambiciosas de cambio político y consolidación democrática de la última década, donde la representación política es puesta a discusión con la reducción de los integrantes del Congreso, a partir de la modificación del sistema electoral, que se traduce en el reajuste en los

escaños resultantes de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Así, el Ejecutivo Federal, con el apoyo parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN), plantea la reforma de los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de reducir la Cámara de Diputados a 400 curules. Para ello se modifica el número de curules por cada uno de los principios de representación, quedando 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales; más 160 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Es decir, si bien se mantiene la misma proporcionalidad en ambos principios de elección sobre la base actual (60% mayoría relativa y 40% representación proporcional), en la reforma se hace evidente un ajuste en el sistema electoral, toda vez que la redistribución implica una nueva delimitación territorial y poblacional, ampliando el espectro de la representación política por cada legislador que sea electo por el principio de mayoría relativa.

Por su parte, se respetan las listas regionales en el mismo número de circunscripciones plurinominales (cinco) y se mantiene el límite porcentual del número total de diputados un mismo partido, pero ahora el derecho a la asignación de escaños por representación proporcional será para los institutos políticos que obtengan por lo menos el 4 por ciento de la votación emitida, en congruencia con el nuevo umbral de registro propuesto en esta reforma.

Adicionalmente a la reducción de la Cámara de Diputados, la iniciativa del Ejecutivo contempla cambios en el Senado. Este tema ha concitado un consenso entre los grupos parlamentarios que integran el

Congreso de la Unión, básicamente en la eliminación de los senadores por representación proporcional.

La propuesta del Ejecutivo consiste en modificar su integración para fijarla en 96 senadores. Éstos serían electos de manera directa en 32 circunscripciones (una por cada entidad federativa). Tres senadores representarían a los ciudadanos en cada entidad federativa, para lo cual los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad y los electores emitirán un solo voto a favor de alguna de las fórmulas de candidatos en esas listas. La suma de los votos que haya obtenido cada una de las fórmulas de candidatos registradas en sus listas conformará la votación efectiva de cada partido en la entidad (SEGOB, 2009).

Cabe señalar que dentro de las propuestas de cambio político se contempla la figura de candidaturas independientes. Con los ajustes propuestos, en el caso de que se trate de candidatos independientes, éstos sólo registrarán una fórmula que estará contenida dentro de su lista. Así en el proceso de asignación de curules se consideran dos etapas:

1. Se establece una cuota de votación para la asignación de los escaños de 25 por ciento más uno de los votos efectivos que se obtienen restando de la población emitida los votos nulos y los votos por candidatos no registrados. A cada partido o candidatura independiente se le asigna un escaño por cada 25 por ciento más uno de la votación efectiva que opten en la circunscripción estatal que corresponda.
2. Los escaños que no fueron asignados en la primera etapa se otorgarán a los partidos o coaliciones que obtengan el mayor número de votos sustrayendo, del total de votos que obtuvo cada partido, la cuota utilizada para asignar los escaños que se asignaron en la primera etapa (Ibidem).

Finalmente, la propuesta es volver al Senado su sentido original, es decir, ser un órgano de representación territorial acercando nuevamente al Congreso mexicano los principios típicos de representación en un régimen bicameral.

Al establecer los argumentos que justifican la reducción en el Congreso General se menciona que se permitirá garantizar una “adecuada representación de la ciudadanía en el Congreso, manteniendo un adecuado balance entre pluralidad y eficacia entre representación y gobernabilidad” (Ibidem).

De igual manera se alude que a raíz de la evolución en el sistema de representación se generaron condiciones para establecer una correlación de fuerzas plural, y se mantuvo el interés para mantener la capacidad de alcanzar decisiones. Sin embargo, ahora las prioridades se vuelcan hacia la generación de condiciones de gobernabilidad de la democracia y dar cauce institucional a las problemáticas.

En suma, el interés por reducir el tamaño actual de las Cámaras del Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal se focaliza hacia dos propósitos. El primero busca facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos. El segundo, pretende atender a una preocupación ciudadana que se ve reflejada a través de los datos de la encuesta nacional sobre cultura política y práctica ciudadanas 2008 y que muestran que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían este cambio (Ibidem). Por último, entre los argumentos el Poder Ejecutivo se apropia de las inquietudes de las diversas fuerzas políticas al señalar que:

... en los últimos 10 años, legisladores de las distintas fracciones parlamentarias han presentado cerca de 30 iniciativas ante el Congreso con este propósito. Con lo

cual la reducción de 100 escaños en la Cámara de Diputados y 32 en la Cámara de Senadores desahoga esta reiterada demanda de la ciudadanía, respecto de su representación parlamentaria (Ibidem).

En este sentido, tanto la primera minoría en el Congreso, en manos del Grupo Parlamentario del PRI, propone reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 constitucionales, a fin de reducir ambas Cámaras. Para la Cámara de Diputados quedarían 400: 300 por el principio de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional a través de una en lista nacional. Para el caso de la Cámara de Senadores quedarían 96. Dos de mayoría en fórmula de partido y uno de primera minoría (3 por cada entidad federativa).

Las razones que aduce el PRI se fundamentan en el tránsito de la representatividad a una en la que se persiga una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras, toda vez que las cámaras se harían mucho más manejables, en el sentido de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos.

Asimismo, se aduce la reducción de costos de los órganos de representación y se establece la correlación entre reducción del Congreso con la calidad en la representación política-parlamentaria, ya que al reducirse el número de curules disponibles en ambas cámaras:

El mercado político estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía, bien sea por su preparación, por sus conocimientos técnicos en alguna materia importante para el Congreso, por su experiencia o por su representatividad social (Milenio, 2010: 20).

Por su parte los Grupos Parlamentarios integrados por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y de Convergencia, si bien no proponen la reducción del Congreso, sí proponen modificar la integración de dichas Cámaras. Para ello se propone modificar el sistema electoral, adoptando un sistema de representación proporcional pura tanto para la elección de diputados, como de senadores.

La propuesta de esta coalición tripartita busca establecer un contrapeso al sistema de mayoría porque –de acuerdo con su exposición de motivos– beneficia a los partidos políticos de mayor presencia nacional en detrimento de las fuerzas minoritarias, simplemente provoca el efecto contrario a la pluralidad ideológica, es decir, el de la concentración del poder y la sobrerrepresentación política (PRD 2010).

Finalmente, en el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la iniciativa de este instituto político pretende reformar los artículos 52, 53 y 54 de la carta magna, reduciendo el número de integrantes de la Cámara de Diputados hasta un total de 432 integrantes; los cuales 400 serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y hasta 32 electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Asimismo, se busca la construcción de cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país para la elección de los 400 diputados y proponer que cada entidad federativa se constituya como una sola circunscripción para la elección (por mayoría relativa) de hasta 32 diputados, y quienes únicamente podrían acceder a estas curules serían candidatos independientes.



Al realizar un análisis de los argumentos, las razones que sustentan las propuestas de reformas, y más allá de generar juicios de valor, se aprecia que tanto el Ejecutivo Federal, junto con el PAN y el PRI aducen cuestiones como la eficiencia y eficacia, agilidad legislativa y acuerdos, como si esto fuera una fórmula inequívoca para resolver todos los problemas en las correlaciones intra e interinstitucional del Parlamento.

Considero que se alude a un debate incompleto porque, siguiendo el argumento de Espinoza (2006), considero que el problema mayor en cuanto a la falta de acuerdos y a una relación productiva en el mosaico de fuerzas políticas al interior del Parlamento mexicano, está en función de una carencia en sus élites congresionales comprometidas con la representación de intereses y demandas ciudadanas, y no a intereses de grupo, sea a través de la disciplina de partido o de los grupos de interés y/o poderes fácticos.

De igual manera, al estructurar la reducción del Congreso General en función de alterar el sistema electoral, aumentando el umbral tanto de registro como el electoral, y eliminando los escaños por representación proporcional en el Senado y suprimiendo la mitad en la Cámara de Diputados, la representación política se circunscribirá únicamente a un sistema de partidos que tienda a bifurcarse en dos grandes fuerzas políticas, quitando espacios de representación para otras fuerzas políticas, e inclusive ciudadanos que deseen participar a través de candidaturas independientes.

Baste recordar que, de acuerdo con la teoría, normalmente los sistemas mixtos de carácter mayoritario, producen un menor número efectivo de partidos y mayores niveles de desproporcionalidad entre asientos y votos (Aparicio & Márquez, 2010: 3).

Es incuestionable que la mayoría debe de tener el mayor número de asientos en los órganos representativos pero no tiene por qué tener todos los lugares, ya que algunos puestos corresponden a las minorías, ni tampoco predeterminada su mayoría legislativa a través de las obsoletas cláusulas de gobernabilidad. Por consiguiente, todos los cuerpos legislativos deben ser un microcosmos electorado donde cada grupo pueda participar y de base representan proporción a su verdadera representatividad sin adulteraciones ni diluciones de ningún tipo (Flores, 2002:217).

## Conclusiones

El análisis sobre la conformación, número y reducción de los activos legislativos del Congreso de la Unión en México, y en todos los regímenes de corte liberal democrático y representativo en el mundo, debe necesariamente contemplar la variable de la representación política, la cual está determinada por factores como el sistema electoral y el sistema de partidos, toda vez que el leitmotiv de la representación es dar forma a las preferencias políticas, y adjudicar los escaños legislativos que se tengan previstos, pero también genera distintos resultados que sirven para determinar la proporcionalidad o no de la relación entre votos y escaños y el efecto reductivo o no sobre la cantidad de partidos en el Congreso o Parlamento (Flores 2002:221).

Si la reducción de la Cámaras sólo atiende a factores como agilidad legislativa, simpatías ciudadanas, manejos de consensos e, incluso, a factores de austeridad republicana, se perdería el sentido del Poder Legislativo mexicano como un espacio que dé cabida a la

pluralidad y también el significado del Parlamento en una democracia pluralista.

Lo anterior se alcanzará sí y sólo sí el Congreso de la Unión es entendido como institución y no exclusivamente como un órgano; esto es, como asamblea que representa al pueblo de manera distinta a como lo representa un jefe de Estado elegido por sufragio (Moradonnato 2006: 29).

Finalmente, con los procesos de reforma política iniciados en el 2010, se tiene contemplada la reducción del Congreso Mexicano. Si bien es de cuestionar la forma en que se plantea la reducción en la Cámara de Diputados, en el Senado está plenamente justificado la eliminación de los senadores por representación proporcional porque, y retomo el argumento de Negretto, cuando señala que el uso de una fórmula de representación proporcional distorsiona los principios de representación esta Cámara: La razón de ser de una segunda cámara en un país federal como México consiste en representar los intereses territoriales de los estados. Sin embargo, con la adición de senadores electos por representación proporcional, la segunda cámara incluye una forma de representación ajena a ésta y que ya está presente en la Cámara de Diputados. Esto crea una duplicación innecesaria en la composición política de ambas cámaras y priva al Senado de su papel específico como cuerpo representativo de los intereses estatales (Negretto, 2006: 378).

## BLIBLIOGRAFÍA

- Alanís Figueroa, María del Carmen (2002). "Antecedentes de la representación política en México", en Hugo Concha Cantú (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad

- Complutense, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica de Venezuela, HISPAMER, Petróleos Mexicanos, Universidad Central de Chile- Universidad Externado de Colombia-Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 33-59.
- Altamirano Santiago, Mijael (2004). El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada. México: Profesionales por la Democracia A.C., Plaza y Valdés.
  - Aparicio, Francisco Javier y Javier Márquez. Sistema electoral y Congreso en México (documento en línea). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: [http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio&Marquez\\_Reforma\\_Congreso\\_10.pdf](http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio&Marquez_Reforma_Congreso_10.pdf)
  - Becerra Chávez, Pablo Javier (1994). Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas (documento en línea), en Revista Polis, No. 94. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 139-160. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/1994/pr/pr11.pdf>
  - Becerra, Ricardo et al (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México: Cal y Arena.
  - Cansino, César (2002). Conceptos y categorías del cambio político. México: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
  - CAPEL. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2010). Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina (Documento en línea). Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Consultado en agosto de 2010. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%20de%20partidos.htm)
  - Colombo, Ariel (1998). "La democracia y sus teóricos" en Eugenio Kvaternik (comp.). Elementos para el análisis político. Buenos Aires, Paidós.
  - Córdova Vianello (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México", en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-IDEA Internacional. Pp. 653-703.
  - Cotta, Maurizio (1995). "Parlamento", en Norberto Bobbio, Nicole Matteucci y Gianfranco Pasquino (eds.) Diccionario de política, Tomo II. México, Siglo XXI Editores. Pp. 1122-1134.
  - Duverger, Jean (1970). Instituciones políticas y derecho constitucional. España: Ariel.
  - Espinosa Toledo, Ricardo (2007). Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto, en Gustavo Emmerich y Víctor
  - 
  -

- Alarcón (coord.). Tratado de Ciencia Política. México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 183-200.
- (2004). "Representación de intereses y representación política en México", en Luisa Béjar Gilda Waldman, La representación parlamentaria en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika. Pp. 31-46.
- Fix-Zamudio, Héctor (1994). "La función actual del Poder Legislativo", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Poder Legislativo en la actualidad, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión- Universidad Nacional un Autónoma de México. Pp. 15-35.
  - Flores, Imer B. (2002). Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional, en Hugo Concha Cantú (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Fundación de Derecho Público de Venezuela, Fundación Editorial Jurídica de Venezuela, HISPAMER, Petróleos Mexicanos, Universidad Central de Chile- Universidad Externado de Colombia-Universidad de Lima, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 209-236.
  - Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés (2007). Reducción en el número de legisladores federales. Estudio Teórico- Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado (Documento en línea). México: Cámara de Diputados-Centro de Información y Análisis. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>
  - González Madrid, Miguel (2007). "Federalismo vs unitarismo", en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (Coords.) Tratado de ciencia política. México: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 153-182.
  - Held, David (2007). Modelos de democracia. Madrid: Alianza Editorial.
  - Milenio Diario (2010). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (documento en línea). México. Disponible en: [http://admin.milenio.com/sites/www2.milenio.com/files/disposiciones\\_CPEUM.pdf](http://admin.milenio.com/sites/www2.milenio.com/files/disposiciones_CPEUM.pdf)
  - Mirón Lince, Rosa María (2008). "En la ruta de la democracia: la reforma electoral de 2007-2008", en FEPADE Difunde. Revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, no. 15, enero-junio. México: Procuraduría General de la República. Pp. 75-89.
  -

- Mora-Donnato, Cecilia (2006). Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Morales Rosas, Sabina (2005). Registro y representación: los partidos políticos en su intento por rebasar los umbrales, México 1990-2003. Tesis de Maestría. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Nohlen, Dieter (1995). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1999). "Poderes Legislativo y Ejecutivo" en Ma. del Refugio González y Sergio López Ayllón. Transiciones y diseños institucionales. México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 135-166.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). Cambio político y democratización en los sistemas políticos de América Latina. Ponencia presentada en el IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Venezuela.
- Requejo Coll, Ferran (1994). Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar. Barcelona: Ariel.
- Sartori, Giovanni (1980). Partidos y sistemas de partidos, Madrid: Alianza.
- Touraine, Alain (2000). ¿Qué es la democracia? México: Fondo de Cultura Económica.
- Valencia Escamilla, Laura (2007). La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política. México: Poder Legislativo del Estado de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa.
- Vallès, Josep M. (2003). Ciencia Política. Una introducción. España: Ariel.

#### FUENTES CONSULTADAS

- Negretto, Gabriel L. (2006) "La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro" (documento en línea), en Revista Política y Gobierno, vol. XIII, no. 2, II semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 361. Disponible en: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_antteriores/Vol\\_XIII\\_N2\\_2006/04Negretto.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_antteriores/Vol_XIII_N2_2006/04Negretto.pdf)
- Secretaría de Gobernación (2010). Portal de la Reforma Política. Disponible en [www.reformapolitica.gob.mx](http://www.reformapolitica.gob.mx) (2009). Decreto del 15 de diciembre de 2009, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Documento en línea). Disponible en [http://www.reformapolitica.gob.mx/pdf/Iniciativa\\_Ejecutivo\\_Reforma\\_Politica\\_2009.pdf](http://www.reformapolitica.gob.mx/pdf/Iniciativa_Ejecutivo_Reforma_Politica_2009.pdf)

## Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Silvia Chavarría Cedillo

### Introducción

Dentro del paquete de reformas constitucionales presentado el pasado 15 de diciembre por el Ejecutivo Federal, conocida como reforma política se propone otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia, bajo el argumento de que con esta facultad, la Corte tendría la capacidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ya que el perfeccionamiento de estas normas se vería reflejado en una mayor eficiencia del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, lo que se traducirá en beneficio directo para los ciudadanos.

La facultad de iniciar leyes o decretos se encuentra prevista en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto conserva el texto original con el que fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, además de que en su momento se aprobó sin mediar debate alguno. La razón de su aprobación sin más trámite, fue que el contenido del precepto no era original, sino que su texto solamente dio nueva forma a las disposiciones de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la pertinencia de elevar a nivel constitucional la facultad para presentar iniciativas de

ley, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias de su competencia, ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo de la problemática de que la Suprema Corte de Justicia al carecer de la facultad de iniciativa ante el Poder Legislativo, se encuentra limitada para incidir directamente en las mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, situación que redundará en perjuicio de la población.

Este trabajo parte de la hipótesis que al dotar a la Corte de la facultad de presentar iniciativas de ley, en materias de su competencia, existirá una mayor eficiencia del Poder Judicial de la Federación, que beneficiará directamente a los ciudadanos.

Para la elaboración del presente trabajo se ha utilizado el método empírico normativo y pragmático. Al interpretar las normas se atiende al sentido literal y sistemático.

Este trabajo pretende proporcionar a los legisladores un estudio sencillo y documentado que les permita definir su posicionamiento sobre la conveniencia de facultar a la Suprema Corte de Justicia para presentar iniciativas de ley, en materia de su competencia.

La elaboración de este trabajo se ha dividido en varios apartados, iniciando por la definición de un marco teórico doctrinal, para después hacer referencia al derecho comparado en materia de facultad de iniciativa del Poder Judicial; enseguida se presenta una reseña sobre las propuestas legislativas, en la materia; en seguida se hace alusión a las opiniones de especialistas en el tema; por último se presentan algunas consideraciones.



## I. Marco teórico doctrinal

La evolución que ha tenido la regulación del Poder Judicial a través de las constituciones que han regido nuestro país, desde su vida independiente a partir de la Constitución de 1824, está marcada por los distintos momentos históricos que imperaban desde su promulgación, y que incluso algunas de ellas, como el caso de las Leyes Constitucionales de 1836, atribuía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de iniciar leyes relativas a la administración de justicia.

El Diccionario de la Lengua Española, gramaticalmente, define el término de “iniciativa”, en su connotación general, que se le adjudica como el derecho de hacer una propuesta o bien, la potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.

En el Diccionario Jurídico Espasa, la iniciativa es definida como “la potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo.

Artega (1990:344-346) señala que las facultades y atribuciones que la Constitución y la ley han conferido a la Suprema Corte de Justicia, son de diversa índole y las clasifica en tres rubros generales: materialmente legislativas, materialmente ejecutivas y formal y materialmente jurisdiccionales, especifica que las últimas se refieren a la controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; recursos de apelación; revisiones en materia de amparo; conocimientos de diversos recursos y asuntos procesales;

facultad de atracción y resolución de conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores. Este mismo autor considera que las facultades materialmente legislativas, son entre otros, los acuerdos generales los cuales son obligatorios para la SCJN cuando actúa en Pleno y Salas, para las partes en los juicios y controversias que ante sus tribunales se ventilan, así como cuando establece la jurisprudencia.

Camposeco (1990:291-294) afirma que la iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*) consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante, el cumplimiento de un procedimiento reglamentario constitucional, que al aprobarse, constituya una ley.

Artega (1990:275) considera que la iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o decreto, éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.

En el ámbito jurídico, es común que, al referirse a la iniciativa, se utilicen indistintamente los términos derecho y facultad. Para Cabada (2007:19-26) la revisión de algunas teorías y conceptos jurídicos fundamentales estudiados en los textos de Introducción al Estudio del Derecho, hace recordar ciertas premisas y definiciones que posteriormente pueden ayudar a presumir la necesidad de hacer una

diferencia entre un derecho y una facultad, en lo que se refiere a la activación del proceso legislativo.

La mayor parte de los autores que abordan el tema del derecho de iniciativa generalmente lo hacen desde el concepto y explicación de la norma jurídica, por lo general, los textos jurídicos no se detienen en la definición etimológica y gramatical.

El Diccionario Jurídico Espasa determina que: etimológicamente, la palabra derecho deriva de la voz latina *directus*, que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. La palabra derecho puede tomarse en tres acepciones distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: derecho adjetivo. En segundo lugar, designa esta palabra a las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo: derecho subjetivo. En tercer lugar, el derecho como equivalente a justicia, como portador del valor justicia.

García Máynez (1985:198) distingue a los derechos objetivos de los derechos subjetivos, entre derechos a la propia conducta (de hacer algo: *facultas agendi*; y, de no hacer algo: *facultas omittendi*) y derechos a la conducta ajena (*facultas exigendi*).

De igual forma, existe la posibilidad de derechos subjetivos públicos y derechos subjetivos privados; éstos son los que ejerce cada individuo en sus relaciones jurídicas de igualdad, mientras que las posibilidades de acción que tienen las personas respecto del Estado, en una relación de supra a subordinación, constituyen los derechos subjetivos públicos, mismos que para Jellinek son una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo, otorgando con ello determinado status al sujeto frente al poder público.

Cabada (2007:21-22) analiza los tipos y elementos característicos de los derechos subjetivos, ya sean públicos o privados, señalando que prevalece el elemento siguiente: siempre se habla de derechos de particulares, ya sea entre particulares o de éstos frente al Estado, porque un derecho subjetivo pertenece a la persona en su calidad de nacional, ciudadano o ser humano. Situación distinta es cuando se hace referencia a las normas jurídicas que atribuyen a los órganos del Estado alguna facultad para llevar a cabo determinados actos de imperium, en este caso no se puede hablar de derechos subjetivos de la autoridad porque las autoridades están actuando como entes investidos de poder, potestad o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a la totalidad de los particulares e incluso al Estado mismo.

Tamayo (1986:61-63) considera que:

En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano. El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener...

La situación es distinta tratándose de normas jurídicas que atribuyen a los órganos del Estado facultades para realizar determinados actos de imperium, en este caso las autoridades actúan como entes investidos de poder o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a los particulares e incluso al Estado mismo. En el ámbito de los órganos de gobierno, la facultad es considerada como atribución o competencia y no como un derecho del titular del propio órgano.

Para Fraga (1992) la competencia es atribuida a los poderes públicos, en razón de los intereses públicos a satisfacer. En nuestro derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia. Por ello se habla de facultad del órgano, no del derecho del órgano. Por tanto el llamado “derecho de iniciativa”, no es tal, se trata de una “facultad de iniciativa”.

Conforme a la opinión de los especialistas, en nuestro sistema jurídico, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa”, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran órganos del Estado. En el caso del Presidente de la República su titular representa al Poder Ejecutivo Federal.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales que otorgan la facultad de iniciativa, para los efectos de este trabajo se ha considerado pertinente clasificar a la misma en: amplia, limitada o exclusiva, atendiendo a la materia en que se confiere.

**FACULTAD AMPLIA.** En primer lugar y a fin de dar claridad a lo señalado respecto de las clases de facultad de iniciativa, habrá que tener en cuenta que el único artículo constitucional que confiere dicha facultad en su sentido amplio, es el 71 constitucional. Este precepto otorga ilimitadamente la potestad referida al Presidente de la República, a los diputados y a los senadores federales, a los congresos de los estados federados, así como a las diputaciones de las entidades federativas, ya que en ningún momento determina materias o circunstancias específicas para su ejercicio.

**FACULTAD LIMITADA.** Esta facultad tiene su antecedente, en la reforma constitucional llevada a cabo en 1993, mediante la cual se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regulada en el

artículo 122 constitucional, y a la que se dotó con la atribución de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Poder Legislativo Federal; sin embargo, como se puede apreciar en el texto vigente del artículo constitucional relativo, se impusieron restricciones de carácter temático respecto de la facultad de iniciativa del órgano legislativo del Distrito Federal, ya que la misma se circunscribe únicamente a las materias relativas a esta entidad federativa.

Una situación relevante respecto de la facultad de carácter limitado, se encuentra en varias manifestaciones con la intención de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de iniciar leyes en materias de su competencia. A lo largo de la historia constitucional, la Corte ha gozado en algunas ocasiones de esta atribución, por ejemplo, el artículo 26 fracción II de la Tercera de las Siete Leyes de 1836, determinó que correspondería el derecho de iniciativa “a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo”. Por su parte, el artículo 53 de las Bases Orgánicas de 1843 dispuso lo siguiente: “Corresponde la iniciativa de leyes: al Presidente de la República, a los diputados y á las Asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de justicia en lo relativo a la administración de su ramo”. Las constituciones federalistas (1857 y 1917) optaron por dejar a la Corte sin la potestad de iniciar leyes, incluso aquellas que tengan que ver con su administración interna.

Arteaga (1990) estima que dar a la Corte una intervención más allá de lo que se le permite actualmente pudiera traer serios inconvenientes; uno de ellos, es que desaparecía su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los Ministros de la Corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos

enderezados en contra de leyes o reformas a leyes que ellos hubieran iniciado.

Castro (2004) es uno de los defensores más persistentes de esta pretendida facultad de iniciativa, cuyos argumentos esgrimidos desde 1995 a la fecha en favor de modificar la Constitución, a fin de dotar a la Corte del derecho de iniciar leyes, han sido diversos y variados, destacándose en general los que se exponen a continuación:

- El principio de la división del poder del Estado, presupone el equilibrio entre los órganos encargados de su ejercicio, así como la colaboración de los mismos. Por lo anterior, el Poder Judicial Federal al ser excluido de la participación en el proceso de elaboración de la ley, se encuentra en una especie de desventaja frente a los otros dos Poderes de la Unión, afectando con ello el equilibrio entre ellos.
- Resulta una inequidad que sean el Legislativo o el Ejecutivo quienes propongan las normas de organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal.
- Sería conveniente limitar la facultad de iniciativa legislativa del Poder Judicial de la Federación, siendo ésta procedente respecto de las tres materias que constituyen la columna vertebral del funcionamiento de ese poder constituido: la Ley Orgánica de dicho Poder, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional normas para substanciar las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

Por otra parte, cabe resaltar que de las treinta y una entidades federativas, veintinueve han establecido en su Constitución Política el

derecho de iniciativa del órgano en el que se deposita el poder judicial local; la gran mayoría, restringen en diferentes grados dicha facultad, algunas (las menos) sólo la otorgan con el fin de regular asuntos internos del propio Poder, y abren el campo a todas las materias en las que tenga injerencia el poder judicial de cada entidad.

Los estados de la Federación cuya carta constitucional incluye la facultad de iniciativa a que se hace referencia, de manera restringida respecto de sus Tribunales Superiores de Justicia, son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. En tanto que Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, lo hacen de manera amplia, es decir, para todas las materias susceptibles de ser legisladas.

Los intentos legislativos a nivel federal para reformar la Constitución General de la República en el sentido de incorporar el derecho de iniciativa a la Suprema Corte, no se han hecho esperar, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, realizaron una proposición al respecto, cuyo dictamen, después de una prolongada discusión en el Pleno, no reunió las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, necesarios para ser aprobado, con la determinación de regresar el dictamen a Comisión para continuar su análisis. Diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD, presentaron diversas iniciativas en favor de reformar el artículo 71 constitucional, a fin de incorporar el derecho de iniciar leyes para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo todas ellas fueron dictaminadas en la Minuta que envió el Senado de la



República, durante la LIX Legislatura (2003-2006), en el sentido de incorporar la facultad en comento, restringiéndola para que la Corte solamente tuviera el derecho de iniciativa en cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara Revisora, hizo observaciones a lo aprobado por su Colegisladora y devolvió el proyecto para analizar la posibilidad de ampliar la facultad, a fin de abarcar todos los asuntos relativos a las funciones del Poder Judicial.

La reforma aún está pendiente en el Senado de la República, cuyos integrantes en repetidas ocasiones han demandado a la comisión dictaminadora celeridad en la resolución del asunto. Las discusiones realizadas en las Cámaras, respecto de la reforma del artículo 71 constitucional, mostraron inicialmente bastante reticencia. La interrogante es muy clara: ¿Será conveniente dar más poder a un poder?, considerando que la Corte actualmente está facultada para conocer de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales.

**FACULTAD EXCLUSIVA.** La tercera clase de facultad de iniciativa, que se ha denominado exclusiva, en la que no participa la SCJN, atiende más que nada a un aspecto singular y muy discutido respecto de la facultad de iniciativa en materia de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual corresponde a la Cámara de Diputados de conformidad con lo preceptuado por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, sin embargo existe un precedente por parte de la Suprema Corte de Justicia sobre este tema.

Por último es conveniente hacer alusión, por la materia del presente trabajo, a la jurisdicción constitucional privativa de los órganos especializados en los asuntos derivados de la interpretación y

aplicación de los preceptos constitucionales, esta jurisdicción corresponde, por mandato constitucional a la Suprema Corte, jurisdicción que se encuentra regulada en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Constitución. Estos procesos constitucionales, en el caso del juicio de amparo tienden a resolver conflictos que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que dañen la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, o por leyes o actos de estos últimos que invadan la esfera de competencia federal. Mediante las controversias constitucionales se puede declarar la invalidez absoluta de una norma general; y a través de las acciones de inconstitucionalidad se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general, por una parte y la Constitución Federal, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales.

## II. Derecho comparado

### II. I Europa

En la Constitución de Noruega se contempla la necesidad de solicitar la opinión en cuestión de derecho al Tribunal Supremo de Justicia cuando existe una iniciativa en la cual, por su naturaleza, se requiere de la terminología jurídica, al respecto al artículo 83 de la Constitución de Noruega establece: "El Storting podrá consultar la opinión del Tribunal Supremo de Justicia (Hoyyesterett) en cuestiones de derecho".

En España, el artículo primero de su Constitución establece que: "Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado". El artículo 2 sanciona que "Las Cortes se componen de Procuradores natos y electivos, a saber: a) Los ministros; b) Los consejeros nacionales, y c) El presidente del Consejo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo Supremo de Justicia Militar.

## II. II América Latina

La Constitución de Colombia establece en su artículo 154: último párrafo... "La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionado con sus funciones".

La Constitución de Cuba, en el artículo 88, inciso e) se faculta a la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley relativas a la administración de justicia.

En el artículo 133 de la Constitución de Ecuador se contempla: "Tienen exclusivamente iniciativa de ley: La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales...".

La Constitución de Honduras dispone en el artículo 313: "Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la República, por medio de los Secretarios

de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia".

La Constitución de Nicaragua, en su artículo 140 establece: "Tienen iniciativa de ley los representantes ante la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; también la Corte de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, en materias de su competencia. Este derecho de iniciativa será regulado por el estatuto general y el reglamento interno de la Asamblea Nacional".

En Perú la Constitución establece en el artículo 190: "Tienen derecho de iniciativa, en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el Órgano de Gobierno de la región en las materias que le son propias".

La Constitución de Panamá contempla la posibilidad de que su Suprema Corte proponga leyes, según el artículo 159, que indica: Las leyes será propuestas a) cuando sean orgánicas: por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate la expedición o reformas de los códigos nacionales".

La Constitución Brasileña establece en su artículo 61: "La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, al Presidente de la República al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República, y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución".

La Constitución de República Dominicana, en su artículo 38 dispone: "Tiene derecho a iniciativa en la formación de las leyes: La Suprema Corte de Justicia ...".

En los artículos 133 y 203 de Constitución de El Salvador se establece: 133 "Tiene exclusivamente iniciativa de ley: La Suprema Corte de Justicia en materia relativa al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, a la jurisdicción y competencia de los tribunales, y...". El 203: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras de congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la Corte Suprema de Justicia en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley".

Asimismo, la Constitución de Guatemala, en su artículo 174 dispone: "Para la formación de las leyes tienen iniciativa los Diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos en Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral".

Los casos de derecho comparado en materia de facultad de iniciativa legislativa otorgadas a los Tribunales de Justicia, si bien otorgan esta facultad a esos órganos, ello no refleja una clara mejora en el funcionamiento del poder judicial, ya que se presentan problemas similares en la impartición de justicia.

### III. Propuestas legislativas

Es importante resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante su participación en los trabajos de la Reforma del Estado, específicamente, en los términos adoptados en la Ley para la Reforma de Estado, presentó una serie de propuestas que inciden particularmente en el tema III, Federalismo y en el II, Sistema Electoral. Y en el artículo 3º de la referida ley circunscribe la participación el Poder Judicial al tema de la Reforma del Poder

Judicial, donde se incluye como propuesta No. 1 la facultad de iniciativa para la SCJN y tribunales superiores de justicia de las entidades federativas

La Suprema Corte de Justicia fundamenta su propuesta en una visión contemporánea de la colaboración de poderes, indica que a quienes corresponde la aplicación del material legislativo pueden contribuir constructivamente a la elaboración de un marco normativo. En los temas que incumben a la administración y procuración de justicia los primeros en percibir deficiencias e insuficiencias son quienes se encuentran a cargo de dichas funciones y con frecuencia advierten formas en las cuales éstas pueden ser subsanadas.

De ahí que varias legislaciones estatales prevean ya la facultad de iniciativa para los Tribunales Superiores de Justicia. Se propone armonizar los distintos órdenes normativos del país mediante el establecimiento de la facultad de iniciativa tanto a la Suprema Corte a nivel federal, como a los poderes judiciales locales a nivel estatal.

La propuesta presentada por la Corte puede ser consultada directamente en:

<http://www.scjn.gob.mx/siteCollectionDocuments/Portalscjn/RecJur/ReformaJudicial1/LibroBlancoReformaJudicial/TextoLibroBlanco/02ContenidoPortada.pdf>

Dentro del Congreso de la Unión se ha presentado diversas iniciativas sobre este tema alguna de las cuales ya ha sido dictaminada por la cámara de origen, y la minuta enviada a la legisladora mereció observaciones por lo que se encuentran pendientes de ser sometidas al Pleno.

INCIATIVA	LEGISLADOR	OBJETO
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos	Diputado Cuauhtémoc López Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.	Facultar a la SCJN para presentar iniciativas de ley, en materias de su competencia.  14 de julio de 1994
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 51, 65, 66, 71, 89 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	Diputado Gerardo Ramírez Vidal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.	Otorgar la facultad de iniciativa a la SCJN, para materias de su competencia.  21 de diciembre de 1999
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 71, 73, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.	Otorgar la facultad de iniciativa a la SCJN, 20 de marzo de 2002
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	Se faculte a la SCJN presentar iniciativas sobre su régimen interior, 22 de mayo de 2002.
Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.	Se faculte a la SCJN a presentar iniciativas sobre su régimen interior, 24 de abril de 2003
Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Diputado Adalberto Madero Quiroga, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.	Se faculte a la SCJN presentar iniciativas, 10 de abril de 2003.
Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 constitucional.	Diputada Margarita E. Zavala Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de diciembre de 2003.	Facultar a la SCJN para presentar iniciativas en materias de su competencia, 11 de abril de 2003.

<p>Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 constitucional.</p>	<p>Diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.</p>	<p>Facultar a la SCJN para presentar iniciativas en materias de su competencia 20 de abril de 2004.</p>
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71 constitucional.</p>	<p>Diputado Francisco Javier Bravo Carvajal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario.</p>	<p>Facultar a la SCJN para presentar iniciativas en materias de su competencia.</p>
<p>Minuta conteniendo el Proyecto de Decreto que adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida a la Cámara de Senadores el 15 de abril de 2004, y por instrucciones de la Mesa Directiva se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera. Está pendiente de dictamen.</p>		
<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Dip. Violeta del Pilar Lagunes Viveros Grupo Parlamentario del PAN.</p>	<p>Facultar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para iniciar leyes o decretos, tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de las leyes que establezcan procedimientos jurisdiccionales. Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones en las mismas pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento.</p>



<p>Que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Dip. Manuel Cárdenas Fonseca PANAL</p>	<p>La iniciativa propone: 1) crear la figura del proceso legislativo preferente para las iniciativas que promueva el Poder Ejecutivo estableciendo plazos específicos para su dictaminación y limitándola a dos iniciativas por periodo ordinario; 2) el derecho de iniciativa de los legisladores, siempre y cuando los proyectos se apeguen a la plataforma electoral de su partido político, a la agenda legislativa de su grupo parlamentario y a las políticas públicas del gobierno federal; y 3) facultar a la SCJN a presentar proyectos de ley o decreto sobre las materias de su competencia. 18 de septiembre de 2007</p>
<p>Que reforma los artículos 71 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Dip. Alfredo Adolfo Ríos Camarena PRI</p>	<p>La iniciativa otorga facultades a la SCJN para iniciar leyes en los siguientes casos: a) cuando una norma haya sido declarada inconstitucional mediante juicio de amparo o, b) se dicte una resolución definitiva sobre la inconstitucionalidad de normas generales. 12 de diciembre de 2007</p>
<p>Que reforma los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la presentación de iniciativas por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>PRI y PAN</p>	<p>La iniciativa pretende otorgar el derecho de iniciar leyes a la SCJN en materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder judicial de la federación y en consecuencia otorgar la misma facultad al Poder judicial de cada uno de los estados en razón de su competencia. 24 de abril de 2008</p>

<p>Que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Dip. Raúl Cervantes Andrade PRI</p>	<p>La iniciativa propone facultar al pleno de la SCJN para que cuente con el derecho de presentar iniciativas en cuanto a su ley orgánica para reforzar la coordinación armónica entre poderes, en un marco de respeto, unidad e integración, que coadyuve al fortalecimiento del Poder Judicial para perfeccionar el marco jurídico de su actuación. 30 de octubre de 2008</p>
<p>Que reforma los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Dip. María Eugenia Campos Galván PAN</p>	<p>La iniciativa propone dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los poderes judiciales estatales con la facultad para presentar iniciativas de ley en lo referente a la administración de la justicia. 30 de abril de 2009</p>

#### IV. Opinión de especialistas

Como puede apreciarse, existen antecedentes sobre propuestas legislativas presentadas por diversos grupos parlamentarios, sobre la facultad de iniciativa de la SCJN, mismas que no han prosperado, la última iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal, dentro de la denominada reforma política, a raíz de su presentación, el Senado de la República organizó el Foro de Análisis sobre la Reforma Política, los días 25 y 25 de enero del presente año, donde especialistas nacionales e internacionales expusieron sus opiniones sobre los temas contenidos en la denominada reforma política, mismas que pueden ser consultadas en la página de internet del Senado de la República.

A continuación se presenta un cuadro que contiene la opinión de especialistas en el tema, durante su participación en el Foro de Análisis sobre la Reforma Política:

Nombre del Especialista	Opinión del especialista	Opinión del investigador
<p>Dr. Diego Valadés Investigador del IJUNAM</p>	<p>En los Estados ya tienen esta facultad los Tribunales Superiores, y así sucede también en varios sistemas constitucionales extranjeros. Es una reforma aceptable, su importancia en relación con las necesidades de actualización institucional, es minúscula.</p>	<p>El hecho de que en los Estados los Tribunales Superiores de Justicia cuenten con la facultad de iniciativa, no es un argumento sólido, para que esta facultad sea otorgada a la SCJN, dado que su naturaleza es distinta. La SCJN es el órgano garante de la función del control de la constitucionalidad de los tratados internacionales, de las leyes federales, locales, municipales. Teóricamente la facultad de iniciativa esta rela-</p>
<p>Dr. Lorenzo Córdova Villelo  Investigador del IJUNAM</p>	<p>Es un planteamiento polémico, sin embargo es una propuesta positiva, valdría la pena extender como competencia a otros órganos del Estado, particularmente aquellos denominados órganos autónomos, como el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, o incluso al Banco de México en sus respectivos ámbitos de competencia. Sería pertinente repensar la idoneidad de contar con un Tribunal Constitucional.</p>	<p>cionada con la competencia de los órganos a quienes la Constitución Federal les otorga esta facultad, el pretender hacer extensiva esta facultad a los órganos autónomos federales, se corre el riesgo de dispersar esa facultad, por ello se considera innecesaria, ya que los órganos autónomos sí tienen participación dentro del proceso legislativo, cuando se discute una ley de su competencia. Antes de otorgar la facultad de iniciativa legislativa a la SCJN,</p>
<p>Dr. Miguel</p>	<p>Es una propuesta negativa, porque no va a haber un solo juez de distrito, en este país,</p>	

<p>Carbonell</p> <p>Investigador del IJUNAM</p>	<p>que se atreva a declarar la inconstitucionalidad de una ley, que provino de la iniciativa de la Suprema Corte, uno solo no va a haber. Porque sabe todo juez de distrito, que su carrera judicial y que su promoción depende de eso.</p>	<p>primero se debe contemplar la creación de un tribunal constitucional, para que el Poder Judicial de la Federación reflejado principalmente a través de la SCJN, este alejado de todos los vicios políticos imperantes en el momento de emitir sus resoluciones, donde imperen los principios jurídicos de certeza y legalidad, y no sea al mismo tiempo juez y parte.</p> <p>La posición de la SCJN en la estructura del Poder</p>
<p>Dr. Daniel Barceló Rojas</p> <p>Investigador del IJUNAM</p>	<p>Dentro de los trabajos de la Reforma del Estado fue presentada por el Poder Judicial de la Federación la propuesta del derecho de iniciativa por parte de la SCJN, además de que existen diversas iniciativas pendientes de dictaminar en el Congreso. No se discutió expresamente en el instituto este rubro. Pero en el documento del instituto se desprende que la reelección de los legisladores y la propuesta del servicio civil de carrera de apoyo parlamentario podrían atenuar la preocupación que está en la base de la propuesta de otorgarle a la Corte el derecho de iniciar leyes.</p>	<p>Judicial de la Federación la señala como la máxima instancia y paralelamente como el órgano límite del orden jurídico nacional, por tanto no requiere para su adecuado funcionamiento contar con la facultad de iniciativa.</p>

### Consideraciones

- La facultad de iniciativa que se pretende otorgar a la Suprema Corte de Justicia, es limitada, al igual que la conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos

propuestos por el Ejecutivo Federal, porque atiende a los sujetos a quienes se confiere. El argumento sobre la necesidad de otorgar esta facultad a la Corte, basado en la incidencia directa en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, mismo que se traducirá en beneficio directo para los ciudadanos, se desvanece por la misma naturaleza de la jurisdicción constitucional, que es privativa de los órganos especializados en resolver asuntos derivados de la interpretación y aplicación de los preceptos constitucionales, en nuestro país a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La Suprema Corte de Justicia como garante de la constitucionalidad del sistema jurídico mexicano no requiere de la facultad de iniciativa para funcionar eficazmente, por tanto con este trabajo se desvirtúa la hipótesis planteada en el sentido de que al dotar a la Corte de la facultad de presentar iniciativas de ley, en materias de su competencia, existirá una mayor eficiencia del Poder Judicial de la Federación, que beneficiará directamente a los ciudadanos.
- Existe una opinión dividida por parte de los especialistas en el tema, se considera ponderar la propuesta, si verdaderamente con la inclusión de esta facultad a la Suprema Corte, se busca hacer efectivo el equilibrio de poderes, habría que establecerse medios de control para su efectividad, trasladando a otro órgano la facultad del control constitucional del sistema jurídico mexicano, evitando con ello que la Corte sea al mismo tiempo juez y parte. Por ello se debe ponderar la necesidad de crear un tribunal constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur. 1999. Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press de México.
- Arteaga Nava, Elisur. 1990. Derecho Constitucional, México, Editorial Oxford
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel. 1990. De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México. LIV. H. Cámara de Diputados.
- Cabada Huerta, Marineyla. 2007. “La Facultad de Iniciativa Legislativa”, México, Revista Quórum, Cámara de Diputados.
- Castro, Juventino V. 2004. La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Edición.
- Diccionario de la Lengua Española, España, 1992 Espasa Calpe S.A. Vigésima Primera Edición. Madrid, España,
- Diccionario Jurídico Lex.2004, España, Espasa Calpe, S.A. Madrid, España,
- Diccionario Universal de términos Parlamentarios. México, 1997 LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa.
- García Maynez Eduardo, 1986. Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa.
- Fraga Gabino, 1992. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2008, Elementos de Derecho Procesal Constitucional, México,
- Tamayo y Salmorán Rolando, 1986. El Derecho y la Ciencia del Derecho, Estudios Doctrinarios, México, IJUNAM, No. 86.

## FUENTES CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Leyes y poderes estatales:
    - <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>
  - Noruega
    - [http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Constitution\\_of\\_Norway](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Constitution_of_Norway)
  - España
    - [http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Spanish\\_Constitution\\_of\\_1978](http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Spanish_Constitution_of_1978)
  - Brasil:
    - <http://www.constitución.org/cons/brazil.html>
  - Cuba:
    - <http://www.gobiernocl/constitucion/cap4.asp>
  - <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Cuba/escruti.html>
  - Colombia:
    - <http://www.presidencia.gov.co/constitu/titulo7.html>
  - Ecuador:
    - <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>
    - <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ley59.html>
  - El Salvador:
    - <http://www.constitucion.org/cons/elsalvad.htm>
    - [http://pdba.georgetown.edu/Electoral/EISal/code92\\_2.html](http://pdba.georgetown.edu/Electoral/EISal/code92_2.html)
  - Guatemala:
    - <http://www.guatemala.gob.gt/docs/constitucion-01.pdf>
    - <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Guate/gley.html>
  - Perú:
    - <http://www.congreso.gob.pe/constitucion.htm>
    - <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/peruelec.html#t02c2>
    - <http://www.jmarcano.com/mipais/politicos/leyelect9.html#titulo17>
  - <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
  - <http://www.senado.gob.mx>
  - <http://www.scjn.gob>
- 
- - 
  -

## Segunda vuelta electoral para la elección presidencial

Silvia Chavarría Cedillo

### Introducción

Dentro del paquete de reformas constitucionales denominada reforma electoral, presentado el pasado 15 de diciembre por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores, se encuentra la propuesta mediante la cual se pretende elevar a nivel constitucional el mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de la República. Este mecanismo se llevará a cabo en aquellas contiendas en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral. Específicamente se propone que cuando ningún candidato de los contendientes hubiesen obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales.

Nuestra Carta Magna establece que para elegir al Presidente de la República es necesario obtener una mayoría relativa, independientemente del porcentaje de votos que del electorado obtenga el candidato ganador o cuán cerca estén del ganador los otros candidatos. Para reducir el riesgo de disputas electorales, en muchos países, tanto de América Latina, como en el mundo, que eligen directamente al presidente utilizan una segunda vuelta electoral, en el caso de que ningún candidato obtenga más de la mitad de los votos;



incluso en la segunda vuelta el resultado final puede ser muy cerrado y haber disputas sobre cuál candidato obtuvo la mayoría requerida.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la pertinencia de elevar a nivel constitucional la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, partiendo de la problemática de que la elección del Presidente de la República por mayoría relativa, con independencia del porcentaje de votos que del electorado obtenga el candidato ganador, produce disputas electorales, además de que el candidato ganador enfrentará problemas de gobernabilidad que podrían llevar al país a una parálisis y crisis constitucional.

En el presente trabajo se parte de la hipótesis de que la segunda vuelta electoral para la elección presidencial promueve la coalición de diversos intereses y garantiza que los candidatos electos sean respaldados, en alguna de las dos votaciones por una mayoría absoluta de votos válidamente emitidos y con ello se fortalece la legitimidad del Presidente electo, así como la gobernabilidad del país.

Para la elaboración del presente trabajo se utilizó el método empírico normativo y pragmático. Al interpretar las normas se utilizó el sentido literal y sistemático.

El objetivo de este trabajo es proporcionar a los legisladores un estudio sencillo y documentado que les permita presentar iniciativas legislativas, para evitar que el lavado de dinero llegue a afectar la legalidad de las elecciones.

El presente trabajo se ha dividido en varios apartados, iniciando por la definición de un marco teórico doctrinal, posteriormente se hace una referencia al derecho comparado en materia de segunda vuelta electoral; enseguida se hace una reseña sobre la aplicación de la segunda vuelta en nuestro país; a

continuación se presentan las opiniones de especialistas en la materia; por último se hacen algunas consideraciones.

## I. Marco teórico doctrinal

La naturaleza de los conceptos *ballotage*, segunda vuelta o segunda ronda electoral, puede tener alcances diferentes en cada país o no ser términos estrictamente sinónimos por su alcance legal o por su aplicación en los procesos electorales de los países que lo han adoptado, para efectos del presente trabajo estos conceptos se utilizan indistintamente.

La mayoría de los países de América Latina han establecido dentro de su sistema legal electoral, la figura de la segunda vuelta, segunda ronda o balonaje, modalidad electoral que pretende asegurar una votación mayoritariamente en las elecciones presidenciales, pretendiendo con ello superar las crisis que han sufrido en sus sistemas democráticos.

García y Palomino (1989:59-60) consideran que el término *ballotage* es de origen francés y proviene del verbo *ballotter* que alude al hecho de que los electores galos en la época del segundo imperio de Napoleón III, votaban por medio de *ballotests*, bolitas. El *ballotage* surge en el siglo XIX como una institución del derecho constitucional francés, apareciendo por primera vez en 1852 y se vuelve a aplicar en 1958.

Roldán (2006:59-60) define al mecanismo de segunda vuelta como el proceso electoral para elegir candidatos de elección popular en donde sólo compiten dos, luego que en la primera vuelta ninguno alcanzó la mayoría absoluta (cincuenta más uno) de los votos.

Barrientos (2003) define a la segunda vuelta electoral como un sistema de desempate para producir mayorías absolutas en elecciones de circunscripciones uninominales, tanto para elegir diputados como para presidente. Se aplica cuando el requisito legal para ganar un cargo exige la mayoría absoluta o un umbral de votación previamente establecido, el cual de no alcanzarse por ningún candidato en la primera vuelta, plantea la necesidad de una segunda vuelta electoral en la que se restringe la participación a los dos candidatos más votados y en la que para ganar sólo basta obtener la mayoría simple de votos.

Martínez (1998:165) entiende a la fórmula electoral de doble vuelta como el procedimiento para la elección presidencial que establece: a) un umbral mínimo de votos alcanzado por el candidato ganador y b) un mecanismo alternativo en caso de que ningún candidato supere este umbral. Es decir, el sistema electoral que se articula con la potencialidad de dos momentos procedimentales diferenciados para la elección.

Fernández (1989:63) considera que el ballotage debe tenerse como una expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías resultantes de un primer acto electoral.

Un estudio que valora los costos y beneficios del ballotage en México (Centro de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2000:126) estima que la segunda vuelta electoral puede implementarse tanto: a) para remediar imperfecciones de los métodos electorales en la asignación de escaños; b) para acercarse a los objetivos normativo-institucionales de

los sistemas políticos, c) como para el logro de objetivos político-electorales.

Andrea (2003) en un estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta, considera que es una herramienta de la ingeniería electoral "correctiva o preventiva que busca lograr obtener metas u objetivos programáticos para: a) reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños; b) lograr obtener metas normativo institucionales de los sistemas políticos, c) alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales.

En opinión de este mismo autor, la utilización de la segunda vuelta como "cura" del sistema electoral, en casos como el de México, podría ser peor que la enfermedad, puesto que de la "relativa" falta de respaldo que implicaría un ganador presidencial con treinta y tantos por ciento del voto, se podría incursionar en el territorio volátil de una segunda vuelta con un finalista victorioso con una mayoría aparentemente más robusta, pero pagando el precio de componendas, arreglos y negociaciones interpartidarias nos llevarían a la consagración perversa de una "partidocracia" en México, en sustitución de la democracia representativa actual.

Este autor considera que se ha perdido de vista que es muy factible en un escenario en que no alcanzándose una mayoría absoluta en primera vuelta, el candidato victorioso en ésta, pueda no obstante no haber alcanzado dicho umbral tener mayor cantidad de votos totales y reales provenientes del pueblo elector, que un candidato, ya sea que ganase en la segunda vuelta él mismo u otro candidato, victorioso que sí alcanzase la mayoría absoluta en una segunda vuelta y con ella el puesto ansiado, pero paradójicamente con menos votos totales y reales del pueblo elector, debido entre otras razones a un

abstencionismo superior en la segunda elección por decepción, escepticismo o protesta; en un caso semejante, si bien en la segunda vuelta "alguien" resulta vencedor con la mayoría absoluta de los votos emitidos en la misma, este vencedor en segunda vuelta podría serlo con menos votos totales y por lo tanto con menos "dosis de gobernabilidad" que el ganador de la primera vuelta.

Es factible, aunque no frecuente, que en la realidad electoral, la segunda vuelta no asegure de manera superior a la primera, un respaldo infaliblemente mayor en términos de votos totales, con lo que la "bondad" de la segunda vuelta quedaría automáticamente anulada. Andrea (2003b) señala las siguientes ventajas y desventajas teóricas de la aplicación de la segunda vuelta electoral:

#### 1. Supuestas ventajas

##### A. Promueve la gobernabilidad

El argumento "bandera" del movimiento reformista que propone una reforma constitucional electoral en México para contemplar una segunda vuelta electoral en la elección presidencial, es que la eventualidad de un presidente respaldado solamente por una mayoría relativa "endeble" del electorado en el 2000, enfrentará graves problemas de gobernabilidad que llevarían al país a parálisis y crisis constitucionales mucho más graves incluso que las que casi se dieron al no haber mayoría absoluta en el ámbito legislativo de ningún partido político por sí solo en 1997.

El anterior argumento no es válido automáticamente, en opinión de Andrea, y para ello ejemplifica con el caso de William Clinton en Estados Unidos de América, en 1992, quien ganó la

Presidencia de su país con una mayoría relativa del voto debido a la irrupción inesperada de Ross Perot que partió en tres direcciones al voto tanto el popular, como el de los delegados del Electoral College, a partir de diciembre del 2000, lo que demuestra que si bien bajo otro contexto político y social un presidente con sólo una mayoría relativa puede gobernar eficazmente, incluso perdiendo apalancamiento legislativo a la mitad de su periodo, como fue el caso de Clinton a partir de 1994, cuando los demócratas fueron "masacrados" en las elecciones legislativas de mid-term o intermedias.

En México, desde la óptica del Andrea, la victoria por mayoría relativa así sea magra de un candidato a presidente, probablemente contribuiría más a la estabilidad y gobernabilidad del país, que un presidente emanado de una segunda vuelta llena de las dudas, compromisos, vicios y maniobras inherentes a una "segunda opción" que es lo que implica una segunda vuelta, o lo que es lo mismo, la elección para un porcentaje muy significativo del electorado del candidato "menos malo", que es lo que en el fondo implica el no poder optar por la primera preferencia "frustrada" en la primera vuelta.

#### B. La estabilidad política y económica

Quienes apoyan la incorporación de una segunda vuelta en México, para las elecciones de "ejecutivos" en los tres niveles de gobierno, argumentan una consecuente estabilidad política y también económica que resultarían, según ellos, de un Poder Ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mitad más uno o más del electorado (si es que se diseña una modalidad de segunda vuelta que requiera dicha mayoría); así, tanto la gestión netamente ejecutiva, como la relación de colaboración con los otros dos poderes, estaría anclada en una legitimidad porcentual no necesariamente numérica e incontestable.

### C. Promueve una cultura política más compleja

La figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige:

- a) Cálculos sobre escenarios políticos factibles.
- b) Conocimiento de encuestas y sondeos.
- c) Compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político.
- d) Consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas.
- e) Distinciones entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas.
- f) Erradica pugnas políticas siempre latentes con una presidencia de mayoría relativa endeble.

## 2. Desventajas (Andrea y Hernández)

### A. Tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular

Desde el momento en que el elector es consciente de que su voto en la primera vuelta puede contribuir, dependiendo de los porcentajes, a que sea necesaria una segunda vuelta en que prevalezca su opción menos deseada, el votante deja de ser espontáneo y natural en la emisión de su voto, para volverse maquiavélico y suspicaz, esto en el mejor de los casos, y en el peor de los escenarios, emite su voto primitivamente sin una noción informada acerca de las consecuencias eventuales que éste pueda tener finalmente, sólo para decepcionarse con los resultados de una segunda vuelta que lo angustia y lo aleja del proceso electoral democrático en especial en un país como México, en el que el nivel educativo y de acceso a la información no es muy desarrollado.

## B. Prolonga los lapsos de incertidumbre

Las segundas vueltas tienden, debido a la extensión del periodo de incertidumbre electoral, a ampliar los lapsos propicios a exacerbar los ánimos belicosos, en especial en elecciones muy disputadas entre varios partidos ideológicamente distantes. Por otro lado, las segundas vueltas electorales pueden agudizar peligrosamente diferencias partidarias como fue el caso en el Perú, cuando en 1990, de una posición inicial de anonimato y fragilidad casi risibles, surge el "Caballo Negro", Alberto Fujimori, sorprende a un Mario Vargas Llosa que en la segunda vuelta, por las variables ideológicas, de alianzas factibles, y de inercia emotiva, se vio finalmente desplazado junto con su caudal de simpatizantes que incrédulos, primero rechazaron, luego intentaron sabotear, y finalmente buscaron pactar la entrega de la Presidencia a cambio de concesiones pactadas ("concertaciones" a la peruana) en materia de programas económicos ante la certidumbre e inestabilidad de un resultado final favorable a Fujimori.

## C. El costo económico

Para un país como México, aún en plena recuperación de una crisis económica, resultaría muy oneroso realizar una segunda vuelta que requeriría de un nuevo gasto en papelería, instalación de casillas, organización administrativa del IFE, promocionales y difusión vía medios. Si bien el gasto en aras de la democracia es justificable, ¿qué tanto lo es, bajo las consideraciones de las desventajas arriba citadas?



#### D. Ingeniería electoral discriminatoria

Si un esfuerzo de ingeniería electoral tiene como objetivo deliberado por parte de sus artífices afectar a un grupo o partido político en especial, más que contribuir a una consolidación democrática neutral que beneficie al país, entonces la propuesta pierde su sustento jurídico-constitucional, pues se apoya en el uso manipulado del derecho y sus reformas para afectar a uno de los protagonistas de la trama electoral nacional; en otras palabras, la segunda vuelta tendría como razón de ser, como objetivo, disminuir las posibilidades naturales proyectadas de éxito electoral de un partido específico para beneficio de otros.

Ugalde (2010) afirma que la falacia sobre la segunda vuelta electoral, sostenida por quienes se oponen a su instrumentación, al señalar que este mecanismo polarizaría a la sociedad y eliminaría la presencia de partidos menores, se desvirtúa, con la evidencia internacional que muestra que la segunda vuelta estimula la negociación de partidos y da mayor claridad a los electores sobre las opciones en disputa.

En opinión de este autor, para reducir los riesgos de segregación habría que eliminar la coincidencia de la elección legislativa con la segunda vuelta presidencial, considera que se debe defender esta figura porque da mayor legitimidad a los presidentes y reduce los riesgos de los conflictos postelectorales. Estima este autor que hay una razón muy poderosa para eliminar la concurrencia de la segunda vuelta presidencial con la elección de diputados: la segunda vuelta existe sólo cuando nadie alcanza un umbral (40-50 por ciento), pero hay ocasiones en que un partido lo logre, en cuyo caso sería innecesaria.

Iturriaga estima que la formula de mayoría relativa que actualmente se utiliza, es la que presenta mayores posibilidades de generar inestabilidad gubernamental, sobretodo mientras dure el sistema de partidos de tres tercios existente, la experiencia internacional ha dado buenos ejemplos de la crisis generada por este tipo de sistemas.

Este autor recomienda utilizar cualquiera de los modelos alternos. Considera que la doble ronda electoral permite fortalecer el sistema de partidos para estar en posibilidad de expresar la primera preferencia en la primera vuelta y el reacomodo de fuerzas en la segunda elección, además le da mayor legitimidad al ganador. Otra de sus ventajas, en su opinión, radica en que favorece a las coaliciones y consensos, castigando las políticas.

Sin embargo reconoce que su principal problema es la elevación del costo electoral y la probabilidad de que no se establezcan alianzas para la segunda vuelta. Además, considera que el voto alternativo también favorece a un sistema plural de partidos, a la formación de alianzas y genera una mayor legitimidad a la elección de Jefe de Estado, la primordial diferencia con respecto a la doble ronda electoral, reside en que las alianzas y los consensos partidarios se dan antes de las elecciones y no entre dos fases, lo que le da una mayor coherencia a las alianzas.

El principal inconveniente de esta fórmula es su complejidad para emitir el voto. Mantener la formula de mayoría relativa para la elección del Presidente de la República, bajo la actual coyuntura de polarización política, pondría acarrearlos a escenarios catastróficos de debilidad institucional que se traducirían en inestabilidad política o a la refundación del autoritarismo presidencial mexicano. (Iturriaga)

González (2007:26) señala que el tema de la segunda vuelta electoral en nuestro país ha sido materia de estudio por parte de instituciones académicas del extranjero, investigadores de la Universidad Vanderbilt de los Estados Unidos de Norteamérica, entre ellos de Parás y Koleman han examinado al sistema político mexicano y su contexto, señalando entre otras cosas que la transición democrática en nuestro país debe tenerse como un proceso gradual y no terminado.

El debate sobre las ventajas y desventajas de la democracia mexicana, se torna cada vez más sofisticado y que una de las muestras de la complejidad de ese proceso, en el análisis de una posible implantación de este mecanismo para elegir al Presidente en México, desde su perspectiva, se debe considerarse como un proceso gradual y tomar en cuenta, además de otros aspectos, el factor ideológico (González 2007).

Parás y Koleman, citados por González, aluden que la ideología, al igual que la simpatía partidista, son “atajos informativos” que disminuyen los costos de adquirir información sobre las propuestas de los partidos y sus candidatos y que son útiles para orientar las actitudes políticas de los individuos.

Para estos académicos norteamericanos, el electorado mexicano se coloca en el centro-derecha del espectro ideológico y que pese a que se ha mostrado que la ideología depende de la simpatía partidista, los individuos escogen su partido y, una vez que lo han ubicado ideológicamente, proceden a auto-ubicarse en el espectro ideológico.

Según el análisis de los académicos de la Universidad de Vanderbilt, debido a la ausencia de temas ideológicos en el debate político en nuestro país, un amplio sector del electorado mexicano

identifica a los partidos más por su personal, ubicación ideológica, que por las posturas de los propios partidos respecto a los asuntos públicos. Y consideran que a pesar de que la mayoría de los individuos en nuestro país se ubican en una postura de centro en el espectro ideológico, existen diferencias partidistas en los extremos: mientras que en el extremo izquierdo se ubican más individuos que simpatizan con el PRD, en el segmento centro-derecha se ubican más individuos que simpatizan con el PRI y el PAN, aunado al hecho de que los partidos mexicanos han sido exitosos en relacionar sus etiquetas con las ubicaciones ideológicas, a pesar de que éstas carecen del contenido tradicional de izquierda y derecha imperante en otros países.

Nohlen (1996:70) considera que para la implementación de la segunda vuelta, en primer instancia, se requiere hacer un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente, en seguida hay que determinar con exactitud los objetivos de la reforma que se plantea, para después lograr el consenso entre las fuerzas políticas. En tercer término se deben escoger algunos de los mecanismos de que se dispone para alterar un sistema electoral y por último se tiene que pensar en alternativas técnicas de reforma, teniendo en cuenta las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión, para así poder determinar sus probables consecuencias políticas.

En opinión de Hernández (2007:134) los beneficios de la implementación de la segunda vuelta electoral traerá los siguientes beneficios: el partido ganador lograría mayor consenso a favor de los representantes populares y, por tanto, una legitimidad inquebrantable; reduciría el número de partidos improvisados, que como ha sucedido, se han beneficiado de la representación proporcional en la asignación de cargos legislativos y populares; se fortalecería el sistema de partidos, fomentando la especialización de los candidatos.

## II. Derecho Comparado

### II. I Europa

Tuesta (2005) considera que el sistema electoral de segunda vuelta tiene su origen en Francia, sin embargo este mecanismo electoral ha probado suerte en otros países europeos, como es el caso de Holanda en el lapso 1906-1918, en España entre los años 1870-1931, en Alemania en 1906-1919, Austria 1906-1919, Noruega 1906-1921, Bélgica 1900, Italia 1882-1891, Suiza hasta 1919.

Según Tuesta, originalmente este mecanismo electivo intentaba reducir la cantidad de partidos políticos y así evitar la proliferación de agrupaciones, obligándolas más bien a establecer alianzas y negociaciones interpartidarias. Sin embargo, de acuerdo con este autor, hay diferencias entre la aplicación inicial europea y la versión latinoamericana. En el caso francés, el *ballotage* es utilizado para elegir tanto al titular del Ejecutivo como a los representantes en la Asamblea Nacional.

Carrillo (1998:2-4) considera que el caso francés no es útil para evaluar los efectos de una segunda vuelta en los regímenes presidenciales de América Latina; en primer lugar porque en Francia, el carácter semipresidencial del sistema constitucional facilita la gobernabilidad democrática cuando el partido del presidente (jefe de Estado) no cuenta con el control mayoritario de la Asamblea Nacional, en razón de que el primer ministro (jefe de Gobierno) depende del voto de confianza de la propia Asamblea, esto no es posible en los sistemas presidenciales puros de América Latina, ya que el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno.

Por otra parte, en Francia la totalidad de los miembros de la Asamblea Nacional son electos en distritos uninominales, en los

cuales, al igual que en la elección presidencial, se aplica la fórmula de la segunda vuelta. En cada uno de los distritos uninominales franceses se exige al ganador una mayoría absoluta en la primera votación. Si de esta primera vuelta no resulta un ganador, se celebra una segunda con los candidatos que obtuvieron más del 12% de los votos en la primera vuelta y resulta ganador el candidato más votado, aunque sólo conquiste una mayoría relativa de los votos.

Actualmente en Europa, la segunda vuelta es utilizada en Francia, Austria y Portugal. Existen diferencias entre la segunda vuelta electoral utilizada en Francia y la de América Latina: su origen y trayectoria es distinta, son sistemas distintos, uno semipresidencial y el de Latinoamérica presidencial, por ello los pesos y contrapesos son distintos.

Carrillo (1998) considera que uno de los principales efectos del sistema de mayoría simple para la elección presidencial, en los sistemas presidenciales de América Latina, es que tiende a minimizar probalísticamente y suponiendo concurrencia de la elección presidencial con la legislativa, los problemas de gobernabilidad del sistema presidencial.

Bajo una fórmula de mayoría simple en la elección presidencial, el electorado tiende a desarrollar actitudes de "voto estratégico", mismas que lo llevan a evitar "desperdiciar" su voto por partidos, que no tienen posibilidades de triunfo y, tendencialmente, dar su voto a alguno de los dos punteros en la elección. Este "voto estratégico" tiende a bipolarizar la competencia, y si la elección es concurrente y el electorado no divide su voto, la fórmula de elección de mayoría simple o relativa tendencialmente maximizará el tamaño del contingente legislativo del partido del presidente, proveyendo al Ejecutivo de una mayoría o de una "casi mayoría" legislativa, a partir

de la cual la construcción de una coalición mayoritaria en la Asamblea Legislativa se facilitará. Así, el presidente tendrá mayores posibilidades de sacar adelante su agenda de gobierno dentro de un marco de gobernabilidad y continuidad institucional. (Carrillo).

En contraste, si la fórmula de segunda vuelta sólo se aplica en la elección presidencial el elector siguiendo el supuesto de que no dividirá su voto tendencialmente votará por su primera preferencia en la primera vuelta sin importar sus posibilidades de triunfo, y en el entendido de que enfrentará un nuevo dilema en la segunda vuelta. Lo anterior implica que un sistema de dos vueltas que se aplica únicamente a la elección presidencial, no concentra preferencias en la primera vuelta. En un sistema de dos vueltas, la primera vuelta tenderá a fragmentar, en términos probabilísticas y no determinantes, el voto de los ciudadanos, y será la primera vuelta la que definirá los contingentes legislativos de los partidos.

Por otra parte, un sistema de elección por mayoría simple o relativa tiende a maximizar la cohesión de los partidos políticos, porque éstos saben que se lo juegan todo en una primera y única vuelta.

Así, el costo de cualquier división partidaria se vuelve enorme. Este efecto de cohesión partidaria no está presente en un sistema de segunda vuelta: un precandidato que se sienta popular, y que no es postulado por su partido, encuentra muy rentable (en comparación con un sistema de mayoría simple) escindirse y posteriormente postularse por otro partido, porque sólo necesita conquistar el segundo lugar en la primera vuelta para continuar en la carrera presidencial. Este abaratamiento de la deserción partidaria puede dividir a los partidos políticos y, consecuentemente, fragmentar, otra vez, el sistema de partidos en la primera vuelta. Lo anterior,

tiende a traducirse en una reducción del contingente legislativo del candidato presidencial finalmente electo si se piensa, como de hecho sucede, que la elección legislativa tendrá lugar el mismo día que la primera vuelta presidencial. En este escenario nos alejamos de la mayoría o de la "casi mayoría" legislativa para el Ejecutivo, complicando al presidente la formación de una coalición que le permita gobernar.

En síntesis, para Carrillo (1998b), la segunda vuelta no facilita la gobernabilidad del sistema presidencial, sino que tiende a obstaculizarla, y en el peor de los casos, si se suman otros factores puede terminar induciendo a que ejecutivos electos en procesos plebiscitarios, pero incapaces de gobernar dado su escaso apoyo legislativo, terminen por patear el tablero institucional democrático apelando a una hipotética "legitimidad" superior.

## II. 2 América Latina

Los argumentos que se ha utilizado para adoptar el sistema de segunda vuelta, en los países de América Latina derivan de sus insatisfactorios resultados, provocando numerosas crisis políticas, varios golpes de Estado. En Bolivia, Brasil, Chile y Perú, fueron dirigidos por presidentes socialmente minoritarios, ideológicamente extremos y políticamente impopulares.

No obstante tras los procesos de redemocratización de los últimos años, varios países de América Latina utilizan actualmente el procedimiento de segunda vuelta para la elección a presidente, el cual tiende a producir ganadores socialmente más aceptados y políticamente más fuertes. Estas reformas han contribuido a la estabilidad y la consolidación de la democracia de los países



anteriormente mencionados. Además de México, la regla de mayoría relativa solo es usada por tres países (Honduras, Panamá, Paraguay).

Para Barrientos (2004:518) la segunda vuelta se adopta en América Latina como un antídoto a la descomposición de los sistemas democráticos en nuestro continente y como una forma de asegurar gobernabilidad.

A continuación se presenta un cuadro comparativo sobre el tiempo y forma en que se implementa la segunda vuelta electoral, en países latinoamericanos:

Cuadro 1  
Reglas en la implementación de la segunda vuelta electoral

PAÍS	TIEMPO	FORMA
Argentina	Dentro de los treinta días después de celebrada la anterior.	Entre las dos fórmulas de candidatos más votadas
Bolivia	No contempla tiempo.	En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará Presidente y Vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en las elecciones generales.
Brasil	Dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado.	Entre los dos candidatos más votados, y considerándose electo al que obtuviese la mayoría de los votos válidos. Si antes de realizado el segundo turno ocurriere la muerte, desistimiento o impedimento legal de candidato, se convocará al de mayor votación entre los restantes. Si permaneciese en

		segundo lugar más de un candidato con los mismos votos, se calificará el de más edad.
Chile	El trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo siguiente al referido trigésimo día.	Participarán los dos candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquel de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.
Colombia	Tendrá lugar tres semanas más tarde.	Participaran los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, podrá inscribirse un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no se hace, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; así en forma sucesiva y en orden descendente.
Costa Rica	El primer domingo de abril del mismo año.	Se efectuará entre las dos nóminas que hubieren recibido más votos. Si en cualquiera de las elecciones dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para presidente el candidato de mayor edad, y para vicepresidente a los respectivos candidatos de la misma nómina.
Ecuador	Dentro de los siguientes cuarenta y cinco días.	Participaran los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares.

El Salvador	En un plazo no mayor de 30 días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.	Se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos.
Guatemala	En un plazo no mayor de 60 ni menor de 45 días, contados a partir de la primera y en día domingo.	Se llevará a cabo entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.
Perú	30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales.	Se llevará a cabo entre los dos candidatos que han obtenido las más altas mayorías relativas.
República Dominicana	Se efectuará una segunda elección 45 días después de la primera.	En esta última elección participarán únicamente las dos candidaturas que hayan obtenido mayor número de votos en la primera elección.
Uruguay	Último domingo del mes de noviembre del mismo año.	Se celebrará entre las dos candidaturas más votadas.

Fuente: Cuadro tomado de: Claudia Gamboa Montejano, Segunda Vuelta Electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia, LX Legislatura, México, 2007, p.42. Cámara de Diputados.

**Cuadro 2**  
Resultados porcentuales de procesos electorales en América Latina (Noviembre de 2005-noviembre de 2007)

País	Fecha de la elección	Resultados (primeras dos fuerzas)
Honduras	27 de noviembre de 2005	Manuel Zelaya (Partido Liberal) 51% Porfirio Lobo (Partido Nacional) 46%
Bolivia	18 de diciembre de 2005	Evo Morales (MAS) 54% Jorge Quiroga (PODEMOS) 29%

Chile	11 de diciembre de 2005 (primera vuelta) 15 de enero de 2006 (segunda vuelta)	Michelle Bachelet 45.96% Sebastián Piñera 25.41% Michelle Bachelet 53.5% Sebastián Piñera 46.5%
Costa Rica	5 de febrero de 2006	Óscar Arias (PLN) 40.92% Ottón Solís (PAC) 39.80%
Haití	7 de febrero de 2006	René Preval (Frente de la Esperanza) 51.21% Lesly Manigat (Asamblea de Demócratas Nacionalistas y Progresistas) 12.4%
Perú	9 de abril de 2006 (primera vuelta) 4 de junio de 2006 (segunda vuelta)	Alan García (APRA) 20.4% Ollanta Humala (Unión por el Perú) 25.68% Alan García 52.62% Ollanta Humala 47.37%
Colombia	28 de mayo de 2006	Álvaro Uribe (Primero Colombia) 62.20% Carlos Gaviria (Polo Democrático Alternativo) 22.04%
México	2 de julio de 2006	Felipe Calderón (PAN) 35.89% Andrés Manuel López Obrador (PRD) 35.33%
Ecuador	15 de octubre de 2006 (primera vuelta) 26 de noviembre de 2006 (segunda vuelta)	Álvaro Novoa (PRIAN) 26.83% Rafael Correa (Alianza País) 22.84% Álvaro Novoa (PRIAN) 43.33% Rafael Correa (Alianza País) 65.67%
Brasil	1 de octubre de 2006 (primera vuelta) 29 de octubre de 2006 (segunda vuelta)	Lula da Silva (PT) 48.61% Geraldo Alckim (Socialdemocracia Brasileña) 41.64% Lula da Silva 60.83% Geraldo Alckim 39.17%

Nicaragua	5 de noviembre de 2006	Daniel Ortega (FSLN) 38.07% Eduardo Montealegre (Alianza Liberal Nicaragüense) 29%
Venezuela	3 de diciembre de 2006	Hugo Chávez (Movimiento Quinta República) 62.84% Manuel Rosales (Un tiempo Nuevo) 36.90%
Guatemala	9 de septiembre de 2007 (primera vuelta)  4 de noviembre de 2007 (segunda vuelta)	Otto Pérez Molina (Partido Patriota) 23.54% Álvaro Colom (Unión Nacional de la Esperanza) 28.23% Otto Pérez Molina 47.18 % Álvaro Colom 52.82%
Argentina	28 de octubre de 2007	Cristina Fernández Kirchner (Frente para la victoria) 45.29% Elisa Carrió (Coalición Cívica) 23.04%

Fuente: Cuadro tomado de: Claudia Gamboa Montejano, Segunda Vuelta Electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia, LX Legislatura, México, 2007. Cámara de Diputados.

Como puede observarse, no debe suponerse que la presencia de una segunda vuelta coincida siempre con la exigencia de una mayoría absoluta para el ganador. Por ejemplo, en Costa Rica la segunda vuelta se celebra si en la primera ninguno de los candidatos obtuvo el 40% (y no el 50% más uno, de los votos); en Argentina un candidato puede ser electo sin necesidad de celebrar una segunda vuelta, si en la primera vuelta obtiene por lo menos el 45% de la votación, o si obtiene más del 40% de los sufragios y su más cercano competidor se encuentra a más de 10 puntos porcentuales de distancia.

En todos los casos participan en la segunda vuelta electoral únicamente los dos candidatos o fórmulas más votadas, y gana quien obtenga la mayoría simple de la votación directa de los electores. La

excepción es Bolivia, de aplicarse la segunda vuelta la decisión queda en manos del Congreso. En Costa Rica sobresale que en caso de de persistir un empate gana el candidato más longevo.

Para Hernández (2007:80) la adopción de la segunda vuelta, en cada país, se ha realizado de acuerdo con las peculiaridades que cada ley local le establece, utilizando dos métodos en su práctica:

- El sistema por desempate por mayoría, es el más recurrido, inició su utilización en Ucrania, en donde la segunda vuelta se llevó a cabo entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en la primera ronda, a este sistema algunos autores lo denominan “desempate por mayoría absoluta”, el cual produce un resultado mayoritario, ya que uno de los candidatos conseguirá necesariamente una mayoría absoluta de votos y será declarado ganador.
- El sistema de mayoría-plural a dos vueltas, es utilizado en las elecciones legislativas en Francia y consiste en que cualquier candidato que haya recibido más del 12.5% de los votos en la primera vuelta, puede competir en la segunda vuelta, y el que obtenga el mayor número de votos será declarado electo, independientemente de que haya obtenido una mayoría absoluta. Este sistema no es verdaderamente mayoritario, toda vez que puede haber varios candidatos conteniendo en la segunda vuelta.

#### IV. Aplicación de la segunda vuelta en México

Mención aparte merece a la primera experiencia en nuestro país sobre la aplicación de la figura de la segunda vuelta, específicamente en el estado de San Luis Potosí, en el periodo de 1996-2005, lapso en el que

se implementa esta modalidad en tres procesos electorales para elegir autoridades municipales. Este caso se encuentra claramente ilustrado en el documento de trabajo denominado “La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios”, realizado por José Jesús González Rodríguez, Investigador del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, obra a que ya se ha hecho referencia, en este trabajo, este Investigador realiza las siguientes observaciones al caso de San Luis Potosí:

En el año de 1997, de los datos de la contienda electoral se observa que salvo el caso de cuatro localidades el partido que gana la elección en primera vuelta, vuelve a ganar la elección en segunda vuelta. En esa primera experiencia no se registran incrementos importantes de participación ciudadana en la votación de segunda vuelta, sino que por el contrario se observan disminuciones significativas de participación electoral en la casi totalidad de los municipios que llevan a cabo una segunda votación.

Los decrementos de la participación electoral en segunda ronda además de presentarse en más de las dos terceras partes de los municipios analizados en 1997, presentan márgenes de disminución en ese concepto que van desde un 0.22% hasta el 57%. En los demás procesos electorales locales en donde se llegó a aplicar el principio de la elección en segunda vuelta -en 2000 y 2003- los incrementos de participación electoral en la segunda ronda que llegaron a darse, sólo se presentaron en algunos de los municipios y el aumento observado es poco significativo, de manera que no podría considerarse concluyente para todos los casos que una votación en segunda vuelta lleve a incrementar los márgenes de diferencia entre el primer y segundo lugares, sino que incluso en algunos casos dichos márgenes disminuyen.

De igual manera si se tiene en cuenta el número de votos obtenidos por las agrupaciones políticas participantes, no siempre puede concluirse que los partidos desplazados de la primera ronda y sus votantes apoyen necesariamente a alguno de los participantes en la segunda vuelta.

Para el caso de San Luis Potosí el denominado voto duro de los partidos, así como los inevitables acuerdos políticos con los partidos relegados de la elección de segunda vuelta, son determinantes en el resultado definitivo de la elección.

En el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, de fecha 30 de julio de 2005, fue publicado el Decreto 364 por el que se modifican diversos artículos de la Ley Electoral de San Luis Potosí, en este Decreto se derogan los artículos relativos a la reglamentación de la segunda votación en las elecciones municipales, ello para hacerlo acorde con las modificaciones publicadas anteriormente a la Constitución del Estado, donde se derogo el artículo 138 para derogar esta figura en la propia Constitución Estatal. En la exposición de motivos del Decreto 364 se señala que la derogación de la segunda vuelta electoral, obedece fundamentalmente a un reclamo público de reducción de costos electorales, así como al desgaste y acotamiento que la figura había experimentado durante su vigencia.

## V. Opinión de especialistas

Derivado de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, de la denominada reforma política, el Senado de la República convocó al Foro de Análisis sobre la Reforma Política, los días 25 y 26 de enero



del presente año, donde participaron especialistas nacionales e internacionales.

A continuación se presenta un cuadro conteniendo la opinión de especialistas en el tema, durante su participación en el Foro de Análisis sobre la Reforma Política:

Nombre	Opinión del especialista	Opinión investigador
<p>Dra. Ma. del Carmen Alanís, Presidenta del Tribunal del Poder Judicial de la Federación</p>	<p>El cómputo final de la elección presidencial lo realiza la Sala Superior del TEPJF, una vez resueltos los juicios de inconformidad. En tal virtud, de no modificarse esta práctica, sería la autoridad jurisdiccional la que tendría a su cargo determinar y ordenar al IFE, la procedencia de organizar la segunda vuelta; tendría que considerarse el impacto en la calificación de la elección presidencial, de ser muy apretados los tiempos, la segunda vuelta tendría que darse sin haberse agotado la resolución de los juicios de inconformidad que se promuevan en contra de los cómputos de la elección de julio, que en la actualidad pueden desahogarse hasta el 31 de agosto; esto cuando por una parte la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea inferior al 1% de los votos; y a cuando los votos nulos superen la diferencia entre el 1° y el 2° lugar; definición del papel de los partidos políticos cuyos candidatos no consiguieron avanzar a la segunda vuelta electoral, ¿qué tanto pueden participar, con recursos, tiempo en medios, infraestructura de representación en autoridades electorales y mesas de casilla?; definición del impacto de la segunda vuelta en el régimen de coaliciones; definición de los medios de impugnación que habría que resolver la Sala Superior, previo a la convocatoria a la segunda vuelta. ¿se podría convocar a segunda vuelta exclusivamente con los resultados del cómputo final, sin resolver previamente impugnaciones? ¿si el</p>	<p>Se comparte las interrogantes de la presidenta del tribunal especializado, a quien como máxima autoridad jurisdiccional electoral, corresponde la resolución de las impugnaciones sobre la elección presidencial, resueltas en única instancia por la Sala Superior, por ello se considera que antes de implementar la segunda vuelta electoral, en primer instancia se requiere de un diagnóstico integral del sistema electoral vigente, sobre todo en materia de justicia electoral, tomando en consideración la opinión de los actores operativos</p>

	<p>resultado entre el primero y segundo lugar, inclusive el tercero, fuera cerrado?, ¿sería válida la segunda vuelta si la primera tiene vicios de nulidad?.</p>	
<p>Dr. Jean Claude Colliard, profesor del Instituto de Ciencias Políticas en el Instituto de París,</p>	<p>La segunda vuelta tiene repercusiones sobre las relaciones entre los partidos políticos, sobre todo en un tripartidismo donde es más difícil llegar a arreglos. Cuando hay una sola vuelta, forzosamente cada uno de los tres partidos tiene su candidato y la negociación eventual se lleva a cabo con los pequeños partidos que van a ayudar a uno u otro. Señaló que la propuesta del Ejecutivo Federal en relación con el incremento del 4% para el registro de partidos políticos puede relacionarse con la elección presidencial en dos vueltas inevitablemente, ya que los candidatos que queden van a tener que buscar el apoyo del partido eliminado y el tiempo entre la primera y segunda vuelta, de 6 semanas, es muy corto. Explicó que de acuerdo con la experiencia de Francia, donde se aplica desde 1965, ésta no es solamente por la búsqueda de la legitimidad mayoritaria para el presidente, también es una fuerte limitante para el sistema de partidos.</p>	<p>Si bien es cierto que la segunda vuelta tiene repercusiones sobre las relaciones entre los partidos políticos, no se puede considerar que el caso francés sea útil para evaluar los efectos de una segunda vuelta en los regímenes presidenciales de América Latina; en primer lugar porque en Francia, el carácter semipresidencial del sistema constitucional facilita la gobernabilidad democrática cuando el partido del presidente (jefe de Estado) no cuenta con el control mayoritario de la Asamblea Nacional, en razón de que el primer ministro (jefe de Gobierno) depende del voto de confianza de la propia Asamblea, esto no es posible en los sistemas presidenciales puros de América Latina, ya que el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. Algunos especialistas consideran que la segunda vuelta es un sistema de desempate para producir mayorías absolutas, sin embargo existen casos en América Latina que ponen</p>
<p>Jorge Alcocer Villa nueva, Director del Centro de Estudios por un proyecto Nacional Alternativo.</p>	<p>Considera que la propuesta de la segunda vuelta parte de un diagnóstico equivocado al considerarse que un presidente de mayoría relativa es por definición débil y entre menor sea su porcentaje de votos, mayor será su debilidad, pero no existe una</p>	

	<p>evidencia empírica de tal hipótesis. La debilidad o fortaleza de una presidente, como lo demuestra la experiencia, depende básicamente de su posición ante otro poder de elección directa, el Legislativo y también su actitud para concertar alianzas, en caso de requerirlas y de su capacidad de ejercer las amplias facultades que la Constitución y las leyes le confieren. Además de que en nuestro país no existe un sistema de partidos que permita la configuración a corto y mediano plazo de segundas vueltas electorales, nos puede llevar a situaciones, a su juicio, inmanejables, considera que otras soluciones pueden explorarse para dar gobernabilidad y eficacia al sistema.</p>	<p>en evidencia que puede un candidato presidencial, ganar en segunda vuelta con una mayoría absoluta pero paradójicamente con menos votos totales reales del pueblo elector, que en la primera vuelta, debido a razones de abstencionismo superior en la segunda vuelta por decepción, escepticismo o protesta, por ello se reitera la necesidad de hacer un diagnóstico integral del sistema electoral mexicano, para considerar la viabilidad de la incorporación de esta figura.</p>
<p>Dr. José Antonio Crespo Mendoza, analista político e investigador del CIDE</p>	<p>Considera que la segunda vuelta electoral no aporta significativamente una legitimación al Presidente, ya que puede tener una gran popularidad y eso no se traduce en una mayor presencia en el Congreso o de mayor capacidad de lograr acuerdos con él o con el resto de los partidos para sacar adelante reforma, eso pasa también con una mayor legitimidad de llevar a una segunda vuelta, el 50% más 1, porque no se traduce en nada. En su opinión, tratándose de la segunda vuelta se debe desfasar la elección presidencial respecto a la legislativa, porque da la oportunidad a los electores de decidir si quiere apoyar al Presidente o quiere oponerse a él.</p>	<p>En el ámbito electoral, conforme a la doctrina, la legitimidad es entendida como la adhesión y aceptación de quienes adquieren un cargo por la vía democrática, por tanto no debe perderse de vista que la legitimidad del presidente no se nutre solo de la que obtiene de las elecciones, sino que se complementa y fortalece o debilita durante el ejercicio del encargo, dependiendo de su apego a la legalidad, así como se negocian con las diversas fuerzas políticas, situación necesaria para regímenes en que se elige presidente en una sola</p>

		<p>elección, así como en aquellos en que se utiliza la segunda vuelta electoral, por tanto esta última no necesariamente asegura la gobernabilidad.</p>
<p>Dr. José Woldemberg</p>	<p>Considera que el problema fundamental para la gobernabilidad en su sentido estrecho es la falta de apoyo mayoritario en el Congreso a la gestión presidencial, y la segunda vuelta para la elección del presidente no incide en este terreno. Si lo que se pretende es que no pueda llegar a la presidencia, ningún candidato que cuente con más aversiones que adhesiones, esta fórmula resulta una buena receta, pero se busca que la segunda vuelta presidencial coincida con la elección del Congreso, se intenta que la fuerza de la candidatura presidencial arrastre votos al Congreso, si es así la tercera fuerza será la perdedora neta. La fórmula de la segunda vuelta no permite que de partida se exprese y tenga representación la pluralidad política, sino que una vez que los dos candidatos a la presidencia se hayan perfilado, arrastren a una segunda vuelta los votos a favor de los dos partidos que los apoyan, resulta ingeniosa, pero es peligrosa, es una vía artificial para reducir la diversidad política, y por ello mismo sus derivaciones en el mediano plazo pueden resultar indeseables. Mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviese representada en los cuerpos legislativos como para pretender ahora cancelarla.</p>	<p>Se comparte la opinión del especialista, ya que la afirmación que hace sobre que la segunda vuelta electoral para la elección del presidente no incide en la gobernabilidad, lo han demostrado los casos de derecho comparado en América Latina.</p>

<p>Dr. Daniel Barceló Rojas</p> <p>Investigador del IJUNAM</p>	<p>Al igual que la opinión mayoritaria de los investigadores del IJUNAM considera que la segunda vuelta electoral no es indispensable para nuestro sistema político, de aprobarse puede generar un efecto colateral altamente indeseable: el oportunismo electoral. La segunda vuelta es un estímulo para conseguir efímeras coaliciones electorales, pero no garantizan coaliciones estables de gobierno en el seno del Congreso, que es lo que necesita el país.</p>	<p>A lo largo de este trabajo se han presentado las ventajas y desventajas de la segunda vuelta electoral; y siguiendo la opinión del Dr. Jorge Carpizo se estima que el sistema de gobierno debe responder a los factores y hechos de cada Estado, de acuerdo con el sistema de partidos y electoral; y evitar los espejismos de otras experiencias, por las abismales diferencias políticas, económicas, sociales y culturales que existen.</p> <p>Conforme la experiencia en derecho comparado la segunda vuelta</p>
<p>Dr. Diego Valadés Ríos</p> <p>Investigador del IJUNAM</p>	<p>Considera que la primera vuelta presidencial atomizaría el voto de múltiples partidos, y la segunda, la concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría desmeritado y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle, lejos de fortalecer la vida institucional se le añadirían obstáculos que en lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder, debilitarían al sistema representativo.</p>	<p>fomenta la fragmentación del sistema de partidos y la representación política de un país partidos y considerando nuestra incipiente democracia es necesario un análisis a fondo sobre la reingeniería electoral necesaria antes de incorporar la segunda vuelta a nuestro sistema electoral.</p>

### Consideraciones

- La experiencia en derecho comparado ha demostrado que el caso francés no es útil para evaluar los efectos de una segunda vuelta en los sistemas presidenciales, toda vez que en Francia por el

régimen semipresidencial del sistema constitucional facilita la gobernabilidad democrática cuando el partido del presidente (Jefe de Estado) no cuenta con el control mayoritario de la Asamblea Nacional, ya que el nombramiento del Primer Ministro, Jefe de Gobierno depende del voto de confianza de la propia Asamblea. Esto no sucede en Latinoamérica, donde los sistemas presidenciales puros, el presidente es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno.

- Las circunstancias para la adopción de la fórmula de segunda vuelta para la elección presidencial en los países de América Latina, surgieron a raíz de conflictos electorales provocados por crisis políticas y golpes de estado, situación que difiere en mucho a la vivida en nuestro país, donde los cambios en el sistema electoral se han realizado por las vías institucionales.
- La experiencia de la segunda vuelta en las elecciones municipales de San Luis Potosí no pueden trasladarse a un escenario nacional como es la elección del Presidente de la República, donde el diseño institucional es diferente; no hay que olvidar, que esta figura actualmente se encuentra derogada, en este Estado, y que en la exposición de motivos del decreto derogatorio, se señala que su derogación obedece fundamentalmente a un reclamo público de reducción de costos electorales, así como al desgaste y acotamiento que la figura había experimentado durante su vigencia.
- En un país como México que busca salir apenas de una crisis económica acompañada ahora de una incipiente alternancia política, debe evaluarse la conveniencia de adoptarse esta figura, precisar bajo que fórmula se realizaría, y sobre todo realiza

dentro de nuestro sistema electoral una reforma integral que incluya modificaciones a las reglas para la elección de los legisladores y de los ciclos de las elecciones, por sus efectos interactivos, para evitar, incluso, una regresión a estadios políticos aparentemente ya superados.

- La elección presidencial mediante la fórmula de segunda vuelta no garantiza que sea ganada por mayoría absoluta y con ello exista mayor legitimidad, entendida esta última como la adhesión y aceptación de quienes adquieren un cargo por la vía democrática; no debe perderse de vista que la legitimidad del presidente no se nutre sólo de la que obtiene de las elecciones, sino que se complementa y fortalece o debilita durante el ejercicio del encargo, dependiendo de su apego a la legalidad, así como se negocien con las diversas fuerzas políticas, situación necesaria para regímenes en que se elige presidente en una sola elección, así como en aquellos en que se utiliza la segunda vuelta electoral, por tanto esta última no necesariamente asegura la gobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrea, Sánchez José Francisco (2003). "Estudio Comparado Teórico-Práctico y Legislativo sobre la Segunda Vuelta Electoral: el caso de México", Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 106.
- Barrientos, del Monte Fernando (2004). "La Segunda Vuelta Electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericano", Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales. Instituto Electoral del Estado de México, Año IV, número 15.
- Diccionario Electoral (1989). Serie Elecciones y Democracia, 1ª ed., San José Costa Rica, Centro Latinoamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

- Fernández Baeza, Mario (1989). Diccionario Electoral, Series Elecciones y Democracia. Costa Rica. IDH, CAPEL.
- Gamboa Montejano, Claudia (2007). Segunda vuelta electoral, Estudio Teórico Conceptual de Derecho comparado y de iniciativas presentadas en la materia, Cámara de Diputados.
- García Belaúde Domingo y Palomino Manchego José (1989). Diccionario Electoral, Serie Elecciones y Democracia, Costa Rica, IIDH, CAPEL.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1999). El sistema electoral de la Presidencia de la República. Un estudio comparado sobre la segunda vuelta, UNAM.
- Martínez Martínez, Rafael. (1998). Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta. Fundación CIDOB, España.
- Monroy Pérez, Martha (2000). La segunda vuelta electoral, Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, No. 2.
- Nohlen Dieter (1996). "Sistemas Electorales y Reforma Electoral". Una Introducción, en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo Concha. La Reforma del Estado. Estudios Comparados, México, UNAM.
- Centro de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000). "Costos y Beneficios del bollotage en México". Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número 12.
- Romo Michaud, Javier (2005). Sobre la conveniencia de implementar la segunda vuelta electoral para la elección presidencial en México, Editorial Porrúa.
- Roldán Quiñónez, Luis Fernando y Helguera Antonio (2006). Diccionario Irreverente de Política Mexicana, Editorial Grijalbo.
- Tuesta Soldevilla Fernando (2005). Un balance necesario de la segunda vuelta. Observatorio Latinoamericano, Boletín de Análisis.
- Ugalde Luis Carlos (2010). Coincidencias, divergencias y falacias sobre la segunda vuelta electoral, Revista Este País,
- Kendall, Willmore, 1998, Segunda Vuelta Electoral en San Luis Potosí, Apuntes Electorales, Año 1, Vol. I, No. 1.
- 
- 

## FUENTES CONSULTADAS

- Barrientos, del Monte Fernando (2003). Un acercamiento a la experiencia latinoamericana, disponible en internet:  
<http://www.ciudadpolitica.com/modules/newa/article.php?storyid=248.pdf>
  - Carrillo Ulises (1998). Los efectos de la segunda vuelta electoral, disponible en internet:  
[http://estepais.com/inicio/historicos/88/7\\_ensayo\\_la%20rona%20per%20versa.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/88/7_ensayo_la%20rona%20per%20versa.pdf)
-



- González Rodríguez José Jesús (2007). La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios. Documento de trabajo No. 24. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, disponible en internet:  
<http://www.reformapolitica.gob.mx/archivos2/Segundavuelta,experienciasyescenarios-JosedejesusGonzalezRodriguez.pdf>
- Hernández Reyes Angélica (2007). La Segunda Vuelta Electoral, Revista Quórum Legislativo, No. 90, Cámara de Diputados.
- Iturriaga, Juan Cristian “Formula Electoral para Comicios de Jefe de Estado”, disponible en internet:  
<http://www.celag.edu.mx/Formularia%20Electoral%20para%20Comicios%20de%20Jefe%20de%20Estado.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009). Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Senadores, México
- Argentina:  
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>
- <http://www.pj.org.ar/LEYES/cogigoelectoral.html>
- Bolivia:  
[http://www.presidencia.gov.bo/leyes\\_decretos/constitucion\\_estadoD.doc](http://www.presidencia.gov.bo/leyes_decretos/constitucion_estadoD.doc)
- <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/ley2001.htm>
- Brasil: <http://www.constitucion.org/cons/brazil.html>
- Chile: <http://www.gobiernocl/constitucion/cap4.asp>  
<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Chile/escruti.html>
- Colombia: <http://www.presidencia.gov.co/constitu/titulo7.htm>
- Costa Rica:  
<http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const12.htm>  
<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>
- Ecuador: <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>  
<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ley59.html>
- El Salvador: <http://www.constitucion.org/cons/elsalvad.htm>  
[http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ElSal/code92\\_2.html](http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ElSal/code92_2.html)
- Guatemala: <http://www.guatemala.gob.gt/docs/constitucion-01.pdf>  
<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Guate/gley.html>
- Perú: <http://www.congreso.gob.pe/constitucion.htm>  
<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/peruelec.html#t02c2>
- República Dominicana:  
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html>  
<http://www.jmarcano.com/mipais/politicos/leyelect9.html#titulo17>
- Uruguay:  
<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>  
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17113.htm>  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>  
<http://www.senado.gob.mx>
- 
- 
-

## Perspectivas en torno a la ratificación del gabinete por parte del Senado de la República

Enrique Flores Ortiz

### Introducción

En una primera aproximación teórica debemos entender el presidencialismo como un sistema de gobierno donde tienen presencia tres poderes públicos independientes, esto es, el legislativo, ejecutivo y judicial. En el terreno formal cada uno de ellos rige sus destinos de manera autónoma y su ámbito de competencia se ve sujeto a un marco normativo previamente establecido.

Las aportaciones clásicas en el debate sobre el sistema presidencial han puesto el acento de manera peculiar en el ejercicio del ejecutivo y el legislativo. Sobre ambos ha tenido lugar una extensa gama de estudios cuya vertiente de análisis parte de los principios y reglas bajo las cuales se fundamenta. En esta línea los estudios exploran su funcionalidad en la lógica de contribuir o no al mantenimiento de la gobernabilidad dentro de un sistema democrático.

Las discusiones de fondo, desarrolladas por un grupo de especialistas desde la década de los ochentas (Linz y Valenzuela 1994; Mainwaring y Shugart 2002; Nohlen y Fernández 1998), continúan teniendo vigencia en la medida que la línea de análisis encuentra nuevas rutas en los países con gobiernos de corte presidencial. Desde un marco comparativo, diversos trabajos muestran la situación actual

del presidencialismo en los países latinoamericanos (Lanzaro, Chasquetti, Siavelis, Lujambio 2003; Negretto 2001, 2006).

Estos trabajos exponen las debilidades y fortalezas del sistema político en el marco de los cambios ocurridos en las últimas tres décadas. En tal contexto, la experiencia mexicana ofrece un panorama fértil para analizar la funcionalidad de este sistema de gobierno. Desde mediados de los noventa tanto el sistema de partidos como el sistema electoral sufrieron modificaciones significativas. La creación de órganos autónomos en el terreno económico, electoral y de los derechos humanos, así como de la revitalización del poder legislativo, son signos de un cambio en el sistema político mexicano. En términos de César Cansino, se puede afirmar que es parte de la etapa del proceso de liberalización política iniciada al final de los sesentas (Cansino 2000).

En suma, los acontecimientos políticos, económicos y sociales ocurridos a la mitad de la década pasada reactivaron la corriente transicional democrática que impactó en el seno de los aparatos del Estado mexicano. El año 2000 culminó una fase histórica en el sistema político mexicano ubicándose, a la vez, en el punto de partida de una etapa novedosa y compleja.

Después de una década, la ingeniería institucional continúa sujeta a un proceso de transformación. Ahora, la mesa del debate se encuentra en las dos ramas del poder público: ejecutivo y legislativo. Ambas proponen revisar una nueva agenda de reforma política. Los temas que la componen son varios. Uno de ellos se refiere a la ratificación del gabinete presidencial por parte del Senado.

El propósito de este trabajo radica en analizar el tema a raíz de las propuestas planteadas en el órgano legislativo, por los grupos parlamentarios PRI y PRD, a fin de valorar teóricamente, la viabilidad

de implementar en el orden constitucional mexicano la ratificación de los miembros del gabinete por parte del poder legislativo, en especial, el Senado.

Para tal efecto, ubicaremos primeramente el planteamiento del problema a fin de indagar el esquema funcional del gabinete presidencial en los últimos seis sexenios. Posteriormente, resaltaremos los objetivos de iniciativas presentadas en ese renglón. Acto seguido, se realizará un balance teórico para indagar el ámbito en el cual quedarían ubicados los pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo. En seguida se exponen algunas experiencias en la formación de gabinetes presidenciales en distintos países, para luego, arribar con el gabinete presidencial en México. Finalmente, formularemos algunas consideraciones orientadas a contribuir al debate.

## I. Planteamiento del problema

La propuesta de reforma política enviada por el Presidente Felipe Calderón, en diciembre de 2009, al Congreso de la Unión contiene modificaciones orientadas a dinamizar las relaciones entre los órganos del Estado mexicano. Por su trascendencia, el documento abrió de inmediato la discusión en distintas esferas del interés público.

A raíz de las propuestas contenidas en la iniciativa presidencial, en el mes de enero del presente año, los grupos parlamentarios del PRI y PRD propusieron, cada uno desde su perspectiva, una serie de reformas inclinadas en el mismo sentido. No obstante, en cada una de ellas se observan temas nuevos y relevantes, uno de ellos es el de la ratificación del gabinete presidencial por parte del poder legislativo.

La propuesta no es novedosa, en los trabajos de la 58 legislatura (2000-2003) los diputados Amador Rodríguez Lozano, Uuc-Kib Espadas Ancona y Demetrio Sodi de la Tijera, introdujeron iniciativas en el mismo sentido. El asunto, que guardaba en su contenido ciertas diferencias entre dichas propuestas, quedó ahí, no trascendió. No obstante, la intención fue la misma, es decir, involucrar al poder legislativo, o alguna de sus cámaras, en el nombramiento de los integrantes del gabinete presidencial, como puede distinguirse en el cuadro 1.

CUADRO 1. INICIATIVAS PRESENTADAS PARA RATIFICACIÓN DE GABINETE POR EL PODER LEGISLATIVO

LEGISLADOR	GRUPO PARLAMENTARIO	LEGISLATURA/ FECHA	PROPUESTA
Diputado Amador Rodríguez Lozano	PRI	LVIII Martes 27 de marzo de 2001	<p>Facultad de la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento de los Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores. Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los siguientes servidores públicos: secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y hacienda pública; Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga."</p> <p>III. a X. ....</p> <p>I. Las demás que la misma Constitución les atribuye."</p>

<p>Diputado Uuc-Kib Espadas Ancona</p>	<p>PRD</p>	<p>LVIII  Jueves 4 de abril de 2002</p>	<p>Facultad a la Cámara de Diputados para ratificar a todos los Secretarios de despacho, que no sean ratificados exclusivamente por el Senado. Facultad a la Cámara de Senadores para ratificar a los Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores</p> <p>Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. a IV (Se agregan las fracciones V y VI y se recorren todas las demás, quedando como sigue:) V. Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el Presidente de la República de todos los secretarios de despacho, salvo aquéllos que se mencionan en la fracción II del artículo 76. VI. a XI. ....</p> <p>Artículo 76.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: I.- Derogada.II. Ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda, del Secretario de Relaciones Exteriores, del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; III. a XII. ....</p>
--	------------	---	--

<p>Senador Demetrio Sodi de la Tijera</p>	<p>PRD</p>	<p>PRD LVIII Miércoles 10 de julio de 2002</p>	<p>Facultad a la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento de los Secretarios de despacho</p> <p>Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Ratificar, dentro del plazo improrrogable de diez días naturales y mediante el voto del cincuenta por ciento más uno de sus miembros presentes, los nombramientos que realice el Presidente de la República de los secretarios del despacho; así como los del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Área Nacional, en los términos que la ley disponga. En el caso de los nombramientos de los secretarios del despacho, cuando no fuese ratificado tal nombramiento, el Presidente de la República hará uno nuevo y cuantas veces fuere necesario a efecto de que sea finalmente ratificado.</p>
---	------------	--	--

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

Ahora, ante la reactivación de esta propuesta, conviene preguntarnos ¿qué razones hay para que dos grupos legislativos de oposición se muestren interesados en crear esta nueva figura? ¿Se busca realmente vigorizar la colaboración entre poderes? ¿Se pretende asegurar la conformación de un equipo de trabajo, con el perfil adecuado para enfrentar la responsabilidad republicana a la que se les convoca? ¿la intención será certificar estabilidad política en el gabinete buscando interlocutores efectivos entre las dos ramas del

poder público, o bien, sólo evitar la práctica característica de los presidentes mexicanos, donde el “estilo personal del Presidente” se imponga y el amiguismo sea la carta de presentación del gabinete en su conjunto?

Ante tales interrogantes es necesario analizar la lógica en la que se mueven ambas propuestas, a fin de ubicar el terreno en el que quedaría ubicado el Presidente y su gabinete, en el contexto de los equilibrios institucionales.

En primer lugar, la Carta Magna establece en su artículo 76, fracción II, que es facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores de las fuerzas armadas.

Además de esta participación, actualmente, el órgano senatorial está facultado para ratificar a los encargados de representar dos órganos constitucionales autónomos como lo son el Banco de México (Banxico) y el Instituto Federal Electoral (conviene recordar que a principios de la década de los 90's, ambas agencias estaban en manos del ejecutivo). Asimismo, cuenta con la facultad de objetar el nombramiento, por mayoría, de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Aunque vale la pena destacar que, si bien es un órgano de la Administración Pública Federal, en su ejercicio cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Pero el Senado no es el único actor involucrado en los nombramientos de los órganos públicos, lo es también la Cámara de Diputados. Ésta se encarga de renovar los órganos electorales autónomos IFE y Tribunal Electoral Federal (TFEPJF). Una diferencia que hay en la participación de esta Cámara, en relación con el Senado,



es que en la renovación de los órganos electorales autónomos, lleva a cabo todo el proceso que ello implica. En el caso del Senado, sólo ratifica u objeta (como sucede en el caso del IFAI).

En suma, el poder legislativo lleva dos décadas sujetando a revisión el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Es decir, el proceso de transición democrática mermó el poder presidencial prevaleciente en siete décadas. De nueva cuenta, los actores legislativos estiman la necesidad de modificar el marco de facultades presidenciales introduciendo la figura de ratificación del gabinete. Ante la idea de seguir moldeando el esquema presidencialista vale la pena analizar el tipo de presidencialismo que estaría por iniciar. En el siguiente apartado analizaremos esta cuestión.

## II. Aspectos teóricos

El tema sobre los gabinetes presidenciales es uno de los renglones de la investigación politológica poco desarrollados. Uno de los trabajos en este campo es el de Arend Lijphart (2000), quien ha creado una tipología sobre gabinetes a partir de su estudio en treinta y seis democracias. El análisis lo realiza comparando el funcionamiento que esta figura tiene tanto en el sistema parlamentario como en el presidencial.

Los dos sistemas contienen características propias que los hacen distintos. En ambos, el ejecutivo y legislativo se componen y funcionan de diferente forma. En lo que toca al ejecutivo, Lijphart apunta la existencia de gabinetes colegiados, en el sistema parlamentario, y gabinetes de una sola persona, en el presidencial. En este último existe un periodo fijo determinado constitucionalmente

para su ejercicio, mientras que en el primero, tanto el ejecutivo como el gabinete dependen de la confianza del parlamento.

Así, mientras que en el primero pueden constituirse gabinetes con composición diversa, a saber: a) ganadores mínimos de un solo partido, b) ganadores mínimos de coalición, c) un solo partido minoritario, d) coalición minoritaria y e) coalición sobredimensionada;<sup>1</sup> en el segundo, “los gabinetes presidenciales son gabinetes de un solo partido por definición y este partido es el partido del presidente debido a la posición dominante que este último ocupa en el gabinete” (Lijphart 2000:108-109).

La clasificación anotada por el autor, no es frecuente en los gabinetes presidenciales -dada la naturaleza del sistema- pero tampoco es privativa. De acuerdo con el mismo autor, suelen ocurrir gabinetes sobredimensionados o de coalición, compuestos por miembros provenientes de uno o más partidos. Una de las finalidades esenciales, radica en encontrar apoyo a las propuestas enviadas por el ejecutivo al terreno legislativo.

La modalidad más ilustrativa, sin embargo, es la de gabinetes partidistas. Éstos están integrados por miembros del partido del presidente. En ese sentido, Lijphart es claro al señalar que “en los sistemas presidenciales, el gabinete es el gabinete del presidente y la posición constitucional del presidente le hace preeminente” (Lijphart, 2000:115). Esta preeminencia suele tener períodos fijos que oscilan de 4 a 6 años. Durante ese tiempo, factores de distinta naturaleza influyen en la actividad de los gabinetes. El desempeño de los miembros de ese cuerpo está en permanente observación ante la opinión pública. Por lo mismo, es difícil suponer una durable estabilidad social, así como, la estabilidad de esos equipos. Aunque las piezas clave suelen tener movilidad estratégica, otras son reemplazadas de sus encargos por

intereses distintos. No obstante, en este esquema cada movimiento lo hace el presidente arropado en sus facultades constitucionales.

A pesar de las sugerencias más persistentes en la línea teórica por experimentar otros modelos, en la región han surgido alternativas propias de cada uno de los países que están brindando funcionalidad en el ejercicio político y público del poder presidencial. La diversidad social, económica y cultural que muestra la región, deriva también en la diversidad política del sistema de gobierno prevaleciente.

En esa medida, Dieter Nohlen ha propuesto una tipología sobre los sistemas presidenciales, entre los cuales, distingue las siguientes modalidades: 1) presidencialismo reforzado, 2) presidencialismo puro, 3) presidencialismo atenuado y 4) presidencialismo parlamentarizado (Nohlen 1998). Este esquema expone caracteres distintos en los que se ha desenvuelto el sistema presidencial latinoamericano. Derivado de este análisis, otros investigadores encuentran una faceta diferente en la actuación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Así, se observa que la relación entre ambos actores representa otras dos modalidades de presidencialismo. Según Jorge Lanzaro estas son el presidencialismo de compromiso y el presidencialismo de coalición. (Lanzaro 2003:21). El primero está caracterizado por la creación de pactos y convenios entre los actores políticos, en aras de conservar la estabilidad política y social interna. Por su parte, el presidencialismo de coalición, en palabras del autor, “es un fenómeno que se abre paso en arenas multipartidarias o de pluralismo bipolar” (Lanzaro, 32). En este contexto, la fórmula de coalición deriva en tres tipos: electorales, de gobierno y parlamentarias.

Llama la atención este esquema en virtud del ejercicio político que se observa en la región latinoamericana donde las tres

modalidades tienen aplicación con efectos significativos. Parte de esta experiencia tiene aplicación, actualmente, en el sistema político mexicano, particularmente, en la actividad legislativa y en el escenario electoral. En cuanto a las coaliciones de gobierno, en la integración del gabinete presidencial, los últimos sexenios presentan rasgos que indican que un modelo de ese tipo pudiera beneficiar el ejercicio gubernamental (Cuadro 4). Entre los factores a valorar estarían los procedimientos y las formas, y como parte de estos, la posible participación del poder legislativo. Al respecto, conviene observar el panorama latinoamericano.

### III. Las experiencias en la formación de gabinetes presidenciales

Como parte del modelo presidencial, los países de la región cuentan en su marco constitucional con la figura de gabinete. Estos cuerpos se encuentran integrados por miembros designados por el titular del Poder Ejecutivo. Por lo mismo, son agentes de corte partidista, pero observando el panorama con un poco de más detalle, distinguimos que en su integración el órgano legislativo (ya sea uno o los dos órganos) tiene una participación específica, como se podrá observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. Países latinoamericanos en los que la rama legislativa cuenta con el poder de ratificación de miembros del gabinete presidencial

País	Constitución (año)	C. Diputados	C. Senadores	Términos	Miembros
Argentina	1994		X		Magistrados, ministros, oficiales de fuerzas armadas

Bolivia	1967 con reformas de 1994		X	Capítulo III. Art. 66. Aprobar o negar nombramientos de funcionarios Sección IV, art. 52. Compete privativamente al Senado	Embajadores, ministros, ejército
Brasil	1988		X		Magistrados, procuradores generales, ministros, titulares de diversos cargos
Chile	1980		X	Art. 49 Prestar o negar consentimiento del Senado	Ministros, controladores, funcionarios de alto nivel.
Colombia	1991 con reformas hasta 2005		X	Capítulo IV. Art. 173. Atribuciones del Senado, aprobar o improbar designios del ejecutivo. Capítulo II. Art. 121. Compete exclusivamente a la Asamblea Legislativa.	Procurador general, magistrados, Secretarios de Gobierno, jueces, diplomáticos
Costa Rica	1949	UNA CÁMARA	ÚNICA: DIPUTADOS	Art.2, 2da sección. Consejo y consentimiento del senado.	Cónsules, controladores, ministros, funcionarios de alto nivel.
EUA	1787		X		Embajadores, ministros, jueces y demás funcionarios del Estado.
Haití	1987		X		
México	1917		X	Art.76, inciso II. Ratificación y aprobación del Senado.	Ministros, Hacienda, agentes diplomáticos, ejército, procurador general.
Perú	1993	UN SOLO CÁMARA	CONGRESO ÚNICA	Capítulo. I Art. 101, Son atribuciones específicas del Congreso a propuestas del Ejecutivo.	Contralor, procurador, presidente banco central.
Uruguay	1967 /2004		X		

Elaboración propia con datos tomados de la Constitución Política de los países referidos.

Algo similar a este panorama ocurre en países con democracias más consolidadas como Australia, Alemania, Suiza y Estados Unidos de América, donde el órgano legislativo participa en la ratificación del gabinete presidencial (cuadro 3). Aunque el

esquema de gobierno presidencial sostiene el equilibrio de poderes, esta situación marca una vertiente en el formato que abre la posibilidad para la construcción de mejores alternativas en el diseño y aprobación de políticas públicas. Más que enfrentamiento, lo que se observa en los países en los que tiene lugar la ratificación del gabinete presidencial por parte del legislativo, es el grado de compromiso institucional para arribar a esquemas de entendimiento y negociación a fin de hacer más eficiente la tarea gubernamental.

CUADRO 3. COMPARATIVO EN LA PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO EN LA COMPOSICIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN PAÍSES CON DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS.

PAÍS	CONSTITUCIÓN (AÑO)	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	TÉRMINOS	MIEMBROS
Australia	Constitución de la Commonwealth de Australia  (1900)			Capitulo II. El Gobierno Ejecutivo Artículos del 61 al 67	Compete al Gobernador General el nombramiento y remoción de los miembros del Consejo Ejecutivo Federal, funcionarios de la administración de los departamentos de Estado de la Comunidad y demás funcionarios del Gobierno Ejecutivo de la Comunidad
Alemania	Ley Fundamental de la República Federal de Alemania  (1949)	X Bundestag		Capitulo VI. El Gobierno Federal Artículos 63 y 64	El Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal  Los ministros federales serán nombrados y relevados por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal

Suiza	Constitución Federal de la Confederación Suiza  (1999)	X Consejo Nacional	X Consejo de Estados	Capitulo 2: La Asamblea federal Sección 3: Competencias Artículo 168	La Asamblea Federal elegirá a los miembros del Consejo Federal, al Canciller o la canciller de la Confederación y a los jueces del tribunal Federal, así como del general.
Estados Unidos	Constitución de los Estados Unidos de América  (1787)		X Cámara de Senadores	Artículo II Sección 2	Con el consejo y consentimiento del Senado el Presidente nombrará embajadores, otros ministros y cónsules públicos, los jueces del Tribunal Supremo y todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se establezcan por ley y cuyos nombramientos esta Constitución no prescriba. Pero el Congreso podrá por ley, confiar el nombramiento de aquellos funcionarios subalternos que creyere prudente, al presidente únicamente, a los tribunales de justicia o a los jefes de departamento

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de las constituciones políticas.

Conviene señalar que en los países latinoamericanos ha surgido una variante en la conformación de los cuerpos presidenciales, como lo observa Gabriel Negretto (Negretto, 2006:386). La creación de una figura denominada jefe de gabinete que es nombrada por el presidente y, aunque cuenta con funciones diversas -como coordinar el trabajo de los miembros del gabinete, desempeñar actividades administrativas, y actuar como puente de enlace entre las dos ramas gubernamentales-, está sujeta a un marco normativo que le somete a la responsabilidad política ante el parlamento.

#### IV. El gabinete presidencial mexicano. Experiencias y propuestas.

A lo largo de su estancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, el PRI fue el órgano operativo del Presidente. El panorama se observó en todas las esferas gubernamentales y políticas, en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Esta situación explica, en gran medida, la conformación del gabinete durante ese período. El gabinete presidencial fue por naturaleza política un gabinete partidista.

En ese tenor, pocas veces pudo observarse a un integrante del gabinete que no perteneciera al partido en el gobierno. El panorama cambió a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se ha venido ampliando con la incorporación, en gran medida, de funcionarios ajenos a la actividad política, como puede distinguirse en el cuadro 4.

**CUADRO 4. GABINETES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1976-2010)**

PRESIDENTE (PERÍODO)	SECRETARÍA	No. DE FUNCIONARIOS PARTIDISTA	No. DE FUNCIONARIOS OTROS INDEPENDIENTES DE LOS PARTIDOS	No. DE FUNCIONARIOS
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)		7	PAN	1 (PRI)
Total de movimientos 28	SEGOB	4		
	SHyCP	2		
	SEDESOL	3		
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	3		
	SAGARPA	2		
	SCT	2		



La reforma política vista desde la investigación legislativa

	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
	JEFE DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA	4			
VICENTE FOX QUEZADA (2000-2006)			8	(PAN)	1 (PRI)
Total de movimientos 34	SEGOB	2			
	SRE	2			
	SSP	3			
	SEDESOL	2			
	SEMARNAT	3			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	4			
	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	3			
	SAGARPA	2			
	SFP (antes SECODAM)	2			
	STyPS	2			
	SRA	3			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
	JEFE DE OFICINA DE LA PRESIDENCIA	2			
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)			5	PRI	1(PAN)
Total de movimientos 37	SEGOB	4			
	SRE	2			
	SHyCP	3			

	SEDESOL	3			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	3			
	SAGARPA	3			
	SCT	2			
	SECODAM	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE SALUD	2			
	STyPS	4			
	SRA	3			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			
	PGR	2			
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-2004)			3	PRI	0
Total de movimientos 35	SEGOB	3			
	SRE	3			
	SECRETARÍA DE MARINA	2			
	SPP	2			
	SEDESOL	3			
	SECRETARÍA DE PESCA	2			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	2			
	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS	2			
	SCT	2			
	SEP	4			
	STyPS	2			
	SECRETARÍA DE TURISMO	3			
	PGR	5			
MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)			0	PRI	0

Total de movimientos 21	SHyCP	2			
	SPP	2			
	SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA	4			
	SECRETARÍA DE ENERGÍA	3			
	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS	2			
	SCT	2			
	SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	2			
	JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)				
Total de movimientos 26	SEGOB	2			
	SRE	2			
	SHyCP	3			
	SPP	4			
	SECRETARÍA DE COMERCIO	2			
	SEP	2			
	SECRETARÍA DE SALUD	2			
	STyPS	3			
	SRA	4			
	SECRETARÍA DE TURISMO	2			

Fuente: Elaboración propia.

No podemos decir que en México, en la actualidad, el gabinete presidencial es un órgano enteramente partidista. Estamos ante condiciones diferentes, en momentos en los cuales la sociedad reclama eficiencia gubernamental. Si bien, anteriormente, la movilidad de los miembros del gabinete estaba originada por cuestiones políticas, ahora esa movilidad debe tener su punto de partida en la eficiencia.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la nueva correlación de fuerzas en el legislativo modificó la forma de operación presidencial. La situación derivó en que, durante su gobierno se llevaran a cabo mayores cambios en su gabinete, en la línea observada durante el periodo 1976-2000, como puede apreciarse en el cuadro 4. Esta situación también lo obligó a cambiar su relación con los partidos políticos de oposición. Surgió, entonces, una política coalicional en los ámbitos político-electoral, económico y judicial que tuvo respuestas favorables en el legislativo y cuyos alcances en el sistema político mexicano fueron resaltados por la opinión pública nacional e internacional.

Si bien la tendencia permaneció más o menos constante durante el gobierno de Vicente Fox, debe destacarse que, a la mitad del actual sexenio, 28 han sido los cambios realizados en el gabinete presidencial. Frente a este escenario han surgido iniciativas en el interior del Senado de la República que proponen un replanteamiento en la conformación de esta instancia gubernamental. Los grupos parlamentarios del PRI y PRD sugieren que el presidencialismo mexicano se conduzca bajo una nueva ruta: la ratificación del gabinete presidencial por el órgano legislativo como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 5. COMPARATIVO. INICIATIVAS DE RATIFICACIÓN PROPUESTAS EN EL SENADO

MARCO FORMAL Y PROPUESTAS DE LOS ACTORES		
FORMALES (CPEUM)	PROPUESTA DEL PRI	PROPUESTA DEL PRD
<p>Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p>		<p>Fracc. VII. Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el Presidente de la República del secretario y los empleados superiores de Hacienda, de los demás secretarios de despacho, con excepción de los encargados de política exterior, defensa nacional, marina y del Procurador General de la República.</p>
<p>Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: Fracc. II.</p> <p>Ratificar nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales</p>	<p>II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los titulares de las Secretarías de Estado con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional; de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia, de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los</p>	<p>Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de los secretarios de despacho responsables de la política exterior, la defensa nacional y la marina, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.</p>

Fracc. XII	<p>términos que la ley disponga. Dicho trámite en ningún caso excederá los 30 días contados a partir de que se reciba la propuesta correspondiente; vencido este plazo sin un pronunciamiento en contrario, el funcionario en cuestión se tendrá por ratificado.</p> <p>Si el dictamen procediera en sentido negativo, el titular del Ejecutivo Federal deberá enviar una nueva propuesta en un término no mayor a diez días, no pudiendo fungir como encargado del despacho quien hubiere sido rechazado en el proceso de ratificación. En caso de que la segunda propuesta fuera rechazada, el Ejecutivo podrá designar al funcionario en cuestión. En ningún caso, podrá designar a alguno de los rechazados con anterioridad.</p> <p>La ley establecerá el procedimiento para llevar a cabo dichas ratificaciones;</p> <hr/> <p>De aprobarse, entraría en vigor 1º de septiembre de 2011</p>	Fracc. XII.  Elegir al Procurador General de la República de entre la terna que proponga la Comisión correspondiente del Senado, y  XIII...  <hr/> <p>Entrada en vigor: un año después de publicado el Decreto</p>
------------	--	--

<p>Art. 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente...</p> <p>Fracc.VII</p>	<p>Fracc. VII:</p> <p>Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con excepción de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, en los términos que la ley disponga,</p>	<p>V. Elegir al Procurador General de la República de entre la terna que proponga la Comisión de Justicia del Senado;</p> <p>VII. Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que el Presidente de la República haga de los secretarios de despacho, de los titulares de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que expresamente señalen las leyes, así como de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de 61 Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.</p>
<p>Art. 89. Frac. II y III</p>	<p>Nombrar y remover libremente a los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p> <p>Nombrar a los demás titulares de las Secretarías de Estado, Directores Generales de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Nacional del Agua, los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.</p> <p>Así como remover libremente a los secretarios del despacho, los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.</p>	<p>II. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Federación cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar a los secretarios de despacho, a los titulares de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que expresamente señalen las leyes, así como a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación de la Cámara correspondiente.</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.</p>

		<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso.</p> <p>XVI. Cuando las cámaras del Congreso no estén en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.</p>
--	--	--

FUENTE: Elaboración propia con información tomada de la Constitución Política e iniciativas de PRI y PRD.

Como puede observarse, las propuestas varían en cuanto a la participación del órgano legislativo encargado de ratificar a los miembros del gabinete. En sí, el conjunto de iniciativas para modificar el marco constitucional está orientado a matizar el ejercicio del Ejecutivo en vistas a crear, por un lado, mejores políticas públicas y, por otro, mecanismos de entendimiento que sobredimensionen las relaciones entre las dos ramas del Estado. La situación es interesante en la medida que ambos órganos caminen en una sola ruta. Sin embargo, conviene valorar a mayor detalle el nuevo modelo presidencial que estaría por surgir.

## V. Consideraciones finales

Las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios del PRI y PRD en aras de adoptar una nueva modalidad en la conformación del



gabinete presidencial son sustantivas, tomando en cuenta el conjunto de cambios ocurridos durante los últimos sexenios. Si anteriormente los gabinetes presidenciales eran completamente partidistas, desde el sexenio 1994-2000 la fórmula empezó a cambiar. En la actualidad un número significativo de miembros son de corte independiente.

No obstante que esta situación matiza el ejercicio presidencial, es necesario destacar la necesidad de valorar tres aspectos importantes: 1) el compromiso institucional y capacidad profesional de los miembros del gabinete; 2) el grado de participación del órgano senatorial y 3) la orientación del presidencialismo.

En cuanto al primero, cobra especial interés en la medida que la conformación del gabinete no sea producto del amiguismo del presidente electo. Esta medida fructificará siempre y cuando los nuevos integrantes ofrezcan cartas curriculares que brinden la confianza necesaria para conservar la estabilidad política.

En lo tocante al segundo, vale sugerir que con la intervención del Senado, respecto a la ratificación del gabinete legal, la figura del jefe de gabinete sería fundamental. Entre las principales funciones que estaría llamado a cumplir serían las de tipo administrativo, de coordinación en material presupuestal<sup>1</sup>, así como de enlace entre el Presidente y el poder legislativo. Varias serían las ventajas que traería este esquema, tales como: a) dinamizar los asuntos de la agenda política nacional mediante el acercamiento de los miembros del gabinete con las comisiones legislativas y, b) atender los temas estructurales, paralizados en más de una década en la arena legislativa mediante nuevos mecanismos y alternativas de solución.

Cabe resaltar que el jefe de gabinete tendría responsabilidad sólo ante el Senado estableciéndose para ello, mecanismos sistemáticos de sanción. Esto pudiera ser un primer momento en vistas

una siguiente reforma en la que el Ejecutivo cuente con poderes que fortalezcan no sólo su relación con el legislativo, sino que en momentos de parálisis legislativa, sea el ejecutivo quien convoque a elecciones para renovar al órgano camarál, en el sentido propuesto por Negretto (Negretto 2006:386).

Finalmente, el tercer aspecto, relacionado con el nuevo camino que tomaría el presidencialismo con las propuestas revisadas. Tomando en consideración los cuatro tipos de presidencialismo analizados por Nohlen, creemos que la orientación sería, en un primer momento, hacia un presidencialismo atenuado, en la medida que los nuevos mecanismos creados no tienen alcances profundos, sino que se encaminan a eficientar el ejercicio del poder público.

Este esquema, sirve de puente para que en un segundo momento, se construya un presidencialismo coalicional en el ángulo de la formación del gabinete presidencial. Es decir, un aparato integrado por funcionarios que cumplan con los dos requisitos señalados pero sometidos a valoración entre el Presidente y uno o dos grupos parlamentarios.

Esta situación propiciaría una mejor relación ejecutivo-legislativo al momento de generar políticas públicas y valorar el ejercicio del aparato gubernamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cansino, César (2000). La transición mexicana. 1977-2000. Centro de Estudios comparados, A.C. México.
- Escamilla Cadena, Alberto. (2004). "La transformación del presidencialismo mexicano a través de algunas reformas constitucionales" (1988-2000) Tesis doctoral, UAM, México.
- Lanzaro, Jorge. (2003). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en: Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América. CLACSO.
- Lijphart, Arend (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ed. Ariel, Barcelona.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1994). "Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (Comps): La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparadas. Ed. Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel. (2001). "Procesos constituyentes y distribución del poder: La reforma del presidencialismo en Argentina". Revista Política y Gobierno. Vol. VIII, núm. 1. México, D.F.
- Negretto, Gabriel. (2006). "La reforma constitucional en México". Apuntes para un debate futuro. Revista Política y Gobierno. Vol XIII, núm. 2. México, D.F.
- Nohlen, Dieter (1998). El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1998). "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen, Mario Fernández (editores): El presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.

## SEMBLANZA DE AUTORES

## Carlos E. Montes Nanni

Licenciado en Derecho por la UNAM, Diplomado en Seguridad Nacional por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Especialista en derecho penal, seguridad pública, seguridad nacional, proceso y cabildeo político legislativo, sistemas de mercado, competencia económica, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, grupos y comunidades indígenas.

Se ha desempeñado como Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, además de haber sido asesor del Subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación y haber ocupado distintos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Procuraduría General de la República y en el Instituto Nacional Indigenista.

## Lucero Ramírez León

Doctora en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad de Salamanca, España y el Instituto de Iberoamérica de Hamburgo, Alemania. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores SNI-CONACYT. Coordinadora Editorial de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Líneas de investigación Poder Legislativo, relación Ejecutivo-Legislativo y Políticas Públicas.

## Jaime A. Vázquez Repizo

Licenciado en Economía por la UNAM. En el Instituto Belisario Domínguez ha trabajado temas como migración, ley de ingresos, competencia económica y sistemas y centros de información legislativa. Participó en el Programa de Visitantes Latinoamericanos de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, donde realizó cursos sobre el contexto económico en América Latina; Fundamentos de la Economía Liberal; Gestión Eficiente de las Políticas Públicas y Procesos de Integración Política y Económica entre América y Europa.

## Fernando Dworak

Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Estudios Legislativos en la Universidad de Hull, Reino Unido. Fue secretario técnico de la Comisión de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1994-1997). Durante los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, fue secretario técnico de la mesa IV: "Régimen de gobierno y organización de los poderes públicos" (2000). En la administración pública federal, fue director de Estudios Legislativos de la Secretaría de Gobernación (2002-2005). Ha impartido cátedra, seminarios y módulos en diversas instituciones académicas nacionales.

Es coordinador académico del Diplomado en Planeación y Operación Legislativa del ITAM.

Es coordinador y coautor de *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003). En este momento, se encuentra realizando una investigación sobre las prerrogativas parlamentarias.

Escribe artículos sobre política en diversos periódicos y revistas.

## Cecilia Judith Mora Donatto

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Investigadora Titular “B” de Tiempo Completo del IIJ. Tiene el nivel “C” del PRIDE y el nivel II del SNI.

Sus líneas de investigación son Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario.

Entre sus publicaciones se pueden mencionar Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político (1998, UNAM-Cámara de Diputados); El valor de la Constitución normativa (2002, IIJ-UNAM). Teoría de la legislación (2003, Universidad Externado de Colombia); Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada (2006, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa); y el Encarte de la Gaceta UNAM “Derechos y obligaciones de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México” (2008).

## Octaviano Moya Delgado

Doctor en Estudios Sociales, con Especialidad en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SIN-CONACYT). Investigador adscrito a la Dirección General: Estudios Sociales del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBDSEN).

## Francisco Martínez Velasco

Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y candidato a Doctor en Estudios Sociales con Línea de Investigación en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

## Silvia Chavarría Cedillo

Licenciada en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado en distintos cargos públicos como Jefa de la Oficina de Compilación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; jefa de la Unidad Departamental Calificadora de Infracciones y Clausuras de Establecimientos Mercantiles en la Delegación Miguel Hidalgo; asesora Jurídica de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria de la Secretaría de Economía.

Impartió la cátedra de legislación en medios de comunicación, en la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Anáhuac del Sur, además de haberse desempeñado como asesora jurídica de la Coordinación de Asesores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.



## Enrique Flores Ortiz

Doctor y Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, con línea de investigación en Procesos Políticos; licenciado en Ciencia Política en la misma casa de estudios; profesor normalista, egresado de la Escuela Normal Manuel Ávila Camacho, de Zacatecas. Cuenta con estudios de maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, así como diplomados en Estudios Electorales y Políticas Públicas. Ha impartido clases en varias universidades de la Ciudad de México. En el espacio periodístico, ha publicado artículos de opinión en el periódico Imagen de Zacatecas (2001-2008), donde aborda asuntos de distintas esferas como Administración Pública, Economía, Sistema Electoral y de Partidos, Justicia, Política Nacional e Internacional, Parlamentario, Educación y Cultura. En la Cámara de Diputados ha colaborado como asesor-investigador en temas relacionados con desarrollo rural y el ámbito educativo. Participó en la elaboración del libro La situación de la democracia en México, publicado en enero de 2010 por la Universidad Autónoma Metropolitana. En su participación abordó los temas: La disciplina partidista en la legislatura federal y el derecho a la educación.

## La reforma política vista desde la investigación legislativa

Fernando Pérez Noriega  
Lucero Ramírez León  
Coordinadores

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en Octubre 2010,  
En los talleres de Servicios Promocionales, Alfredo Chavero No. 91  
Col. Obrera, C.P. 06800, México, D.F. 3541 3071