

Pluralidad y consenso

Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"

AÑO 1 | NÚM. 1 | SEPTIEMBRE 2007

Fuero constitucional

Margarita Sánchez Escobar
Raquel Noyola Zarco

Productividad laboral bajo normas más claras y transparentes

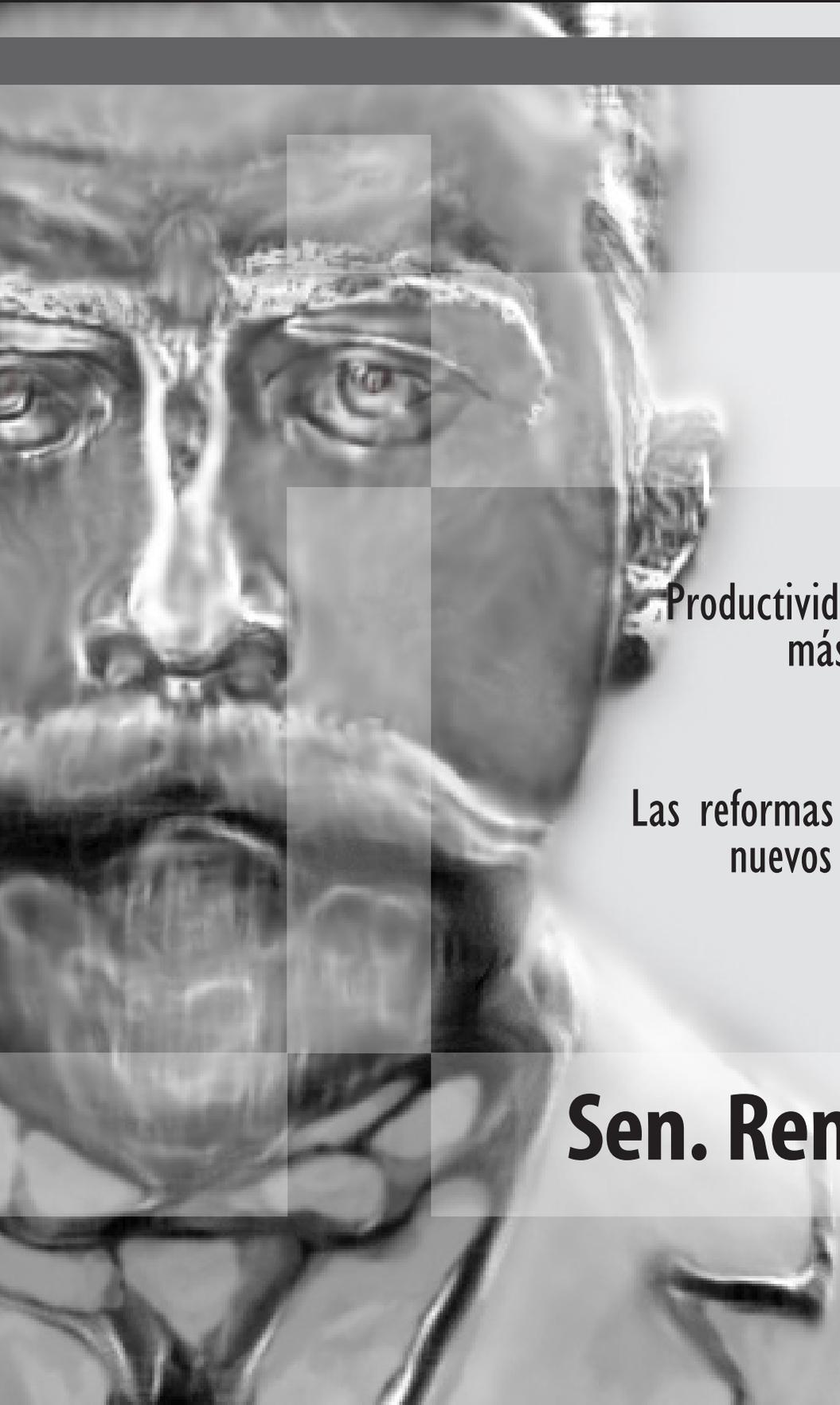
Hilda Hernández Muñoz

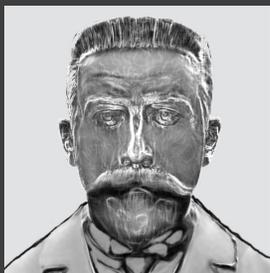
Las reformas electorales frente a los nuevos retos de la democracia

Rafael Muñoz Ordóñez

Entrevista

Sen. René Arce Islas





Belisario Domínguez

Órgano Colegiado

Sen. René Arce Islas
Presidente

Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado
Secretario

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Grupo de Dirección Ejecutivo

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Mtro. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

AÑO 1 | NUM. 1 | SEPTIEMBRE 2007

Equipo de Redacción

Filiberto Alcocer Barrera, Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Rebeca Corona Romo, Hilda Hernández Muñoz, Rosa Adriana Figueroa Álvarez, Rosa María Flores del Valle, Carlos Eduardo Montes Nanni, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Francisco Javier Rodríguez Carbajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Sergio Marcos Romero Villanueva, Margarita Sánchez Escobar y Daniel Triana Tena.

Edición y Producción

Coordinadora editorial: Juventina Bahena.
Diseño y formación: Jhonathan Dokins Milián.
Colaboración en diseño: Arlette Gabriela García Pérez
Ilustración de portada: Mariana del Sol Guzmán Alonso.

IILSEN BD
Av. Patriotismo # 711 Ed. A.P.B.
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.
Tel.: 5611 7386

Índice

La investigación coadyuva a la toma de decisiones legislativas Entrevista al Sen. René Arce Islas	04
Las reformas electorales frente a los nuevos retos de la democracia	08
Fuero constitucional	16
Productividad laboral bajo normas más claras y transparentes	22
Esbozo sobre la Reforma del Estado. Un acercamiento conceptual a las propuestas en la materia	26
El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado	38
La nueva regulación de las comisiones bancarias	42
Ley de partidos políticos en México: retos y perspectivas	50
Régimen político semipresidencial: el gobierno compartido	52

Editorial

Investigación aplicada a los temas de la agenda legislativa

Con la finalidad de dar a conocer los diversos trabajos del IILSEN al servicio de los legisladores y grupos parlamentarios, ponemos en marcha la revista *Pluralidad y Consenso*. Este órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, se propone dar a conocer los esfuerzos que desde este Instituto se llevan a cabo, para coadyuvar en la construcción de los máximos consensos posibles entre los senadores y los diversos grupos parlamentarios, mediante los estudios e investigaciones que se realizan en apoyo directo a las prioridades de la agenda legislativa del Senado de la República.

Por ello, en este número ponemos especial atención a las actividades efectuadas en torno a los temas derivados de la Reforma del Estado, resaltando de preferencia los consensos, en un marco plural de ideas y propuestas, reconociendo con ello que la pluralidad se ha convertido a últimas fechas en un factor constitutivo del Congreso; una novedosa condición que abre el reto de construir instrumentos eficaces y certeros para la construcción del acuerdo, el acercamiento; en una palabra, el consenso. Ponemos pues, en las manos del lector, la primera entrega de un ejercicio editorial que busca coadyuvar al ejercicio legislativo.



La investigación coadyuva a la toma de decisiones legislativas

Entrevista al senador René Arce Islas

El reto para los investigadores del IILSEN consiste en aportar análisis y estudios con oportunidad, para coadyuvar en la toma de decisiones y en la búsqueda de consensos mínimos entre las fuerzas políticas que constituyen el Senado, de manera especial –en la actual coyuntura– en la concreción de ese ambicioso proyecto emprendido por el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil que es la Reforma del Estado, explica el senador René Arce Islas, presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

Como un reflejo de la pluralidad política que vive el Congreso, a partir de esta legislatura, el IILSEN toma sus decisiones en el seno de un órgano colegiado integrado por los senadores René Arce Islas (PRD), Humberto Aguilar Coronado (PAN) y Jorge Castro Trenti (PRI), cuya presidencia tiene un carácter rotativo, en periodos anuales.

En entrevista, el senador Arce subrayó los resultados de los trabajos de investigación del Instituto, que en términos numéricos y de acuerdo con lo publicado en el micro sitio derivado del portal del Senado, ascienden a 25 documentos, entre balances, análisis y estudios, de los cuales 13 corresponden a temas de la Reforma del Estado.

A partir de que se publicó en abril pasado la Ley para la Reforma del Estado –explica–, elaboramos un documento muy extenso donde se recuperaron las iniciativas presentadas en el Congreso durante las legislaturas LVIII y LIX relativas a los grandes rubros y temas específicos de la Reforma del Estado, clasificadas con base en los artículos constitucionales que habrían de impactar. Continuamos con análisis comparativos de las agendas legislativas de los principales partidos, de sus plataformas electorales registradas ante el IFE, con objeto de determinar sus coincidencias. Con ello buscamos dar un panorama de las posturas partidistas como punto de partida hacia el encauzamiento de consensos que pudiesen concretarse en acciones legislativas.

En este contexto, se elaboraron análisis sobre las iniciativas de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) presentadas en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, de la Ley de Pensión y Seguridad Social por Retiro de los Titulares del Poder Ejecutivo, y estudios sobre fuero constitucional, duración de las campañas electorales, pre-campañas, el paquete fiscal, entre otros.

Toda investigación, añade, está aplicada al trabajo legislativo del Senado, en especial a los temas que se derivan de la Reforma del Estado, planteada como un gran esfuerzo del Congreso, de los partidos políticos y de la sociedad civil para el rediseño institucional demandado por la sociedad y emprendido por el Congreso, a fin de contar con un Estado moderno.

En su calidad de senador, René Arce ha debido combinar su papel al frente del IILSEN con la presidencia de la Comisión de la Reforma del Estado del Senado de la República, independientemente de sus obligaciones partidarias y de la gestión ciudadana a la que está obligado como representante social. Inmerso como está en los temas de la Reforma del Estado, su actividad múltiple ha sido una especie de perspectiva multifocal para tomar decisiones y emprender acciones legislativas.

Asevera es lo que se espera de un legislador ya sea federal o local, pues no podrá desempeñar el encargo a plenitud si su actividad legislativa no proviene de las demandas de sus representados, y por supuesto de la plataforma política de su partido. Esa interacción es la que le da sentido político y ético a la actividad parlamentaria, sin importar el instituto político al que se pertenezca.

A propósito de la diversidad, tal parece que la pluralidad política al interior del Senado, a partir de las últimas tres legislaturas, se ha emplazado como una condición constitutiva del Congreso, cuando muchas voces le apostaban a la parálisis legislativa y a la confrontación en la toma de decisiones ¿cuál es su punto de vista al respecto?

Resultados

Durante el periodo de febrero a noviembre de 2007, presidido por el senador René Arce Islas, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Elaboración de una iniciativa con propuesta de nuevo Reglamento Interior del IILSEN, presentada ante la Junta de Coordinación Política del Senado el 19 de febrero de 2007, con el fin de que se pusiera a consideración del pleno del Senado. El nuevo reglamento plasma un rediseño institucional que incorpora modificaciones a la estructura interna del IILSEN con el fin de eficientar su capacidad operativa.

- La nueva imagen institucional del Instituto incluye su nueva denominación al incorporar el nombre de Belisario Domínguez, personaje emblemático para el Senado de la República, cuya vida constituye un paradigma del quehacer legislativo. Por ello, se diseñó un logotipo con su efigie.

- Creación de la revista del Instituto *Pluralidad y Consenso*, en primera instancia en formato electrónico vía internet, para difundir trimestralmente los estudios e investigaciones que se efectúen. A partir de 2008, la revista será impresa.

- A la fecha, el IILSEN ha generado 28 análisis, seis balances, cinco cuadernos de apoyo, cuatro proyectos de dictamen, cuatro estudios y un dossier, así como el fortalecimiento en las tres grandes secciones que integran el Instituto: Gobierno y Administración Pública, Investigaciones Sociales y, finalmente, de Política y Estado. Gran parte de estos trabajos están publicados en el micro sitio del IILSEN: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/>



Los últimos acontecimientos refutan ese prejuicio, y me refiero a las reformas electorales en su incidencia con los medios masivos, donde el Congreso logró ponerse de acuerdo para aprobar reformas que pusieron un alto al dispendio que significaba la propaganda electoral en medios electrónicos. Contrario a quienes pronosticaban parálisis o esquizofrenia legislativa, me parece que la diversidad política es signo de democracia, de tolerancia; que la pluralidad de ideas puede ser sinónimo de riqueza más que de confrontación, y que los acuerdos que de ahí surjan tendrán un grado de legitimación que no podrán ser cuestionados por los grupos de poder fáctico.

La pluralidad de la que habla el senador Arce ha permeado a los órganos de administración o de investigación como sucede con el IILSEN, a partir de esta legislatura. Desde la experiencia nueva de una presidencia rotativa, considera que en realidad no hubo obstáculos que salvar para redimensionar el trabajo de investigación; por el contrario, este nuevo carácter administrativo se tradujo en una mayor riqueza en las propuestas para configurar el plan de trabajo, a partir de la orientación y diseño de sus líneas de investigación.

Pese a las ventajas que pudiera reportar la pluralidad ideológica del IILSEN ¿cómo se consensan los proyectos de investigación y de estudio?

Simple. Para empezar, el plan de trabajo anual se estructuró con base en propuestas que, aunque acordadas en un rango de pluralidad, éstas se acotaron de acuerdo con la agenda aprobada por periodo legislativo. En segunda instancia, pero igual de importante, es el hecho de que nuestros investigadores, un grupo bastante reducido, tienen la formación académica, el perfil adecuado, experiencia y son muy profesionales en cuanto a la metodología que aplican. Hay que subrayar que la investigación que lleva a cabo el Instituto no es para un partido o para su grupo parlamentario, sino para un grupo de trabajo plural como son las comisiones del Senado. Sólo un trabajo profesional nos dará la legitimidad necesaria para que el Instituto tenga una presencia

fortalecida y necesaria como órgano de consulta del Senado. Esto tampoco significa que los investigadores sean apolíticos ni tengan que olvidar sus principios partidistas. Eso sería un verdadero contrasentido.

En otro punto, el senador Arce señala que lo medular del rediseño institucional del IILSEN en esta legislatura, lo constituye el hecho de que se apuntaló la investigación aplicada al trabajo parlamentario del Senado; es decir, "no llevamos a cabo investigaciones que no tengan que ver con los temas de la agenda correspondiente no sólo a la legislatura, sino que procuramos que sean temas desarrollados con respecto a lo que se discute en el periodo". No obstante, añade, ello tampoco significa que no hagamos prospectiva, pues debemos estar preparados también para los temas que se avecinan.

Tratándose de una evaluación anual de actividades y dado que inicia una nueva etapa del Instituto, Arce Islas considera que la fortaleza del Instituto es su personal: capaz, eficiente y comprometido. De sus debilidades podría referirme a la falta de cercanía de sus instalaciones con la sede del Senado y que no se cuenta con los recursos materiales suficientes, pero aún así podría decir que no han impactado mayormente nuestras actividades.

¿Cómo imagina al Instituto en un futuro próximo?

Lo mejor de imaginar es que podemos proyectar y concretar una idea; pero en un ejercicio de imaginación, me gustaría que existiera no uno sino muchos centros de investigación en cada uno de los rubros que le importan a la nación. Tenemos que fortalecer la ciencia y la tecnología –que por cierto es una de nuestras líneas de investigación– y vincularla con la producción, pero también con la satisfacción de las necesidades básicas de educación, salud y, en general, al desarrollo integral de los grupos menos favorecidos. Tenemos que desarrollar un círculo virtuoso entre educación, ciencia y tecnología aplicada a nuestras necesidades comunitarias, para poder salir de la pobreza, la marginación, la insalubridad y la insuficiencia de satisfactores básicos o de su mala distribución. En esta tarea debe estar comprometida la labor de los legisladores, en la cual el IILSEN tiene mucho que aportar.



Las reformas electorales frente a los nuevos retos de la democracia

I. Introducción

Rafael Muñoz Ordóñez

Resumen

La opinión pública ha estado inmersa, en los últimos meses, en el debate acerca de la necesidad de replantear las instituciones que organizan al Estado mexicano. Muchas son las concepciones expuestas, algunas a favor y otras en contra de este nuevo trazo, en particular del marco electoral, y es ahora, con la materialización de una propuesta determinada, cuando más eco hacen estas divergentes opiniones. El objeto del presente artículo es presentar un análisis, lo más completo posible, del Proyecto de Decreto que contiene la proposición en la materia, examinando cada uno de los rubros de forma general, para otorgar al lector una serie de herramientas conceptuales y metodológicas para que efectúe su propia interpretación de la misma y esboce una opinión. El presente trabajo se presenta dividido en: I. Introducción, en la cual se da un acercamiento al tema y el entorno bajo el cual se gestó la misma, así como una disertación sobre el derecho de réplica que busca incluir la Reforma Electoral; II, III y IV se ocupan, respectivamente, de los límites y controles políticos, financieros y mediáticos a los que están constreñidos los partidos políticos por parte de la Ley. En el punto V se desarrolla lo relativo a la reducción en los tiempos de campaña. En el VI y VII se describen los cambios orgánicos que tendrán las dos autoridades federales más importantes en la materia: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las nuevas funciones que ejercerán. En el VIII se expone las nuevas responsabilidades de los servidores públicos electorales. El IX trata el impacto en las disposiciones locales en la materia; y X, Conclusiones.

La Reforma Electoral surge como una respuesta a la necesidad de una reestructuración del sistema político electoral mexicano; la reingeniería de esta materia no se da de forma aislada sino que forma parte de un esfuerzo de mayores proporciones al que se le ha denominado Reforma del Estado; pero el rubro que nos ocupa en el presente trabajo, el electoral, tiene la peculiaridad de ser el primero de los frutos de aquel ambicioso proyecto cuyo objetivo es el replanteamiento de la sociedad mexicana políticamente organizada. El mérito de la materialización de este tema en particular se encuentra en la conformación de acuerdos entre las distintas fuerzas y actores de la escena política del país; mismos que bajo una dinámica de balanceo de sus cuotas de representación y legitimidad, tomando en cuenta las diversas ideologías que los conforman, corrientes de pensamiento, divergencias metodológicas, diferencias proyectivas y metas diversas, lograron dejar a un lado las discrepancias, alcanzando así el consenso necesario para lograr un mejor desempeño de las instituciones electorales del país.

Concretándonos al Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Electoral, en adelante Proyecto de Decreto, se perciben importantes avances en esta asignatura, los que tal vez se han perdido de vista al cernirse la discusión política y mediática de la propuesta a puntos específicos que empobrecen el análisis científico y objetivo de la misma; así, no se menciona, por ejemplo, la constitucionalización del derecho de réplica, a incorporarse en el artículo 6° de nuestro máximo ordenamiento, el cual no cuenta con antecedentes claros y determinados en nuestro sistema, salvo el artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹ y el

artículo 27 de la oscura² Ley sobre Delitos de Imprenta.³ Sin nada previsto, en relación con los demás medios, situación que desamparaba, frente a medios no impresos e, inclusive, impresos por la aplicación de la mencionada ley es dudosa, como se apuntó, resultaba lesionada en cuanto a su reputación ante informaciones inexactas o agraviantes calificables como verdaderos o falsos emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados. La carencia de instrumentos de respuesta y rectificación ante tales hechos, ponen de manifiesto el atraso de nuestra legislación en lo que se refiere a este derecho. Así, la Reforma Electoral trasciende los límites de su materia en pro de la esfera jurídica de las garantías y derechos fundamentales de los individuos, incrementando el ámbito de protección de la misma.

Asimismo, se ha hecho poca referencia a los nuevos controles políticos, financieros y mediáticos a que estarán sujetos los partidos políticos nacionales.

II. Controles Políticos

En este rubro, el Proyecto de Decreto busca circunscribir el registro y formas de intervención de los partidos en el proceso electoral a modalidades que específicamente determine la ley, otorgando así certeza jurídica al electorado respecto de la actuación de los partidos políticos.

Existe también, dentro de la propuesta, la prohibición de la intervención de las organizaciones gremiales, las de objeto social distinto a la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa dentro de los partidos políticos. Dicha previsión responde a la necesidad de salvaguardar la libertad de afiliación de los ciudadanos, decisión individual y personalísima, que no debe ser condicionada por presión o coacción alguna.

Bastante citado y criticado ha sido el tema del registro de candidatos a los cargos de elección popular como atribución exclusiva de los partidos políticos, lo que excluye de la intervención en los comicios de los candidatos ciudadanos o inde-

pendientes. Vale la pena detenerse en este punto y reflexionar: ¿Es verdaderamente democrática la participación de candidatos bajo esta modalidad en las elecciones? Si bien el acceso a los cargos de elección popular debe ser universal, creemos que la forma más inclusiva, que dista mucho de la idoneidad, es a través de los partidos políticos como organizaciones conformadas por varios individuos con objetivos y metas comunes que, conjugando esfuerzos, buscan ver representados sus intereses concurrentes en la esfera pública. Pensemos en quién tiene las posibilidades de ser candidato ciudadano; una de las características más necesarias es, sin duda alguna, el acceso ilimitado a recursos *i.e.* una solvencia económica considerable ¿qué ciudadano promedio sin filiación política alguna o compromisos de clase podría erogar por sí los gastos necesarios para costear una campaña electoral propia? La respuesta es obvia, son pocas, y bastante determinables. Esta situación limita el acceso a este tipo de postulaciones a la capacidad económica de los sujetos, práctica plu-

2. Se emplea el término "oscura" por la inexactitud y ambigüedad de la misma disposición, además de su dudosa constitucionalidad pues fue promulgada días antes que la propia Constitución bajo las cualidades omnimodas del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza. Para más información sobre el tema ver: Islas, Jorge, "El Derecho de Réplica y Vida Privada", en *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión*, Coord. Jiménez, Armando, México, IJ, 2002.

3. Ley sobre Delitos de Imprenta (Artículo 27). Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportajes o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación, que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta, tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley. Si la rectificación tuviere mayor extensión que la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra; pero cobrará el exceso al precio que fije en su tarifa de anuncios, cuyo pago se efectuará o asegurará previamente. La publicación de la respuesta, se hará en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere. La rectificación o respuesta se publicará al día siguiente de aquél en que se reciba, si se tratare de publicación diaria o en el número inmediato, si se tratare de otras publicaciones periódicas. Si la respuesta o rectificación se recibiere cuando por estar ya arreglado el tiro no pudiere publicarse en los términos indicados, se hará en el número siguiente. La infracción de esta disposición se castigará con una pena que no baje de un mes ni exceda de once, sin perjuicio de exigir al culpable la publicación correspondiente, aplicando en caso de exigir al culpable la publicación correspondiente, aplicando en caso de desobediencia la pena del artículo 904 del Código Penal del Distrito Federal.

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 14). Derecho de Rectificación o Respuesta.
1) Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2) En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3) Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.





ocrática ergo antidemocrática. En este punto hay quien percibe una violación manifiesta del derecho al voto pasivo, con lo que no se coincide, pues no se está prohibiendo a persona alguna la posibilidad de postularse como candidato, sino que se encausa esta actividad usando a los partidos políticos como medios para este fin.

La misma propuesta de reforma faculta a las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, pero siempre bajo la tutela del principio de legalidad⁴, evitando la discrecionalidad de las mismas, pues los partidos, como sujetos del orden jurídico mexicano, pese a su naturaleza que los dota de interés público, deben contar con las garantías y derechos mínimos que otorga un Estado contemporáneo.

III. Controles financieros

El Proyecto de Decreto reordena la Fracción II del artículo 41 constitucional para dedicarla de forma exclusiva al financiamiento público de los partidos políticos, limitándolo a las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico; es decir, la adición de este último concepto, especificidad, aunque podría considerarse como una modesta aportación, limita el ingreso de activos a las fuerzas políticas únicamente a los casos enunciados por la ley.

Aunado al punto anterior, el financiamiento público para actividades permanentes y el asignado a los diversos procesos electorales disminuye notablemente, provocando un ahorro previsto de 70% del gasto público destinado a procesos electorales en el año 2009 y de un 50% para los comicios federales del 2012, lo que se traduciría en un ahorro de tres mil millones de pesos para los contribuyentes, monto que sería asignado a otras prioridades del gasto público como podrían ser educación, salud, trabajo, vivienda, etcétera.⁵

El monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes también se verá limitado a no más del 10% anual del tope de los gastos estableci-

dos para la última campaña presidencial; misma vigilancia merecerán los procesos internos de los partidos.

La propuesta, materia del presente artículo, encarga la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales a un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), autónomo en su gestión, que no se verá limitado por los secretos bancario, fiscal o fiduciario; con tal envergadura en sus atribuciones, se desea lograr la correcta aplicación de los recursos bajo la estricta vigilancia del ingreso y erogaciones de los mismos partidos, que estarán sujetos a las sanciones que este órgano determine, bajo los procedimientos definidos por el Consejo General.

IV. Controles mediáticos

Este tipo de control, si bien podría contenerse en los términos del numeral designado al control político, se le ha dado su propio tratamiento por la incidencia de temas financieros, lo que le da una naturaleza mixta, la trascendencia del mismo dentro de la discusión gestada, y también, porqué no, con fines metodológicos y de exposición.

Así, se establece al IFE como única autoridad encargada de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión destinado para fines electorales y el ejercicio del derecho de los partidos políticos a acceder a estos medios desde las precampañas hasta la jornada electoral, estableciendo tiempos razonables y dosificados con miras al desempeño racional de los procesos de la materia, evitando la saturación mediática de los electores, distribuyendo entre los partidos de forma equitativa, igualitaria y justa, las transmisiones y horarios de sus pautas propagandísticas, así como la reserva de un porcentaje, el 12% concretamente, exclusivo para el Instituto, que se distribuirá por la mitad para los partidos políticos bajo los criterios enunciados anteriormente, y el 50% restante para fines propios o de otras autoridades electorales, sean federales o locales. Estas cuotas estarán sujetas a límites en su duración.



V. Duración de campañas

En cuanto a los lapsos temporales en que subsistirán los procesos partidistas de selección y postulación interna, precampañas y campañas, el Proyecto de Decreto determina plazos, como en el caso de la elección presidencial en la que confluje la de senadores y diputados federales, que se fija en 90 días; cuando la elección sea sólo de diputados federales, éste será de 60 días, no pudiendo exceder las precampañas dos tercios de las duraciones indicadas que serán 60 y 40 días, respectivamente.

VI. Instituto Federal Electoral

Referente al tema de la estructura orgánica y atribuciones de las autoridades electorales, el Proyecto de Decreto da un paso adelante fijando órganos, criterios y facultades que fortalecen, pero también circunscriben al ámbito de la certeza y seguridad jurídica a las autoridades mencionadas, modernizándolas frente al clima internacional en la materia.

En estos menesteres se propuso la inclusión de una contraloría general dentro del Instituto, con autonomía técnica y de gestión, que vigile lo relativo a los ingresos y egresos del IFE; ésta dependerá de la entidad fiscalizadora de la federación, lo que devendrá en una retroalimentación entre los organismos para que fomente la transparencia y la correcta aplicación de los recursos destinados a sus fines.

La elección y designación escalonada de consejeros se aduce como una respuesta a la situación actual de las instituciones y órganos constituidos del país, los cuales, bajo el esquema enunciado, han rendido frutos de forma ostensible y verificablemente positivos. Para muestra tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Así, se busca combinar la experiencia en el ejercicio del cargo con nuevas posturas empapadas de la frescura que otorga ser un observador

4. Este principio debe entenderse como la obligación que tiene la autoridad de actuar única y exclusivamente en los momentos, casos y formas que la ley le permita. Para más información sobre el tema ver: Carbonell Miguel, Los Derechos Fundamentales en México, México, IIJ, 2004.

5. Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 12 de septiembre del 2007, intervención del senador Manlio Fabio Beltrones Rivera. p. 16.



externo, acabando con el anterior sistema en el que un nuevo cuerpo colegiado sustituía a otro de forma absoluta, destruyendo, las más de las veces, cualquier viso de continuidad en los proyectos y actuaciones del Instituto. Idéntica glosa merece la designación enunciada en el Proyecto de Decreto en cuanto a la designación de magistrados electorales.

De la misma forma, se establece la prohibición a quien haya sido consejero electoral, consejero presidente y secretario ejecutivo del Instituto, de que ocupe cargos en poderes públicos en cuya elección haya participado. El fin es eludir negociaciones políticas y botines de esta naturaleza que pudiesen comprometer el pleno desarrollo de la vida democrática nacional y contaminar la imparcialidad del IFE.

El Instituto, previo convenio con las entidades federativas que así lo soliciten, podrá asumir la organización de procesos electorales locales, como un mecanismo de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, cuando un integrante de la federación, por medio de sus representantes legalmente facultados, considere que no se encuentre en las condiciones necesarias para realizarlos por sí o algún acontecimiento o situación se lo impida.

VII. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Un tema toral de la reforma planteada poco explorado, y por tanto poco explotado, es el relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este tópico representa un avance sustantivo en la materia, pues se le dota de atribuciones que garantizarían una actuación más eficiente e incentiva una correcta aplicación de la justicia electoral. De este modo, se deroga la facultad de la SCJN de practicar averiguaciones de oficio respecto a violaciones al voto público con repercusiones en la legalidad de todo el proceso electoral o de alguno de los poderes de la unión, trasladándose ésta facultad al TEPJF, constituyéndose éste en la máxima autoridad y última instancia en la materia, otorgándole así independencia total de la injerencia e invasión en el desempeño de su haber de autoridades ajenas al rubro del que se ocupa la presente reforma.

En cuanto a la eficiencia del Tribunal, en primer lugar se limitan las causales de nulidad a las estrictamente enunciadas por la ley, acotándose, obviamente, al ya citado principio de legalidad presente en cualquier Estado contemporáneo, respetuoso, de sus gobernados.

Se establece también una especie de principio de definitividad frente a violaciones de los derechos de un afiliado a un partido político. El sujeto agraviado tendrá que agotar las instancias internas del mismo partido antes de acudir a la jurisdicción del TEPJF, con lo cual se busca aligerar la carga de esta autoridad jurisdiccional, concretando sus actuaciones a las situaciones cuyo alcance lo amerite y que no puedan ser resueltas dentro de los mismos partidos.

Adicionalmente, se le dota del uso de las medidas de apremio para lograr el cumplimiento expedito de sus resoluciones y sentencias, incentivando su acatamiento y agilizando la impartición de justicia electoral.

Otra facultad de notable importancia que se le otorga al TEPJF es la resolución de no aplicación de la ley en materia electoral que resulte contraria a la Constitución, notificando a la SCJN, lo que le otorga la posibilidad de ejercer el control de la constitucionalidad en su asignatura.⁶ Los asuntos comiciales.

El Proyecto de Decreto prevé conferir facultades de atracción y delegación de la Sala Superior del TEPJF respecto a las regionales. Así, dependiendo de la trascendencia del caso, se le dará la solución y tratamiento que amerite, desahogando y objetivando la aplicación de las disposiciones electorales al caso concreto.

VIII. Servidores públicos

Finalmente, en lo que toca a los servidores públicos, el Proyecto de Decreto otorga responsabilidad como tales a quienes se desempeñen en órganos constitucionales autónomos,⁷ punto que va más allá de lo electoral, alcanzando al Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos; asimismo, los encargados del despacho de asuntos de la federación, entidades

federativas, municipios, Distrito Federal y sus delegaciones, deberán velar por la correcta e imparcial aplicación de los recursos que se encuentran bajo su responsabilidad sin influir en los procesos electorales; en este tenor, la propaganda que difundan como tales los poderes públicos, los organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente perteneciente a cualquiera de los tres órdenes de gobierno, deberá tener únicamente características institucionales, informativas, educativas o de orientación social, excluyendo en todo momento la promoción personalizada de cualquier servidor público, anulando con ello la posibilidad de que algún funcionario se adueñe, so pretexto de su cargo, de espacios públicos propagandísticos con fines electorales o de influencia sobre los mismos.

IX. Impacto en disposiciones locales

El primer punto de confluencia que encontramos en la materia es el de la armonización de los calendarios electorales, estableciendo la obligación a las constituciones y leyes locales de fijar como fecha para los comicios el primer domingo de julio del año que corresponda, lo que dotará de homogeneidad y abaratará los procesos, pues sucede que hay entidades federativas donde hay, inclusive, varios comicios dentro del mismo año, derivando en un desgaste para el elector y los recursos destinados a estos procesos. Con el establecimiento de la fecha homologada para celebrar comicios, los partidos se liberarán de la presión constante y conflictos que resultan de una competencia incesante.

El resto de las propuestas del Proyecto de Decreto son adecuaciones locales de las ya descritas, así que un comentario a las mismas resultaría repetitivo e innecesario.

6. El control de la constitucionalidad supone la realización de un contraste entre una norma legal y otra constitucional para determinar si la primera, en cuanto norma jerárquicamente inferior, es compatible con la segunda o si, por el contrario, se contraponen, en cuyo caso el órgano de constitucionalidad habrá de declararla inválida.

7. La moderna teoría de la división del ejercicio del poder, desde hace décadas, ha construido los denominados Órganos Constitucionales Autónomos que ciertamente no pertenecen a la división clásica del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero que llevan a cabo funciones de primer orden y forman parte de los órganos del Estado. Así, la teoría ha sostenido que las características de esos Órganos Constitucionales Autónomos son, entre otras, la inmediatez, la esencialidad, dirección política, paridad de rango y la autonomía.



Foto: Corbis

X. Conclusiones

El objetivo de la Reforma Electoral propuesta es permitir una participación ciudadana más activa, informada y objetiva, basada en procesos electorales racionalmente más competidos, amplios, seguros, equitativos, acotados en el marco de la legalidad, dosificados mediáticamente y con contenidos tanto verificables como propositivos. En cuanto a las autoridades electorales, busca que las mismas sean confiables ante los ojos del electorado, con continuidad en el desempeño de su cargo, cuyas actuaciones sean transparentes y comprobables.

Bajo este marco de un posible cambio, la justicia electoral se ve ampliamente beneficiada, pues las decisiones de la autoridad jurisdiccional encargadas de su despacho serán inobjetables, privilegiando su imparcialidad y su apego al derecho.

El alcance a la libertad de expresión del Proyecto de Decreto ha sido motivo constante de debate en los principales medios de difusión masiva; pero más que una concienzuda disertación sobre los alcances de este derecho -el cual, consideramos no se ve vulnerado-, parece ser una forma

de presión tendiente a la protección de intereses particulares muy bien definidos.

La Reforma en cuestión no limita las ideas ni su expresión sino que restringe a los partidos para contratar o adquirir por sí espacios en los medios con fines electorales, dotando de facultades al IFE para dosificar entre los partidos una "masa" de tiempos mediáticos que se le asignarán.

Lo anterior no responde a un pernicioso control estatista de las ideas, su enunciación y difusión, sino a una evidente realidad: la dilapidación de los recursos públicos en campañas electorales de las que hemos sido testigos, cuyo contenido -las más de las veces- era pobre y escaso, que no beneficiaba ni enriquecía el balance político del elector sino que engrosaba las arcas del medio radiotelevisivo difusor, además de ser deducible.

Hasta este punto se ha tratado lo referente a los partidos, y si se está de acuerdo con la limitación prevista en cuanto a su propaganda en radio y televisión, podría surgir el siguiente cuestionamiento ¿Por qué a los particulares también? La respuesta, no tan obvia, se encuentra en que los partidos tiene militantes y simpatizantes,

además de compromisos y comprometidos políticos; estos son particulares, individuos o grupos que no tienen conexión directa con la esfera pública, quienes pudieran contratar espacios y tiempos propagandísticos a favor de un partido político, escudándose en fines propios, pero que encubren el propósito de influir en los procesos, velando, las más de las veces, por sus intereses, mismos que muy posiblemente no coincidirán o beneficiarán a la colectividad.

Tópico que debe tratarse con pinzas es el tratamiento de las "campañas negras", las cuales deben ser limitadas, en nuestra opinión, pero circunscribiéndose a elementos verificables, objetivos y comprobables, que causen un agravio directo o un palpable menoscabo en el patrimonio moral del afectado; deberán ser ajenas a este control las opiniones personales, comentarios editoriales, juicios de valor, ideas, hipótesis y apreciaciones no fundadas en pruebas sobre hechos o circunstancias a que se refieren y que por su naturaleza no pueden ser calificados como verdaderos o falsos.

Existe también cierta reserva a lo dispuesto por el Proyecto de Decreto respecto a la vida interna de los partidos. Se percibe por parte de algunos estudiosos cierto blindaje para los institutos políticos; lo cierto es que si bien se limita la actuación de las autoridades electorales en cuanto a la intervención del régimen observado dentro de los partidos, esto no necesariamente implicaría un retroceso, pues esta circunscripción se establece a lo que específicamente dictan las leyes, fortaleciendo el Estado de derecho. Tal disposición no vulnera en absoluto este punto, pues si se percibiesen puntos débiles -que seguramente surgirán, pues la falibilidad es una condición humana-, ello no supondría una omisión dolosa, sino simplemente una situación nueva o imprevista. Tales puntualizaciones podrían integrarse al cuerpo normativo, pues finalmente los partidos son sujetos del orden jurídico y deben respetárseles ciertos derechos en su justa medida, como son los relativos a la legalidad, y habrá que esperar las reformas a la legislación federal para analizar los motivos de intervención en el régimen interno para dar una opinión responsable y científica en esta asignatura.



Fuero constitucional

Margarita Sánchez Escobar
Raquel Noyola Zarco

Resumen

Este documento es una investigación sobre varios artículos, comentarios, opiniones de especialistas en la materia, analistas y medios en general, interesados en el fortalecimiento del Estado mexicano, cuyo objetivo es servir como material de apoyo para la toma de decisiones.

Introducción

El trabajo consistió en una recopilación de información sobre el origen y evolución que el concepto de fuero constitucional ha tenido a lo largo de la historia de México; el marco teórico conceptual en el que se ha desarrollado; el marco jurídico que rige en la actualidad y las modificaciones que ha sufrido la Constitución mexicana, desde 1917; las Iniciativas que los senadores y diputados han planteado en el Congreso de la Unión; el fuero en perspectiva comparada, para concluir con una serie de consideraciones que diversos analistas, juristas, politólogos y ciudadanos han vertido sobre el tema.

Antecedentes

El antecedente más antiguo de este concepto se registra en la Gran Bretaña del siglo XVII, en donde los términos de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria, denominados freedom from speech y freedom from arrest -excepto prisión por deudas-, surgen para proteger la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil.¹ Otros antecedentes que reconocen los fueros castrense y eclesiástico, la inviolabilidad y el de la inmunidad parlamentaria, se remontan a los textos constitucionales de EU de 1787 y Francia, en 1791. Posteriormente, inspirados en estos derechos y libertades, surge la constitución de Cádiz, en 1812.²

En América, particularmente en la Nueva España, bajo el régimen del virreinato existió una única y efectiva limitación a esta hegemonía: el juicio de residencia, el cual fue reformado por el rey Carlos III, de acuerdo con las necesidades de su tiempo. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez en la administración pública indiana, resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona. Otros grupos que eran privilegiados con prerrogativas específicas, fueron el clero católico que estaba exento de la jurisdicción civil, puesto que los delitos de los eclesiásticos eran juzgados por tribunales especiales y la milicia, cuyo juzgamiento de los delitos cometidos se realizaban en tribunales castrenses.³

A partir de la Independencia de México en 1812 y hasta 1917, los conceptos de inmunidad parlamentaria, fuero, declaración de procedencia y juicio político, se han ido regulando y modificando en las diversas leyes y constituciones mexicanas. En la actualidad, el concepto de fuero es una garantía constitucional que protege a la libertad de crítica, que sigue teniendo como base el pensamiento constituyente de 1917: permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, asimismo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles.

Marco teórico conceptual

Fuero

La palabra fuero proviene de la raíz latina forum, que significa foro, recinto o plaza pública, haciendo referencia al lugar donde se administraba la justicia. En Roma, se establecían los tribunales en las plazas, para vigilar y sancionar las transacciones mercantiles. Posteriormente, y en todo el mundo, los jueces se limitaron a atender en sus propias instalaciones, pero éstas siguieron conociéndose con el nombre de foros.⁴ El Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano del Senado de la República define el fuero como una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados, y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional.

Declaración de Procedencia.

El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional, es conocido en el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se haya sometido a jueces especiales.⁵ Dicho término fue introducido en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que incurran los servidores federales -enunciada en el artículo 111 constitucional-, gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos señalados, con objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor público durante el periodo de su en-

1. Pedroza de la Llave, Susana, 2003.

2. Eloy García, 1989.

3. *Ibidem*

4. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 1992.

5. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*.



cargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función, sin presiones por parte de acusaciones falsarias.

Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.⁶

Juicio político

El juicio político es definido como el procedimiento a través del cual se puede fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.⁷ Para Héctor Fix Zamudio, el juicio político se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder público no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y se les debe dar esa inmunidad llamada fuero constitucional para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados; además, dice, “a pesar de que se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueden constituir delitos”.⁸

Marco jurídico

La base constitucional que rige actualmente el fuero constitucional está plasmada en las siguientes bases legales:

Base constitucional:

Artículos 13, 61, 108, 109, 110 y 111.

Base legal:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 11, 12 y 22.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Base reglamentaria:

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Regula los aspectos no considerados por la Constitución ni por la Ley Orgánica; es decir, el procedimientos de sus trabajos, el orden de las discusiones, el funcionamiento de las fracciones parlamentarias, derechos y obligaciones de los miembros, entre otras cuestiones, con lo cual se coordinan los asuntos y pormenores internos del Congreso mexicano.

El fuero en perspectiva comparada

Del análisis sobre el marco legal que rige a 14 países en América Latina, así como la legislación vigente en España, Francia, Italia, Inglaterra y Estados Unidos, se observa una tendencia a otorgar inmunidad a determinados funcionarios, pero de manera acotada.

Conclusiones

El fuero es un privilegio para salvaguarda de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes, y no un excluyente de responsabilidad.

Las iniciativas de ley de los congresistas mexicanos concuerdan en:

1. Sustituir la palabra fuero constitucional por el de inmunidad parlamentaria.
2. Acotar el fuero constitucional cuando se trate de delito flagrante o grave.
3. Que el Presidente de la República sea sujeto a juicio político, y
4. Que sean incluidos como sujetos de juicio político los demás servidores públicos no contemplados actualmente en la ley: los procuradores



Iniciativas del Congreso de la Unión sobre el tema

Legislaturas LII – LX

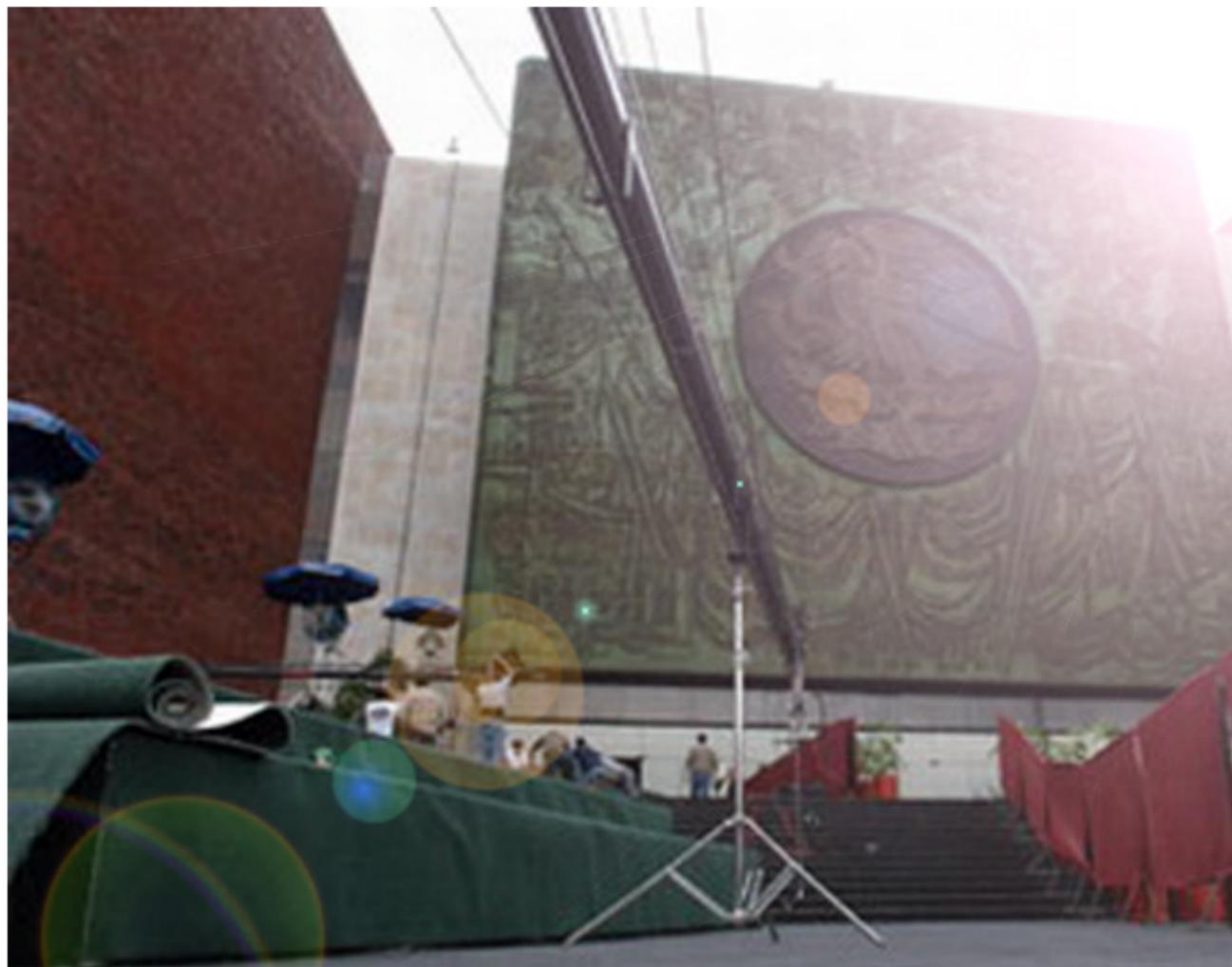
(del 25 de septiembre de 1984 al 19 de abril de 2007)

Datos de la iniciativa	Contenido
PAN. Senadores Eduardo Tomás Nava Bolaños, María Serrano Serrano, Ricardo Torres Origel y Marko Antonio Cortés Mendoza. Legislatura LX. 19/04/2007	Inmunidad parlamentaria: artículos 61 y 112 constitucionales y artículos 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Congreso.
PAN. Diputados Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez. Legislatura LX. 22/02/2007	Acotar el fuero constitucional: artículos 111, 112 y 114 constitucionales.
PRI. Diputados Raúl Cervantes A. y Eduardo Sánchez H. Legislatura LX. 24/01/2007	Declaración de procedencia: artículos 111 y 112 constitucionales.
PVEM. Diputado Jorge A. Kahwagi Macari. Legislatura LIX. 03/11/2005	Declaración de procedencia. Poder Judicial: artículo 107 constitucional.
Convergencia. Diputado Jesús Martínez Álvarez. Legislatura LIX. 04/05/2005	Juicio político: artículos 110 y 111 constitucionales.
PRI. Diputado Paulo José Luis Tapia Palacios. Legislatura LIX. 27/04/2005	Declaración de procedencia: artículo 111 constitucional.
Convergencia. Diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla. Legislatura LIX. 25/04/2005	Declaración de procedencia: artículo 111 constitucional.
PRI. Diputado Heliodoro Carlos Díaz Escárrega. Legislatura LIX. 25/04/2005	Declaración de procedencia: artículo 111 constitucional.
PRI. Diputado José Alberto Aguilar Iñárritu. Legislatura LIX. 14/04/2005	Juicio político para la figura de jefe de gabinete: artículo 110 constitucional.
PRD. Diputado José Luis Medina Lizalde. Legislatura LIX. 10/02/2005	Declaración de procedencia: artículos 38, 111 y 112 constitucionales.
PAN. Diputado José Sigona Torres. Legislatura LIX. 05/01/2005	Inviolabilidad, proceso penal y declaración de procedencia: artículos 61, 111 y 112 constitucionales.
PRI. Diputado Fernando Donato de las Fuentes Hernández. Legislatura LIX. 09/12/2004	Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias: artículo 61 constitucional.
PRD. Diputado René Arce Islas. Legislatura LIX. 2/10/2004	Agregar funcionarios sujetos a juicio político: artículo 110 constitucional.
PRI. Congreso del Estado de Veracruz-Llave. Legislatura LIX. 25/08/2004	Inmunidad parlamentaria: artículo 61 constitucional.
PRD. Diputado Juan José García Ochoa. Legislatura LIX. 15/04/2004	Declaración de procedencia: artículos 108 y 111, y artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
PRD. Diputado Pablo Gómez Álvarez. Legislatura LIX. 01/04/2004	Inmunidad parlamentaria: artículo 111 constitucional.
PRI. Diputado Miguel Ángel Yunes Linares. Legislatura LIX. 25/03/2004	Juicio político y declaración de procedencia: artículos 110 y 111 constitucionales.
PRI. Diputado Miguel Ángel Yunes Linares. Legislatura LVIII. 26/03/2004	Responsabilidades de los servidores públicos: Título 4 y artículo 61

6. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, 2005.

7. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, 1999.

8. Foro Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva.



generales de Justicia de los estados, presidentes municipales, síndicos, regidores, directivos de organismos descentralizados, desconcentrados y fideicomisos públicos.

En los foros consultados en la red, la ciudadanía coincide en que ningún servidor público debe gozar de fuero, por considerar que se abusa del cargo para realizar actos ilícitos de manera libre; que la ley no debe hacer distinciones al aplicar el derecho, toda vez que con los ciudadanos comunes no se tiene consideración alguna.

Los académicos concuerdan en que el funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente; que el suplente que no ejerza las funciones de titular no es sujeto de dicho fuero,

sino en la hipótesis contraria. Hay privilegio si hay función, la cual cesa por haber vencido el periodo legal por destitución, renuncia o licencia. Lo que se protege es la función no al funcionario.

Las prerrogativas de las que gozan los legisladores y demás sujetos que señala la ley está acotada para los casos de delito flagrante o grave en las constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Puerto Rico, España, Francia, Italia y Estados Unidos. El concepto de inmunidad parlamentaria es la figura más utilizada y regulada en la mayoría de los ordenamientos constitucionales vigentes, tanto europeos como latinoamericanos, para delimitar la protección propia de los legisladores, instituyendo una diferenciación del término fuero, utilizado en la práctica jurídica mexicana y de sus acepciones.

Bibliografía

1. Cámara de Diputados, "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, cuarta edición, México, 1994.
2. Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, 2005.
3. Cámara de Diputados, Diario de Debates.
4. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, 1992.
5. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM, 1999.
6. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.
7. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, México, Porrúa-UNAM, Segunda Edición, 2001.
8. Foro "Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva".
9. García, Eloy, "Inmunidad Parlamentaria y Constitución Democrática" en Revista de Derecho de la Universidad Complutense, 1989.
10. González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 61", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, México, PGR-UNAM, 1994.
11. Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El Congreso General Mexicano*, 2003.

Ordenamientos legales

1. Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Adiciones y Reformas introducidas en La Constitución de 1857.
3. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836.

4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.
6. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
7. Reglamento para Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sitios de internet

- <http://www.larevista.com.mx/ed439/nota2.htm>
<http://www.espaciosjuridicos.com.ar>
<http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constra.htm>
<http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwebol.htm>
<http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>
<http://www.redchilena.com/constitucion/capituloV.asp>
http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Colombia_de_1991
<http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>
http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_Socialista_de_la_Rep%C3%BAblica_de_Cuba
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/EISal/EISal83.html>
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guate/guate93.html>
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica95.html>
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93.html>
<http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm>
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm#5>
<http://home.att.net/~fakemink/1999ven.html#T4C1S1>
http://www.060.es/te_ayudamos_a/legislacion/disposiciones/25441-ides-idweb.html#TIT3
http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_franca.html
http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_italia.html
<http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>



Productividad laboral bajo normas más claras y transparentes

Foto: Corbis

Hilda Hernández Muñoz

Resumen

En esta investigación se presenta un análisis de las iniciativas de reforma en materia laboral que fueron presentadas a finales de 2002 en la Cámara de Diputados y las propuestas de los partidos políticos y de los foros temáticos, éstas últimas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, con el objetivo de identificar aquellos puntos convergentes y divergentes que permitan encontrar las alternativas de transformación del régimen laboral y productivo acorde a las circunstancias de un México en su camino a la democracia, donde los derechos laborales sean respetados y cumplan, al menos, con los acuerdos internacionales en la materia.

1. Introducción

El tema en materia laboral resurge en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2007, cuyo objetivo es establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado mexicano. Este gran compromiso del Congreso de la Unión, llevó al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, órgano de apoyo a la labor legislativa, a elaborar el estudio "Propuestas de reforma al ordenamiento jurídico en materia laboral en el marco de la Ley para la Reforma del Estado", con el propósito de identificar los puntos convergentes y divergentes en este tema, que faciliten su discusión en el Congreso de la Unión.

La primera sección de la investigación está constituida por un estudio comparado, subdividido a su vez en tres apartados. En el primero, se expone el contexto de las reformas al marco jurídico de la materia, en el cual se muestran los antecedentes de la discusión en este tema.

En la segunda parte, se efectuó un análisis comparado entre los artículos constitucionales que se refieren al objeto de la materia, con la propuesta constitucional presentada por el PRD-UNT en la Cámara de Diputados el 31 de octubre de 2002. Asimismo, se analizan las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados (Sectores y PRD-UNT) con las propuestas presentadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, de los partidos políticos y de los foros temáticos. Cabe señalar que este análisis se basa en los cuadros comparativos del tercer apartado.

En la tercera parte, se elaboraron los cuadros comparados a partir de cuatro temas fundamentales: derechos individuales, derechos colectivos, justicia laboral y responsabilidades y sanciones. Cada uno de ellos consta de dos partes; en la primera se compara el artículo constitucional referente al trabajo con la propuesta constitucional del PRD-UNT, no obstante que los sectores no presentaron propuestas de reforma a la Constitución. Adicionalmente, se elaboró el comparativo entre la Ley Federal del Trabajo vigente con la iniciativa de los sectores y la propuesta del PRD-UNT.

En la segunda sección del documento se analiza la propuesta de los partidos políticos y las presentadas en los foros temáticos, ambas dentro del marco de la Ley para la Reforma del Estado.

2. Antecedentes

Desde 1980, la legislación laboral mexicana no ha adoptado cambios significativos. Sin embargo, el mundo del trabajo en el contexto actual ha tomado otras perspectivas en muchas de sus dimensiones, derivado de los efectos de la reestructuración económica, de la globalización y de la

transición política a la democracia. Esta situación condujo a que, desde 1988, diversos sectores se replantearan la necesidad de una reforma laboral, pero fue hasta 2001 cuando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) convocó a una mesa de trabajo para establecer las modificaciones que requiere la Ley Federal del Trabajo.

Derivado del trabajo de esa instancia, denominada Mesa Central de Decisión, se lograron los acuerdos de los sectores productivos. Posterior a ello, se realizaron sesiones de trabajo conjuntas, denominadas Sesiones en Conferencia, por parte de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura LVIII, para el estudio y análisis de la Reforma Laboral. En esas sesiones se acordó, entre otras cosas: a) No reformar el artículo 123 constitucional y b) Tomar como base de los trabajos legislativos en la materia la iniciativa presentada el 12 de Diciembre del 2002 por el diputado Roberto Ruiz Ángeles, a nombre de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN y PVEM en la Cámara de Diputados, conocida como Iniciativa de los sectores de la producción.

No obstante la participación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) en dicha mesa, esta organización abandonó los trabajos bajo el argumento de que no se respetaron los acuerdos consensados. La UNT presentó su propuesta el 31 de octubre de 2002, por medio del diputado Víctor Manuel Ochoa Camposeco, a nombre del grupo parlamentario del PRD y de la Unión Nacional de Trabajadores. La iniciativa en referencia pretende una reforma integral a la legislación laboral con el acuerdo de diversos sindicatos de varias ramas de la producción y servicios organizados en la UNT y en la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes).

Actualmente, ambas iniciativas se encuentran en la Cámara de Diputados para ser dictaminadas; una por la Comisión de Puntos Constitucionales - en el caso de la iniciativa del PRD- UNT-, y la otra por la Comisión del Trabajo y Previsión Social.



3. Análisis

Actualmente, la legislación laboral mexicana está basada en un régimen corporativo de Estado. El arbitraje obligatorio por parte del Estado; el registro sindical; la toma de nota del líder sindical por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la cláusula de exclusión; la justicia laboral en manos del Ejecutivo; el carácter tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; el secreto en torno a la existencia de sindicatos y contratos; los requisitos en los juicios de titularidad, y la ausencia del voto libre y secreto en los recuentos sindicales son sólo algunas características del marco jurídico laboral que han fomentado la existencia de sindicatos corporativos controlados por el Estado, sindicatos blancos controlados por las empresas, y los contratos de protección patronal, cuya función principal es el control sobre los trabajadores y la pretensión de establecer políticas públicas mediante acuerdos cupulares con los dirigentes de los gremios patronales y de trabajadores.

La pretensión de los sistemas corporativos es mantener bajo control a los sectores de la producción para garantizar la gobernabilidad, sobre todo en materia económica relacionada con los procesos productivos: salarios, productividad y competitividad.

Las iniciativas del PRD-UNT y de los sectores son antagónicas, ya que la finalidad de la primera es modificar el régimen actual por otro en el que se preserven los objetivos establecidos en los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo. Para ello, se plantea la derogación del apartado B del artículo 123 constitucional; la semana de trabajo de cuarenta horas; la sustitución de la Comisión Nacional del Salario Mínimo por un Instituto Nacional del Salario Mínimo, Productividad y Reparto de Utilidades. Se propone asimismo, la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo que permita el fortalecimiento de la libertad de sindicalización y la no intervención del Estado y los empresarios en el nacimiento y funcionamiento de los sindicatos.

Adicionalmente, la propuesta PRD-UNT plantea el establecimiento del voto libre, directo y secreto en la elección de directivas y en recuentos, así como la prohibición a la afiliación política obligada; de igual forma, plantea la supresión de los contratos de protección y la contratación colectiva sectorial por rama de actividad y cadena productiva. Otro elemento importante de la propuesta es que establece la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales federales y locales, y la derogación de las limitaciones a las comisiones nacional y estatales de derechos humanos para intervenir en violaciones a los derechos laborales. Asimismo, la propuesta alude a la necesidad de suprimir los contratos de honorarios y a comisión, que no son otra cosa que contratación simulada para evadir responsabilidad patronal en materia de derechos adquiridos por los trabajadores y la invalidación de documentos firmados en blanco para “renuncia voluntaria”. Pretende también la reforma del régimen laboral sobre trabajos especiales de trabajadores de buques, rurales, actores y músicos; del hogar, universidades, aeronaves y ferrocarriles.

Mientras que la segunda, libera a los patrones de sus obligaciones, incrementa el control corporativo existente y deteriora los derechos laborales conquistados por los trabajadores. Introduce las figuras de contrato por temporada y de capacitación inicial, como relaciones de trabajo distintas a las existentes; posibilita la ampliación de la jornada de trabajo más allá de lo establecido en la Constitución, impone más trabas a la organización sindical de los trabajadores, contraviniendo el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical, restringe el derecho de huelga al incluir en la legislación más requisitos para su ejercicio, y permite la intervención patronal y de la autoridad en la definición de las fechas de prórroga y de inicio. Además, se obstaculiza la lucha sindical por la titularidad o administración de un contrato colectivo.



En relación con las propuestas de los partidos políticos y de los foros temáticos presentadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza no presentan propuesta alguna para este tema, mientras que el Partido Revolucionario Institucional solamente propone la sustitución de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos por un Consejo Económico y Social con la más amplia representación de los sectores productivos, las organizaciones laborales y el Estado, en sus vertientes Ejecutiva y Legislativa.

Por su parte, el Partido Acción Nacional propone impulsar reformas que mejoren la competitividad, con el propósito de que se genere empleo, salario remunerativo y promoción del acceso al empleo a grupos que por su circunstancia particular enfrentan restricciones.

Los partidos que mayores propuestas presentan son el PRD, el PT, Convergencia y el Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina. Entre ellos y principalmente con la iniciativa del PRD- UNT se observan las siguientes coincidencias: libertad de asociación, autonomía y democracia sindical, derechos de las mujeres, jornada laboral, creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, eliminación de las zonas salariales y generalización de salarios, facultad de la Cámara de Diputados para fijar los salarios mínimos, transparencia sindical y eliminación de los contratos de protección y derecho al trabajo sin discriminación alguna.

Finalmente, las propuestas de los foros temáticos también presentan mayores coincidencias con la iniciativa del PRD- UNT en derechos a discapacitados, generalización de salarios, facultad de la Cámara de Diputados para fijar los salarios mínimos, supresión de las áreas geográficas en que se encuentran clasificados los salarios míni-

mos, creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, derechos de las mujeres, derecho al trabajo como derecho universal, manifestación sindical en los centros de trabajo, autonomía sindical, normas protectoras a la actividad sindical, transparencia sindical y creación del Registro Público de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y derecho de huelga.

Las propuestas del Partido Convergencia y las propuestas de los foros temáticos presentan similitudes con la iniciativa de los sectores al promover los contratos de capacitación o prueba.

4. Conclusiones

Del análisis previo de las dos iniciativas de reforma al marco jurídico laboral presentadas en el Congreso de la Unión a finales de 2002, se puede deducir que ambas propuestas plantean modelos opuestos en materia de trabajo. La reforma de los sectores fortalece al sistema corporativo y elimina obligaciones a los patrones, mientras que la iniciativa del PRD- UNT busca modernizar el modelo laboral, perfeccionar las instituciones del derecho laboral, fortalecer la libertad, autonomía y democracia sindical y dismantelar el sistema corporativo, entre otras.

La iniciativa del PRD-UNT es la propuesta que más alternativas plantea para el respeto de los derechos laborales individuales y colectivos, y en avances en productividad y competitividad. La reforma laboral, como una de las reformas estructurales, deberá basarse en el tipo de país y de sociedad que se quiere impulsar para el siglo XXI. Deberá tomarse en cuenta a todos los trabajadores en su carácter de ciudadanos y la construcción de una gobernabilidad democrática en el mundo del trabajo que permita mejorar la productividad laboral bajo normas más claras y transparentes.



Esbozo sobre la Reforma del Estado

Un acercamiento conceptual a las propuestas en la materia



Rafael Muñoz Ordóñez

Resumen

La Reforma del Estado Mexicano ha sido uno de los proyectos legislativos más importantes y ambiciosos de los últimos años. En ella se ha buscado responder a los distintos reclamos sociales circunscritos a un amplio universo de materias, mismas que para un ordenamiento metodológico se han agrupado en cinco grandes temas: I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales. La división podría no ser la más afortunada o exacta pues encontramos reincidencia de ciertos temas en algunos rubros, pero resulta cómoda para fines expositivos, por lo que se adoptó para la realización del presente artículo.

Otro punto a resaltar es la razón subyacente de la reforma sustentada en la repartición de cuotas del poder político, de tal suerte que se ha migrado de un poder absoluto y central a uno dosificado en distintos centros de poder, de manera cada vez más balanceada. Hemos sido testigos de un cambio en el paradigma del ejercicio de la política en el país, pues ahora vemos un Poder Judicial más activo e inmerso en la vida nacional, con una actuación menos comprometida y más enérgica; asimismo, el Poder Legislativo ya no es un mero aval de las decisiones presidenciales ni actúa bajo consigna de éste, pues los procesos democráticos han convertido tanto al Congreso de la Unión como a legislaturas locales, en foros plurales y representativos, cuyos participantes están dispuestos a defender sus posicionamientos frente a las pretensiones de otros centros de poder.

También hemos presenciado el debilitamiento de la autoridad federal frente a la local, cuando antes bastaba la voluntad omnímoda del Ejecutivo federal para deponer a cualquier miembro de una administración local. Ahora hemos visto un mayor respeto por su autonomía y la defensa tanto de autoridades estatales como municipales frente a posibles violaciones de la autoridad jerárquicamente superior. Es este marco el que determina a la Reforma, uno bastante complicado y endémico que merece un concienzudo análisis aparte, que se expone en el presente artículo de forma somera para introducir al lector y darle los elementos mínimos para adentrarse en la materia. La explicación de todos los rubros es extensa y compleja. En el presente trabajo se presenta sólo un esbozo de cada tema, pero bastante completo, pues por la amplitud y diversidad de los mismos resultaría complejo, en tan poco espacio, hacer el análisis que cada uno por su trascendencia merecería, así que considérese el presente trabajo como un preludeo a otro más extenso, que es el desarrollo particular de cada tópico, misma tarea que podría recaer en algún lector y, si se tiene la fortuna, en el autor mismo del presente.

I. Introducción

El término Reforma del Estado resulta extensísimo y si se quiere, ambicioso; sujeto por sí ya a una discusión doctrinal sobre los alcances del mismo y su aplicación conceptual.

Si partimos del supuesto de considerar al Estado, tomándonos la libertad de elaborar una definición lo más cercana posible a la del Dr. Covián Andrade, como el conjunto de decisiones políticas fundamentales tomadas por los factores reales de poder que determinan el ser o modo de ser de la sociedad políticamente organizada¹, el contenido de estos cambios pretendidos por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) —órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México—, resultaría en extremo vasto, sin embargo, al acercarse al estudio de la misma, se percibe que las modificaciones pretendidas en la organización política mexicana impactan únicamente a la forma de gobierno, aunadas al incremento de las garantías, o si se prefiere, derechos sociales que no cambian la esencia del Estado mexicano como uno Social de Derecho.

En este punto se discute, bajo el rubro de Régimen de Estado y Gobierno, si la inclusión de la figura de jefe de gabinete tornaría a nuestro sistema de presidencialista a uno semiparlamentario o semipresidencialista. La realidad es que el fondo de la propuesta no es éste, pues no se basa en una pugna entre poderes disputándose el ejercicio de las máximas atribuciones ni se desea inclinar la balanza por uno u otro sino mantenerla equilibrada; se busca el establecimiento de este modelo como un mecanismo de cooperación y diálogo entre Ejecutivo y Legislativo, un nexo para la cohesión y formación de acuerdos.

La Reforma del Estado surge como reacción al crispado clima político que viene viviendo el país desde hace ya un tiempo, el desencuentro entre los poderes de la unión, la incapacidad de las fuerzas políticas de negociar y alcanzar acuerdos, una accidentada elección federal, la ineficacia de las instituciones, la falta de confiabilidad

en las mismas y un atascado debate postelectoral fijaron el discurso público en una dirección equivocada: el pasado; ante tal situación, después de un concienzudo análisis el 14 de noviembre del 2006 se presentó en la Cámara de Senadores una Iniciativa con proyecto de Decreto que creaba la Ley para la Reforma del Estado, misma que fue expedida el 29 de marzo del 2007. El fin era terminar con la polarización de la sociedad, buscando las soluciones demandadas por los gobernados, superando el conflicto y los discursos entrampados en cuanto al tema de la legitimidad, así como conducir las negociaciones para lograr los consensos y acuerdos de vital importancia para lograr el impulso de la necesaria reestructuración de los diversos aparatos gubernamentales y el otorgamiento de nuevos derechos que garanticen el desarrollo de todos los mexicanos.

El contenido de la Ley es claro, se le encomienda a la CENCA, como órgano rector para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado mexicano, establecer su propia estructura orgánica para el despacho de su encargo, así como los procedimientos a seguir: presentación de propuestas; consulta pública; negociación y construcción de acuerdos; redacción de los proyectos, y aprobación, firma y presentación de iniciativas. Asimismo acota los aspectos a desarrollar: I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales.

En cuanto al estado actual del proceso, se puede advertir que las propuestas fueron ya presentadas por los diversos partidos políticos e inclusive se incluyeron y consideraron las propuestas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en lo respectivo a la Reforma del Poder Judicial.

Asimismo, fuimos testigos del desempeño de los particulares en la consulta pública, que con afán de otorgarle una difusión más eficiente y dotarla de una participación más activa e incluyente,

se realizó en diversas ciudades del interior de la República en donde se registraron 1157 ponencias que generaron 5 mil 656 propuestas.²

La negociación y construcción de acuerdos está, en algunas materias, sobre la mesa. En otras, como la Reforma Electoral, ya quedó superada, misma que ya fue redactada, presentada como iniciativa, aprobada por el Congreso y avalada por los congresos locales. Es palpable el avance de la empresa emprendida por los legisladores, como notable es también que aún falta mucho por hacer reconociendo que la magnitud de la tarea es titánica y el tiempo escaso.

A continuación efectuaremos un análisis por rubro de las principales propuestas coincidentes de los partidos y su importancia en el proceso.

II. Régimen de Estado y Gobierno

a. Gabinete

En esta materia las propuestas de los distintos partidos se encaminan en el mismo sentido: establecer una interrelación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya sea por la vía de la ratificación del gabinete o de algunos de sus miembros, o bien de la instauración de la figura del jefe de gabinete. Se reitera que lo anterior no tiene visos de competencia, sino de dotar al Legislativo, depauperado actualmente, de herramientas de control para la efectiva actuación de los poderes, así como establecer nexos y puntos de contacto con otras esferas.

b. Informe de gobierno

Las fuerzas políticas del país coincidieron en el cambio de la modalidad del Informe Presidencial, pues el esquema, hasta entonces preponderante, resultaba poco participativo, unilateral y tedioso; así, se busca abrirlo al debate público y a la evaluación de la gestión gubernamental.



c. Nuevas facultades legislativas

Se busca establecer el trato legislativo preferente para acotar los plazos en la aprobación y sanción de iniciativas. El fin es evitar el llamado veto de bolsillo, dándole celeridad al quehacer legislativo fomentando la productividad de soluciones en momentos oportunos. Otra facultad propuesta es la pregunta parlamentaria que permite a un legislador o grupo plantear o establecer un tema específico para el desarrollo por parte del Ejecutivo. En cuanto a estructuras orgánicas, se confluje en incentivar el trabajo de las comisiones dotándolas de facultades de decisión y efectuar trámites con miras a un desempeño más ágil. En cuanto a la Auditoría Superior de la Federación, se busca dotarla de autonomía fortaleciendo su actuación, liberarla del constreñimiento a actos únicamente pasados, extendiendo sus atribuciones al presente.

1. Para más información véase Covián Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*. Vol. Primero. CEDIPIC, México D.F. 2004.

2. Si se desea consultar cada una de las propuestas visite el sitio www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/propuestasciudadanas/DOCS/sintesis.pdf



d. Control de la Constitucionalidad

Polémico tema que ha dividido a la opinión pública mexicana. Bajo este inciso se plantean varias posibilidades: el establecimiento de un Tribunal Constitucional que ejerza únicamente esta función, misma que se contrapone a la de los simpatizantes de la SCJN que abogan por el mantenimiento de su status quo, o a lo sumo la creación interna de una sala constitucional incrementando el número de ministros. Lo que resulta necesario y evidente, en nuestra opinión, es la integración de un cuerpo de expertos en Derecho Constitucional para llevar a cabo esta atribución, sea cual fuere el nombre que se le quiera dar, Tribunal o Sala Constitucional, pues hemos sido testigos de interpretaciones irrisorias e inclusive absurdas de nuestra ley suprema por ministros que no son doctos en un tema que deberían dominar.

e. Disminución de Integrantes del Congreso de la Unión y Reelección

Si bien ambas propuestas resultan interesantes, una debería ser excluyente de la otra, pues no necesariamente un congreso pequeño es más funcional; por ejemplo, el Congreso alemán, proporcionalmente mucho más grande al nuestro, es uno de los más prestigiosos y eficientes del orbe; es decir, no contamos con elementos objetivos que nos hagan suponer que haya una relación directa entre número de integrantes y eficiencia en un congreso. Si aunado a la disminución, consideramos la posibilidad de reelección, que por sí misma debería analizarse y balancearse con la carrera legislativa, pondríamos en riesgo la conformación de una asamblea incluyente pues abriríamos brechas fértiles para que ciertos individuos se perpetuaran en cargos de limitado acceso.

f. Planeación

Se busca la participación del Congreso en la ratificación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, pues si bien se prevén consultas públicas,

que no han sido sobresalientes o bien planificadas, no interviene en la misma más que el Ejecutivo, siendo un tema de interés para la población en general; por tanto, los representantes populares o los de las entidades federativas deberían participar en la elaboración y aprobación del mismo.

III. Democracia y Sistema Electoral

Aunque este punto ya ha sido discutido y está en proceso de aprobación por las legislaturas locales, resulta pertinente un esbozo del contenido de las propuestas, estableciendo una comparación entre éstas y las que trascendieron a la ley.

a. Autoridad Electoral

Existieron varias alternativas planteadas en cuanto al encargado de los procesos electorales. Se pugnaba sólo por la reforma de la actual institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), o la creación de un Instituto Nacional de Elecciones (INE); este último escenario pudo haber desencadenado un gasto importante de los recursos públicos, pues aparejado a la sustitución del primero por el segundo implicaba el relevo del padrón electoral por un Registro Nacional Ciudadano. Las propuestas contaban con un nuevo sistema de elección y nombramiento de consejeros electorales, propuestas que subsistieron en el Proyecto de Decreto de Reforma Electoral, que buscan un esquema escalonado que dará continuidad a los proyectos del IFE.

b. Fiscalización de Recursos de los Partidos

En las propuestas de los partidos se establecía una comisión que desempeñaría este encargo, ajena al IFE. Finalmente se tomó la decisión adecuada de no fragmentar su universo de atribuciones, al incluir en su estructura un órgano técnico fiscalizador.

c. Precampañas

Se planteó la necesidad de regular estos procesos internos de la vida política del país, estableciendo reglas claras al respecto; incluso hubo quien propuso prohibirlos totalmente; pero si las precampañas eran vedadas, los militantes de los partidos hubiesen quedado sin muchas herramientas para conocer las propuestas de los posibles candidatos y emitir un voto informado.

d. Medios de Comunicación

Coincidencia evidente en las propuestas partidistas fue acotar la participación de los medios en los procesos electorales por la influencia que ejercen las campañas de propaganda audiovisual de divulgación masiva, restringiendo su contratación a la esfera del Estado, mediante el uso de tiempos oficiales, propuesta que se aterrizó en el Proyecto de Reforma al asignársele al IFE estas atribuciones, además de que se le dota de facultades para garantizar un reparto equitativo, igualitario y justo.

e. Intervención de servidores y/o entidades públicas en las elecciones

Motivadas por el último proceso electoral, se estableció la necesidad de acotar las apariciones mediáticas de propaganda directamente relacionada con un cargo que remita a un funcionario en específico, identificado con el partido del que proviene; esta concatenación influye de forma directa en los comicios, por lo que este tipo de intervenciones, conjugadas con las de apoyo a ciertos candidatos, deben acotarse al carácter institucional, informativo e imparcial que caracteriza a un Estado democrático con un gobierno respetuoso de la materia.

f. Intervención de Particulares en los procesos electorales

Íntimamente relacionado con el punto anterior, la intervención de particulares despertó gran in-

terés en cuanto a su limitación, pues la emisión de ciertas modalidades de declaraciones podrán aducirse a favor de un candidato o en detrimento de otro, contaminando los comicios por compromisos o preferencias políticas de quienes tienen capacidad de acceso a los medios.

g. Régimen de los partidos políticos

Existía interés en la creación de una ley de partidos políticos que guiaría su actuación y a la que tendrían que ceñirse los estatutos internos; esta idea no prosperó. También se incluyó el interés por establecer procedimientos de liquidación de bienes pertenecientes a los partidos que perdiesen el registro. El propósito es, pues trascendió al Proyecto de Decreto a discutirse, reintegrar al erario lo adquirido por estos con recursos públicos. Asimismo, se previó que los partidos rindiesen cuentas del destino de sus ingresos y de la obtención de tales recursos.

h. Justicia electoral

En el mismo sentido de las reformas al IFE se discutió el fortalecimiento o sustitución total del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); se optó por la primera, incluyendo el fortalecimiento de la Sala Superior con facultades de delegación y atracción frente a las salas regionales, además de la designación de magistrados escalonada. Se buscó también precisar las causas de impugnación de elecciones y de nulidad para otorgar certeza a los procesos circunscritos al marco de la legalidad.

i. Logística electoral

La logística electoral se refiere a las cuestiones técnicas del desempeño de la autoridad electoral, como el uso de urnas electrónicas, el reemplazo de credenciales para votar, unificación de calendarios electorales, etc. Al respecto, consideramos que por su alcance eminentemente formal y no



sustancial no son motivos de inclusión en una Reforma constitucional; habrá que esperar la determinación en la legislación secundaria. En cuanto a la unificación del calendario se fijó una jornada electoral por año, que debe ser prevista por la legislación local.

j. Financiamiento de los partidos

El consenso entre los partidos y la opinión pública generó este tema, pues se determinó que los procesos electorales, debido a su alto costo, eran insostenibles, así que se decidió, en propuestas y reforma, la disminución del gasto erogado en este sentido, produciendo así una democracia más barata, y esperemos, efectiva.

IV. Federalismo

a. Descentralización política

En nuestro país, federal en la teoría, existe un monopolio político por parte del poder federal que se expresa desde la misma Constitución, pues le otorga facultades residuales a las entidades federativas, es decir, todo lo no expresado para la federación compete a los estados; situación que no responde a un malévolo ardid de la autoridad federal sino a una situación real e histórica. Nuestro país nunca fue un conjunto de estados libres y soberanos que decidieron confederarse y luego, bajo el establecimiento de un pacto federal, crear un nuevo Estado; nada más alejado de la realidad. México fue desde la Colonia una misma unidad política, inclusive disminuida por la pérdida de los territorios del norte y la separación de los de Centroamérica. Entonces el gobierno se ejercía de forma central y aunque en tiempos independientes, transcribiendo a la letra en algunos casos la Constitución de los Estados Unidos de América, se estableció un gobierno “federal”; éste no es una cuestión electiva sino que responde a un proceso anterior; el término correcto sería “des-

centralizado”, y la diferencia no estriba en el fin de alguno de los dos, simplemente describe el transcurso de acontecimientos que dieron origen a un gobierno; que se le haya atribuido una carga ideológica al concepto es punto y aparte.

En este sentido, los partidos buscan mayor injerencia de las entidades federativas y municipios en el desempeño del quehacer público, particularmente en los rubros de educación y salud, pues su actuación se ve limitada por el cúmulo de facultades que ejerce la autoridad federal.

b. Concurrencia, competencia y colaboración

En el mismo sentido que el punto anterior y para lograr una mayor participación de entidades federativas y municipios, se busca establecer mecanismos de concurrencia -donde actúen de forma simultánea autoridades federales y locales-, competencia -dotar de atribuciones a poderes locales que antes pertenecían a la federación-, y colaboración -esquema bajo el cual una autoridad delega el ejercicio de sus funciones a favor de otra para que le auxilie en su desempeño, ya sea de federal a local o viceversa-.

c. Coordinación fiscal

La captación de recursos es llevada a cabo por la autoridad federal, misma que decide el monto y destino de lo percibido; así se distinguió la necesidad de una participación más activa de estados y municipios en materia de contribuciones, pues se considera que son las mismas autoridades locales las que tienen una noción más acertada sobre la conducción de lo atraído por esta vía, con lo cual se incluye, el cobro de las mismas.

d. Desarrollo social

La participación de las autoridades estatales y municipales en la planeación de este rubro resul-



c. Presunción de inocencia y derechos del reo

taría positiva en el sentido que se encuentran en una posición más cercana con respecto a las necesidades de su demarcación territorial, en mayor medida que una autoridad federal ajena a las situaciones domésticas, basándose en un esquema de distribución que considera a todas las entidades y municipios bajo la misma situación. Así se busca una diferenciación de sus necesidades para lograr mayor justicia en la distribución de programas y acciones para combatir los retos que se presentan en este campo.

e. Fortalecimiento municipal

Se busca dotar de más facultades y de reconocimiento a las autoridades locales como estructura mínima de la división política nacional, particularmente en materia de elección de sus autoridades, desempeño del cabildo y hacienda municipal.

V. Reforma del Poder Judicial

a. Evaluación de la seguridad pública

Se plantea la creación de algún instituto u órgano que se encargue de esta gestión, consistente en la aplicación de sistemas de valoración de su actuación tanto del desempeño en el desahogo de su actividad como de los resultados adquiridos, así como una estrecha vigilancia en su desarrollo.

b. Autonomía del Ministerio Público

Este punto se correlaciona con las modificaciones planteadas al proceso penal, donde el Ministerio Público, que ejerce el monopolio de la acción penal, situación que también se discute en el inciso de derechos de la víctima, y cuya función es eminentemente acusatoria, debe ser un órgano cuya imparcialidad sea incuestionable por lo que se propone su separación total del Ejecutivo, pues su despacho depende de la Procuraduría.

La presunción de inocencia es un derecho humano, que aunque reconocido por nuestro país en diversos tratados internacionales en la materia, no ha sido implantado en la legislación interna; su ámbito de protección es la libertad, salvaguardándola bajo el razonamiento de que si no existen elementos que acrediten de forma objetiva e irrefutable la culpabilidad del sujeto, éste debe ser puesto, o enfrentar un procedimiento según sea el caso, en libertad, protección similar a la cobijada por el habeas corpus anglosajón.

En cuanto a los derechos del reo, deben establecerse criterios objetivos de readaptación social, como fin del sistema carcelario, así como en el cumplimiento de las sentencias, eliminando facultades discrecionales de autoridades administrativas en este tema.

d. Derechos de la víctima

El papel de la víctima en un proceso penal es de mera coadyuvancia, es decir, un mero auxiliar del MP, situación que demerita el rol que tiene en la situación que ha sufrido, sin la capacidad de presentar pruebas, cuando lo considere conducente, en contra del victimario sin una evaluación del MP. Más grave aún es que el mismo ofendido no tenga la capacidad para promover la acción penal en contra quien resultare responsable bajo la ley aplicable. Bajo esta consideración, la propuesta de los partidos incluye una participación más activa y justa de la víctima, devolviéndole el ejercicio de la acción y todos los derechos procesales que conlleva ser parte en un juicio.

e. Suprema Corte de Justicia de la Nación

En este tópico se busca un nuevo esquema de nombramiento de ministros sin la intervención tan directa del Ejecutivo. Consideramos urgente precisar por lo menos en el proceso de propuesta de candidatos a ministro, que si una terna es rechazada, la siguiente no podrá contener miem-



bros de la propuesta anterior, pues de otra manera se conduciría a la elección forzada de ciertas personas tal vez indeseables al cargo.

Otra propuesta presentada consiste en que la Corte, investida como cabeza de uno de los tres poderes, tenga la posibilidad de presentar iniciativas en cuanto a su Ley Orgánica, situación controversial que nos remite a la discusión de invasión de esferas competenciales; pero habrá que reflexionar la situación del Ejecutivo frente a las iniciativas y recordar que no es sólo sobre la estructura orgánica de éste sino en cualquier materia ¿será este un verdadero balance de poderes de la unión? Le toca responder esta pregunta al Legislativo y considerar que, si bien la iniciativa es una facultad característica del desempeño parlamentario, lo fundamental es la aprobación de las leyes, situación que no se demeritará bajo este concepto y tenga que ser defendida a ultranza, para conservar un sistema político verdaderamente equilibrado.

f. Consejo de la Judicatura

El Consejo de la Judicatura es la entidad encargada de organizar al Poder Judicial. Los partidos confluyeron en la exigencia de separar las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte, además de que confluye en su presidencia con la de la SCJN, lo que genera un esquema vertical que supone una dependencia administrativa al arbitrio de esta última cuando debe serlo únicamente en la esfera jurisdiccional.

g. Fórmula Otero

La fórmula Otero ha sido materia de un interesante y añejo debate entre juristas. Ésta relativiza los efectos de las sentencias obtenidas en un Juicio de Amparo, i.e. los restringe a las partes, estrechamente relacionado con el concepto “res inter alios acta”, principio de derecho que estipula que las situaciones jurídicas devenidas de una relación

intersubjetiva sólo deben tener efectos sobre las partes que en él intervinieron y nunca afectar la esfera jurídica de terceros, lo cual nos parecería perfecto pero sólo en materia privada; esto es, dicho principio busca proteger, en general, bienes patrimoniales y se aplica en materia de obligaciones civiles, mercantiles, etc.

Pero el derecho público es un universo ajeno al privado; en él participa la generalidad de los gobernados, norma la actividad y actuación pública. De esta forma, si alguna persona logra la protección federal y el amparo contra una ley considerada por órganos jurisdiccionales como contraria a la Constitución, ésta determinación no protegerá a quien no haya promovido el Juicio de Amparo respectivo aun cuando se encuentre en la misma situación que el promovido, y en el supuesto beneficiado mismo. ¿Qué irregularidades se vislumbran? Primero, si se encuentran características de inconstitucionalidad de una norma no es porque el juzgador altere su contenido y le dé dicho carácter; la situación real es que la misma Constitución contiene las decisiones por las que se ha estipulado regir la vida pública del país, y si existe discrepancia no es por capricho de un juez o un cuerpo colegiado de estos sino porque ya existe una discrepancia de hecho con el máximo ordenamiento, así que al determinar esta falla y no hacerla extensiva a la totalidad de su aplicación resulta contradictorio, pues es permitir que una disposición cuya falla se ha expuesto y localizado, contraria a la voluntad popular expresada en la Constitución, siga surtiendo efectos.

Estrechamente relacionado con lo anterior es que al considerar que la sentencia del Juicio de Amparo en cuestión sólo alcanza la esfera jurídica de las partes estamos limitando la impartición de justicia a quien tenga los medios económicos y/o intelectuales para promover un juicio de esta naturaleza, sectorizando la protección constitucional a quien tenga los medios necesarios para conseguirla. Además, resulta contrario a la lógica que algo ya resuelto en el mismo sentido tenga



que tramitarse y juzgarse de nuevo, atentando contra toda economía del proceso y acceso a la justicia pronta y expedita.

Varios son los argumentos también a su favor. El primero es su naturaleza de tradición jurídica mexicana, endeble argumento, pues imaginemos que fuera tradición jurídica nacional el derecho de pernada ¿Eso justificaría su contenido? ¿Lo haría justo? Otra afirmación es que la fórmula en cuestión ha evitado la presión entre poderes y la subordinación del Legislativo al Judicial; pero evaluemos que los actos del Ejecutivo pueden ser invalidados por la autoridad y, por lo menos el autor del presente artículo, no ha visto subordinación alguna de éste respecto a aquél.

h. Métodos alternativos de solución de controversias

En aras de incentivar la justicia restaurativa, evitar la judicialización de los conflictos y el desgaste que ocasiona un proceso, se propone establecer medios para satisfacer litigios anteriores a una instancia jurisdiccional, dejando su desenlace en una situación menos agresiva a la esfera jurídica de las partes, con posibilidad de recurrir a la arriba mencionada si los intereses lo ameritan o no hay conciliación alguna; existe la necesidad de resaltar que estos procedimientos se harán efectivos únicamente en casos leves, de poca cuantía o que no afecten el interés público, pues hay ciertos bienes jurídicamente tutelados con los que es inaceptable que se transe como la vida, la libertad, el sano desarrollo psicológico y sexual, etc.

i. Proceso penal

En este punto existen varias proposiciones como la instauración de la oralidad en los procesos, mismos que serán públicos concentrados y adversariales, lo que les daría celeridad, transparencia, confiabilidad y reduciría de forma importante la burocratización de la impartición de justicia.

Otra propuesta es la implantación de jueces de garantías que velen por la protección de los derechos fundamentales del inculcado durante la averiguación previa e inclusive el proceso. Aunado a ello se propone la revisión y fortalecimiento de la actuación de las defensorías de oficio, cuya eficiencia es cuestionable.

VI. Garantías Sociales

a. Derechos humanos

La propuesta consiste en legislar los compromisos internacionales adquiridos en esta materia dentro del ordenamiento jurídico nacional. Ello supondría la constitucionalización de los mismos ya que si se encuentran en tratados internacionales, su inclusión en la legislación federal resultaría sólo una media que duplicaría la regulación en cuestión, pues tales tratados, según el artículo 133 de la Constitución, su observancia es obligatoria y federal, además de su situación de superioridad frente a las leyes federales por criterio de la SCJN. Aunado a ese criterio hay que recordar que se han modificado en varias ocasiones las disposiciones federales a favor de alguna convención internacional y no a la inversa, por ejemplo el TLCAN.

Asimismo se busca hacer más eficiente la protección de los derechos humanos, fortaleciendo simultáneamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), inclusive hay quien propone dotarla de jurisdicción en la materia, situación cuestionable y que habrá que analizarse a fondo, pues ello implicaría que este organismo ejerciera cierto control de la constitucionalidad.

b. Trabajo y salario mínimo

El tema en cuestión es susceptible de contaminarse ideológicamente debido a su misma naturaleza. Las propuestas divergen desde el replanteamiento de los Salarios Mínimos con el fin



de su aumento a la supresión dejando que el mercado determine el precio del trabajo; en cuanto a la cuestión laboral, se observa en las propuestas la misma divergencia, pues mientras algunas fuerzas políticas buscan el fortalecimiento del colectivismo, otras la flexibilización de las condiciones de trabajo y la reaparición del controversial contrato de capacitación, que por los abusos cometidos durante su vigencia, desapareció; este rubro está en latente posibilidad de ser uno de los temas más controversiales y arduos, en cuanto a consensos se refiere, dentro de la Reforma del Estado.

c. Educación y tecnología

En cuanto a educación, los partidos políticos coinciden en ampliarla a su gratuidad y obligatoriedad, aunque varían en los niveles a cubrir, que va de nivel medio, medio superior, superior o 15 años. A lo anterior pueden sumarse los sistemas de evaluación del sistema educativo y fiscalización de recursos destinados a este rubro, así como una reconducción presupuestal orientada al aumento del gasto erogado en este tema. La misma reorientación del gasto incluiría la investigación científica y tecnológica, incentivando su actuación y mejorando su desempeño.

d. Salud y seguridad social

Se busca la universalización de la cobertura de los sistemas de salud, garantizando su calidad bajo un enfoque de equidad de género y con especial atención a los menores. En materia administrativa se pretende, como en los demás rubros, lograr mayor transparencia en el despacho de la misma.

Hemos visto ya importantes cambios a los sistemas de seguridad social. Las propuestas se orientan en este momento a seguros de desempleo y pensión universal, cuya viabilidad y costo respecto al presupuesto nacional habrá que ana-



Foto: Corbis

lizarse diligentemente. En cuanto a la pensión universal habrá que considerar que si se otorga sin retirar subsidios en todos los haberes, será absorbida por el mercado y si se decidiese su retiro de los subsidios dejaría sin protección alguna a sectores que los necesitan desesperadamente; ciertamente se trata de un arma de doble filo, que de no plantearse adecuadamente, está en posibilidad de despertar gran descontento social.

e. Agua y alimentación

Se trata de la evidente necesidad de constitucionalizar el derecho al acceso al agua, tomando en cuenta la alarmante situación que diversos análisis científicos han develado, y que podría ocasionar una crisis internacional en el futuro. Mientras tanto, en el menester de la alimentación se trata de garantizar la seguridad alimentaria, i.e. que se vele por el acceso universal a los alimentos, la calidad de estos y no cause perjuicio alguno su consumo; en segundo lugar, se trata de legislar el derecho a la información en esta materia con el fin de que el consumidor tenga las herramientas para valorar adecuadamente lo que ingiere y pueda establecer comparaciones para emitir una decisión final informada.

f. Vivienda

Se propone la redefinición del concepto "vivienda digna y decorosa" por uno con elementos verificables y objetivos como el acceso a luz, agua, drenaje, etc., así como un replanteamiento de las disposiciones y autoridades relacionadas con el tema como el Infonavit y el Fovissste.

g. Materia agraria

Las propuestas se enfocan en saldar la cuenta pendiente que se tiene con el campo mexicano desde tiempos revolucionarios, otorgándoles el acceso a sistemas de seguridad social, justicia en la materia imparcial y expedita, además de determinar las políticas públicas necesarias para eliminar la brecha determinada por la escasez y marginación que viven estos sectores respecto de otros que se encuentran en evidente ventaja en cuanto a acceso a servicios y oportunidades se refiere.

h. Equidad de género

El discurso propositivo se encamina a la elaboración de acciones positivas para eliminar cualquier forma de discriminación en materia laboral, social, política, religiosa o de otro tipo; esto es, que el género no constituya un criterio de exclusión alguno; para ello se plantea la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la prevención y eliminación de la discriminación y exclusión social de éste y cualquier otro tipo.

i. Derechos indígenas

Existe un reconocimiento en cuanto a fomentar la autonomía de los pueblos indígenas, reconociendo la posibilidad de la coexistencia de la or-

ganización política tradicional con la general, así como métodos tradicionales de producción y explotación de recursos, siempre bajo el marco de la legalidad.

j. Adultos mayores y personas con discapacidad

Los partidos coincidieron en la necesidad de asegurar el acceso igualitario a oportunidades laborales a estos sectores vulnerables de la población, que por sus características se les pone en desventaja al momento de la contratación, lo que corresponde a una violación del principio de igualdad bajo el ejercicio de discriminación, práctica inaceptable en un Estado contemporáneo donde los criterios en todas las materias que tutelen sus instituciones jurídicas deben basarse en elementos verificables, objetivos y científicos, nunca en apreciaciones personales, prejuiciosas y lesivas.

Asimismo se busca garantizar su acceso a una vida y pensión digna, sistemas de salud eficientes y a los medios necesarios para su subsistencia decorosa.

k. Medio ambiente

Las medidas previstas en el tema son vastas, pero existen ciertas reglas de formación en sus criterios; así, se distingue la necesidad de legislar en el rango constitucional el derecho al medio ambiente sano y equilibrado; también se habla del desarrollo sustentable como eje rector de los nuevos procesos productivos, de reciclaje, tratamiento de aguas, etc. Finalmente, se busca la inclusión de tipos penales, acciones y sanciones contra quienes lesionen el medio ambiente de forma irracional e indiscriminada.



El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado

Foto: Corbis

Fermín Edgardo Rivas Prats

Panorama general

Pensar en la organización y funcionamiento del Poder Legislativo mexicano es una urgencia al interior del Legislativo y una exigencia externa por parte de la ciudadanía. Rápidamente ubicamos que el sistema de producción legislativa no se limita a su contexto interno sino que permea a su propio entorno, a partir del cual él mismo es un sistema. Ello significa que si la sanción legislativa es considerada como una decisión —el adentro del sistema—, esa decisión es sensible a consideraciones políticas y sociales; es decir, el afuera del sistema, el entorno. Y es que, hay que decirlo, el Congreso es el gozne entre la ciudadanía —pues partimos del supuesto de que éste representa a los diferentes segmentos de opinión ciudadana— y la toma de decisiones con efectos generales.

Por su parte, la Reforma del Estado es un procedimiento, interno y provisional, que el Congreso mexicano adicionó al proceso legislativo

ordinario a fin de crear un espacio previo al proceso mismo, que permita la negociación abierta y normada entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a fin de construir el mayor grado de consenso posible respecto de una serie de cambios y modificaciones estructurales en lo que a la Constitución se refiere y su impacto en leyes secundarias, con miras a replantear la organización y funcionamiento del Estado mexicano y su interacción con el ciudadano de carne y hueso, a partir de cinco temas básicos: 1. Régimen de Estado y de Gobierno; 2. Democracia y Sistema Electoral; 3. Federalismo; 4. Justicia y 5. Garantías Sociales. El resultado final, el telos de este procedimiento interno y provisional, es la construcción de iniciativas de consenso que serán depositadas en el proceso legislativo ordinario en cualquiera de las cámaras del Congreso.

El mecanismo o procedimiento es *sui generis* comparado con el proceso legislativo ordinario, pues crea un espacio procesal diferente de los previstos en el proceso legislativo ordinario. A este espacio se le nombró

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) y es diferente al de las comisiones; de hecho la CENCA, por una parte, subsume en su funcionamiento y organización al resto de las comisiones de ambas cámaras y, por otra, deposita el resultado final de su labor en el proceso legislativo ordinario. Es decir, una vez concluido el producto de la CENCA se echa a andar el trámite procesal ordinario. Y éste es un procedimiento *sui generis*, irregular o, por lo menos, atípico.

Pluralidad y complejidad en el proceso legislativo

Ahora bien ¿Por qué “abrir” un procedimiento interno y provisional más —normado y reglamentado como espacio que él mismo es—, previo al proceso legislativo ordinario? En otras palabras ¿Cuál es la justificación de sobreponer un procedimiento al proceso legislativo ordinario? La respuesta parece ocultarse en su obviedad: desaparecer en su transparencia, y es que las reglas de organización y funcionamiento del Poder Legislativo están diseñadas desde y para el mantenimiento de una mayoría, a partir de la cual funcionó sin dificultad el sistema de partido único; es decir, desde un régimen de gobierno presidencial con atribuciones metaconstitucionales, en el que se confundía si el Congreso representaba la unicidad del pueblo o la unicidad de las decisiones del titular del Poder Ejecutivo.

A partir de las transformaciones iniciadas en la LVII Legislatura, desde la que implícitamente el Congreso reconoció un anquilosamiento de las reglas de la mayoría al transformar la llamada Gran Comisión en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP, 97-2000) dos antecedentes de la actual Junta de Coordinación Política— y luego de la implementación del procedimiento interno y provisional —la Reforma del Estado—, el panorama interno y general de

la organización y funcionamiento del Congreso mexicano indica que es menester buscar una serie de mecanismos que permitan representar la pluralidad de las fuerzas políticas representadas en su seno, mediante un esfuerzo novedoso que permita equilibrar, en un nivel de organización y funcionamiento, la vieja tensión entre los dos grandes criterios que los teóricos han pensado dotan de legitimidad a las decisiones legislativas, a saber: el de pluralidad y el de mayoría.

El principio de pluralidad, como criterio de construcción de legitimidad de las decisiones legislativas, tiene un carácter cualitativo, cuyo sentido es garantizar que todos y cada uno de los segmentos de opinión del país estén representados y tengan cabida en la toma de decisiones legislativas. Por el contrario, el principio de mayoría, como criterio de construcción de legitimidad de las decisiones legislativas, tiene un carácter cuantitativo, cuyo sentido es asumir la racionalidad numérica como garante de la adhesión de los legisladores a una decisión específica. En un contexto en que la representación política está cifrada —500 diputados y 128 senadores—, a mayor número de adhesiones mayor “representación” de las decisiones legislativas. Así pues, la encrucijada actual de la organización y el funcionamiento del Congreso en México consiste en satisfacer dos principios opuestos en un afán idéntico de construir la legitimidad de sus decisiones finales.

En este caso, la creación de la CENCA y, con ello, la adición de un procedimiento previo al proceso legislativo ordinario, permite inducir un método exitoso que permite el equilibrio entre lo cualitativo y lo cuantitativo: lo numérico y lo plural. Y es que las reglas de organización y funcionamiento de la CENCA están previstas para satisfacer la exigencia de la pluralidad. Una pluralidad que busca acercamientos y consensos y que produce buenos resultados en la medida en que deposita el producto final de sus funciones en el proceso legislativo ordinario; así, la conclusión del procedimiento plural activa el inicio de otro de corte



numérico, ello en una verdadera interacción de funciones y valores que permiten la concreción y efectividad del Poder Legislativo a través, no ya de un proceso legislativo, sino de un sistema de procesos legislativos.

De suyo, el resultado de una sobreposición tal es la introducción de un espacio procesal distinto: de equidad y de pluralidad, previo a los espacios previstos por el proceso legislativo ordinario que, como dijimos líneas arriba, produce y reproduce criterios de toma de decisión centrados en el funcionamiento de las mayorías numerarias.

El resultado de esta interacción es la creación de una normatividad de consenso y, simultáneamente, de mayoría y se cubren, de esta manera, los dos criterios —cualitativo/cuantitativo— de la construcción de legitimidad de las decisiones legislativas. En esta dirección se debe proyectar el fortalecimiento del Congreso en México. Sólo así el Congreso representará, en la toma de decisiones públicas, a los diversos segmentos de la población sin que necesariamente sea el criterio numerario el que deba imponerse.

El Congreso en la Reforma del Estado

Ahora bien, a partir de un análisis, segmentación y revisión de las propuestas presentadas por los partidos políticos en el marco de la Reforma del Estado, depositadas en el tema 1. Régimen de Estado y de Gobierno, se observa la coincidencia del PRD, PRI, Convergencia, PANAL y PASC para crear la figura de jefe de gabinete o de gobierno; sin embargo, el PT propone un régimen semipresidencial y se opone a la creación de la figura de

jefe de gabinete, en tanto que el PAN, en total divergencia con los otros partidos, propone el fortalecimiento del sistema presidencial.

En cuanto a la serie de rubros que tienen mayor viabilidad de ser aprobados, a juzgar por el grado de acercamiento entre las propuestas de los partidos políticos, se observa que en la ratificación de los nombramientos para el gabinete por parte del Congreso, el PRD, PRI, PVEM, Convergencia y el PT coinciden; PRI, PRD y Convergencia proponen que el Poder Legislativo tenga facultades para participar en la planeación del desarrollo nacional; PAN, PRI y PRD proponen también fortalecer los trabajos de las comisiones legislativas; por lo que toca al veto de bolsillo, PRD, PRI y PVEM se pronunciaron por eliminarlo; en tanto que la reelección de legisladores sólo fue propuesta por el PAN y el PVEM.

En un asunto controversial, el PAN, PRI, PVEM y el PANAL, proponen reducir el número de legisladores en las fórmulas para la integración de las cámaras del Congreso de la Unión. El asunto no es menor dado que ha sido un proceso consolidado históricamente; tan solo en la Cámara de Diputados, para 1963 se incorporaron las minorías electorales, a través de los diputados de partido, para el año de 1977 ésta se constituyó con 400 integrantes, de los cuales, 100 fueron elegidos por el principio de representación proporcional; después, en 1986 se aumentó el número de integrantes y se adoptó el principio de representación proporcional. Por ello, propone "que el sistema mixto de representación se mantenga pero con la disminución de la cláusula de gobernabilidad de 8 a 5 puntos, es decir, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputa-



Foto: Corbis

dos, por ambos principios de representación, un porcentaje del total de la cámara de más de 5 puntos a su porcentaje de votación emitida".

Por su parte, el Senado registró en 1993 un aumento en su conformación, pues creció de 64 a 96 senadores, garantizando que por lo menos el 33% correspondieran al partido minoritario dominante en cada estado; dos senadores eran de mayoría y uno de primera minoría; ya para 1996, esta cámara se conformó por 128 integrantes, tres por entidad, dos de mayoría, uno de primera minoría, y un cuarto teórico se definiría por votación proporcional que sería inscrito en lista nacional de 32 candidatos propuestos por cada partido.

Agenda para el fortalecimiento del Poder Legislativo

Por todo ello, es menester replantear la organización y funcionamiento del Poder Legislativo

según segmentaciones compatibles con el sistema de pluralidad y mayoría. La propuesta de segmentaciones a trabajar podría ser la siguiente:

1. Equilibrio de poderes
2. Órganos de gobierno
3. Pleno
4. Comisiones
- 5: Grupos parlamentarios

De esta manera, se podrían analizar propuestas novedosas y urgentes como la de facultar a las comisiones para sancionar los puntos de acuerdo; replantear y definir con propiedad los instrumentos legislativos, sus componentes y alcances; equiparar la integración y composición de los órganos de gobierno, adecuándolos al entorno de la pluralidad, etc. Ejercicios de este tipo son necesarios, sobre todo hoy que el Congreso de la Unión está en la encrucijada.

La nueva regulación de las comisiones bancarias

Sergio Marcos Romero Villanueva

Resumen

El presente estudio se enfoca a describir el procedimiento legislativo de la nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y otros ordenamientos reformados, además de hacer una exégesis de la misma y sus implicaciones para los usuarios de los servicios financieros.

Introducción

Las comisiones bancarias que se cobran por la prestación de servicios financieros por parte de las instituciones de crédito eran muy elevadas en nuestro país; esto motivó al Congreso de la Unión a aprobar una serie de reformas a varias disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y a la Ley de la Comisión Bancaria, así como la nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Una de consideraciones tomadas en cuenta por los legisladores es que el 40 % de los ingresos totales de los bancos comerciales derivan del cobro de comisiones, en comparación con países como Brasil, Inglaterra, Francia y España, donde el porcentaje de ingresos gira alrededor del 30 y 36%. La carga para el usuario de los servicios financieros es, pues, elevada: el cobro por el uso de un cajero en México es de 1.7 dólares, cuando en Chile, Argentina y Venezuela se paga menos de un dólar; el costo promedio de un cheque rechazado en México es cercano a los 800 pesos (unos 70 dólares) mientras este cargo en los Estados Unidos es de 30 dólares.

En este sentido, la legislación de nuestro país no determinaba facultades o atribuciones de alguna autoridad para regular el cobro de comisiones como se hace en otros países. Tampoco se establecían reglas de transparencia para las comisiones.



Proceso Legislativo de las reformas financieras

Las reformas a la legislación financiera tuvieron su origen en dos iniciativas presentadas por los senadores Ricardo García Cervantes -el 12 de diciembre del 2006- y Fernando Castro Trenti -el 27 de febrero del 2007-; ambas fueron turnadas por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos. Se tomaron en consideración otras iniciativas, como la presentada el 1 de marzo de 2007 por los senadores Rubén Camarillo Ortega, Juan Bueno Torio, Eugenio Guadalupe Govea Arcos; la del senador Arturo Escobar y Vega -el 20 de febrero del 2007-, y la del senador Adolfo Toledo Infazón -el 22 de febrero del mismo año-.

Las reuniones de trabajo que realizaron las comisiones mencionadas incluyeron la participación de funcionarios de varias dependencias de la administración pública y otros órganos como el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por la importancia del tema, se realizó una reunión en conferencia con la Cámara de Diputados, con el fin de compartir la información y facilitar el proceso legislativo, de conformidad con el artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen se presentó al pleno del Senado el 24 de abril; en esa sesión se dispuso la segunda lectura y se procedió a su votación. Fue aprobado en lo general por 85 votos a favor, 9 en contra y una abstención. Fueron reservados los artículos 4, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, por la senadora Minerva Hernández Ramos, y 10 y 17, del mismo ordenamiento por el senador Tomás Torres Mercado. La votación en lo particular fue de 71 votos a favor de los términos del proyecto y 19 en contra.

El senador José Luis Lobato Campos presentó un voto particular a nombre de su fracción parlamentaria, el Partido Convergencia, que justificaba el motivo de su votación en contra "a pesar de las bondades y los avances que debemos reconocer existen en esta ley".

El 24 de abril se remitió la minuta a la Cámara de Diputados. El pleno de la Cámara de Diputados recibió la minuta el 25 de abril; la presidencia de la Mesa Directiva lo turnó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. El 26 de abril se presentó al pleno para primera lectura; se dispuso la segunda lectura y procedió a su votación. Se aprobó por unanimidad de 306 votos. Finalmente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio del 2007.



Descripción de las Reformas

Haremos en esta parte una descripción de las reformas, que sin lugar a dudas son de gran trascendencia para las actividades financieras del país. Estas reformas constituyen avances considerables con respecto a la ley abrogada, que tenía serias limitaciones en cuanto a las facultades de las autoridades financieras y a los derechos de los usuarios.

La legislación modificada por las reformas fueron: la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores (LCNBV) y la abrogación y expedición de una nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

El objeto de estas reformas se traduce en el artículo 1 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros: “La presente Ley es del orden federal y sus disposiciones son de orden público y de interés social. Tiene por objeto regular las Comisiones y Cuotas de Intercambio, así como otros aspectos relacionados con los servicios financieros y el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza que realicen las entidades, con el fin de garantizar la transparencia, la eficiencia del sistema de pagos y proteger los intereses del público.”

Autoridades

Las atribuciones de las autoridades se reparten entre el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Procuraduría Federal del Consumidor. La cantidad de instituciones que regulan las actividades financieras parece excesiva, pero es comprensible, tomando en cuenta su especialización en la actividad financiera. Que sean varias instituciones es conveniente para el usuario, con el fin de evitar el regulatory capture, fenómeno que ocurre cuando una sola institución que regula toda una actividad o sector para beneficio del usuario, llega a ser dominada por los intereses

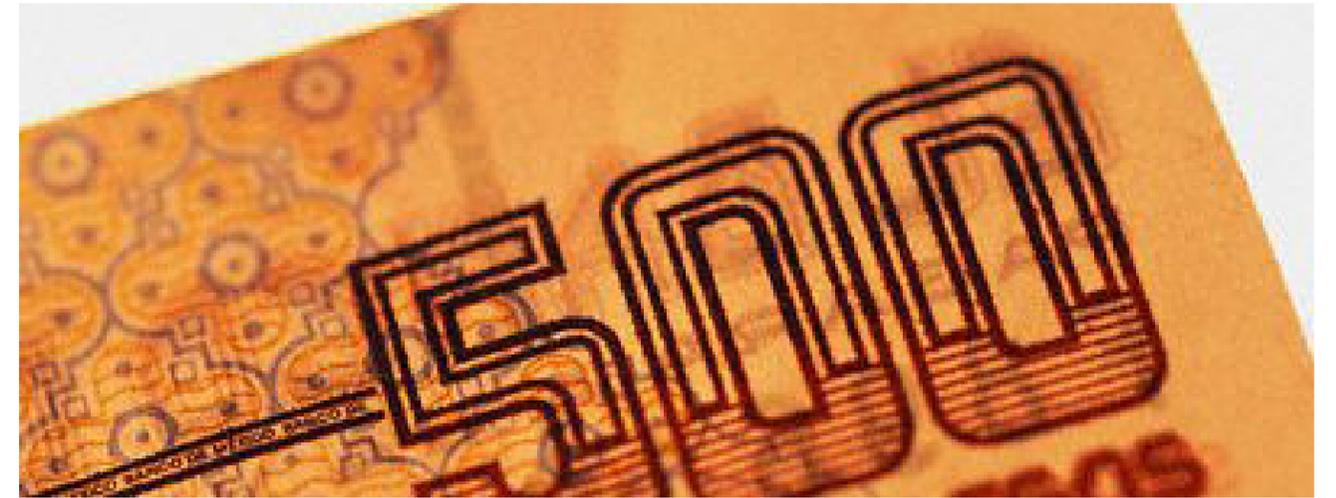
creados del sector regulado. Este sistema ideado por las reformas genera un equilibrio entre las diferentes instituciones públicas de origen diverso

De esta forma, la Procuraduría Federal del Consumidor será la facultada de supervisar y regular la actividad financiera que se realice en los establecimientos mercantiles; estos no son instituciones de crédito, o alguna otra entidad financiera para que sea regulada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) tendrá como facultades importantes, sin contar las de sancionar y proteger los derechos de los usuarios, el establecimiento de un Registro de Prestadores de Servicios Financieros actualizado; un Registro de Usuarios de inscripción gratuita, además de una bases de datos sobre las comisiones que cobran las entidades financieras, con objeto de dar a conocer las comisiones más representativas o de relevancia, mediante cuadros comparativos, actualizados cada tres meses (artículos 8 y 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros).

El Banco de México tiene, entre otras facultades que le señala la ley, la de regular el funcionamiento y la operación de las Cámaras de Compensación de cualquier medio de disposición, así como de los cargos que se efectúen (Art. 19 LTOSF). Estos cargos afectan indirectamente al usuario de los servicios financieros.

Otra institución con participación en el tema es la Comisión Federal de Competencia, la cual emitirá opinión al Banco de México y a las entidades que lo soliciten sobre la existencia de las condiciones de competitividad (Art. 4, LTOSF). Disposición trascendental si se considera que la actividad financiera es proclive a concentrarse en pocas manos y la determinación de las comisiones y tasas de interés podrían usarse con fines de control del mercado.



Regulación de las comisiones bancarias

Los pilares en los que descansa esta nueva legislación bancaria son una mayor transparencia, fomento a la sana competencia entre los intermediarios financieros y protección al usuario de los servicios financieros.¹

El artículo 6 de Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF) establece que las comisiones que cobren las instituciones de crédito, las sociedades de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple, registrarán sus comisiones ante el Banco de México. El aumento de la carga de las comisiones debe notificarse con treinta días naturales de anticipación a su entrada en vigor; a diferencia de cuando esa carga se reduce, basta que se notifique con dos días de anticipación.

El Banco de México tiene la facultad de realizar observaciones cuando se aumenten las comisiones y las hará públicas, lo cual puede interpretarse como un acto de autoridad; si el incremento no se justifica conforme el criterio del Banco de México, las comisiones no entran en vigor, tal como se interpreta el artículo 6 de la LTOSF. Tal disposición contrasta con la redacción de la ley abrogada, que en cualquier caso la notificación de la modificación de comisiones se hacía con dos días de anticipación a su entrada en vi-

gor. Además, el Banco de México no podía hacer observaciones.

El artículo 8 de la LTOSF establece que el Banco de México determinará mediante disposiciones de carácter general la fórmula, los componentes y la metodología con que se calculará el Costo Anual Total (CAT). No se consideró establecer topes a las comisiones sino que sea la competencia de los prestadores de servicios bancarios y la transparencia de sus operaciones como se limiten. De ahí que el Banco de México sólo establecerá la metodología para determinar las comisiones.

Como un ejercicio de transparencia exigido por la ley, las comisiones que cobren los bancos se deben dar a conocer a los usuarios a través de los medios de comunicación que estén a su alcance, incluidas las páginas electrónicas de la red mundial (artículo 7 de la LTOSF). La violación de esta disposición se sanciona con la nulidad de la comisión. El artículo 48 bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) establece la obligación de los bancos de mantener en su página electrónica las comisiones que se cobran. En cuanto a los intereses ordinarios y moratorios de cualquier crédito deben expresarse por año y resaltarse en caracteres distintivos y de manera indubitable (Art. 9, LTOSF).

1. Ver la consideración tercera del dictamen de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos del Senado.





Reglas para los contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta

Un avance importante de la ley es la regulación de los contratos de adhesión que utilizan las entidades financieras. Los contratos de adhesión deberán cumplir las reglas de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previa opinión de la Condusef. La misma disposición aplica para los establecimientos mercantiles que utilicen crédito para sus clientes, sólo que las reglas las establece la Procuraduría Federal del Consumidor (Art. 11, LTOSF).

Las reglas que se dicten deben contener los siguientes principios:

- I. Los sanos usos y prácticas bancarias y comerciales, según corresponda, relacionadas con la operación o servicio.
- II. La utilización de formatos que faciliten la lectura y comprensión del contenido y obligaciones de los contratos.
- III. Las bases para dejar claramente establecidas las características, términos y condiciones del servicio.
- IV. Los procedimientos de notificación y bases para la aceptación por parte de los clientes de las modificaciones a los contratos de adhesión, mediante los cuales tengan contratados operaciones o servicios.
- V. El procedimiento a seguir para la cancelación del servicio.
- VI. Los conceptos de cobro y sus montos.

Los contratos deben ser registrados ante la Condusef. El registro que se establezca puede ser consultado al público en general. Los contratos de adhesión deben establecer las comisiones que se van a cobrar por los servicios financieros otorgados. Existe prohibición de modificar las comisiones, cargar o imponer nuevas que no estén en el contrato registrado.

Conforme al artículo 15 de la ley en comento, cuando las operaciones de otorgamiento de

créditos, préstamos o financiamientos que otorguen las instituciones y organizaciones de crédito que les sea aplicable el CAT, la publicidad y los contratos de adhesión deberán contener ese concepto de manera clara. También la publicidad será regulada mediante reglas de carácter general emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores donde se establezcan las formas y términos de la publicidad de los servicios financieros (Art. 12, LTOSF). Estas reglas deberán guiarse por los siguientes aspectos:

- I. La veracidad y precisión de la información relacionada con los productos o servicios ofrecidos.
- II. Que no contengan elementos de competencia desleal.
- III. Transparencia en las características y, en su caso, riesgos inherentes al producto o servicio;
- IV. La formación de cultura financiera entre el público en general.
- V. Puntos de contacto para información adicional.
- VI. Los mecanismos para que las Entidades den a conocer al público en general las comisiones que cobran.

Existe una medida que puede considerarse extrema: la suspensión de la publicidad cuando se considere inexacta o de competencia desleal; esta facultad se puede ejercer de oficio o a petición de la Condusef.

Consideramos que esta disposición puede ser violatoria de la garantía contenida en el artículo 14 de nuestra Constitución, ya que no se da derecho de audiencia. También debemos considerar que los particulares afectados por la publicidad inexacta o la competencia desleal no pueden actuar directamente ante la autoridad responsable pues su petición debe pasar por dos instancias, lo cual limita su derecho a una justicia pronta y expedita.

Los estados de cuenta deben ser regulados por reglas de carácter general; tales reglas deben ajustarse a los siguientes criterios contenidos en el artículo 13 de la LTOSF.

- I. Claridad en la presentación de la información contenida en los estados de cuenta y en los comprobantes de operaciones, que permita conocer la situación que guardan las transacciones efectuadas por el cliente en un periodo previamente acordado entre las partes;
- II. La base para incorporar en los estados de cuenta y comprobantes de operación, las comisiones y demás conceptos que la entidad cobre al cliente por la prestación del servicio u operación de que se trate, así como otras características del servicio;
- III. La información que deberán contener para permitir la comparación de las comisiones aplicadas en operaciones afines;
- IV. Tratándose de entidades financieras y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, deberán contener los datos de localización y contacto con la unidad especializada que en términos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros deben mantener, para aclaraciones o reclamaciones vinculadas con el servicio o producto de que se trate, así como los plazos para presentarlas. Tratándose de entidades comerciales, deberán contener, al menos, los números telefónicos de servicios al consumidor para los efectos antes señalados,
- V. Las demás que las autoridades competentes determinen, en términos de las disposiciones aplicables.

Los contratos, la publicidad y los estados de cuenta, comparten el hecho de que su regulación debe ser mediante reglas de carácter general establecidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o, en su caso, por la Procuraduría Federal

del Consumidor. Las facultades legislativas no se delegan mediante reglas generales si tomamos en cuenta que la actividad financiera es muy dinámica, por lo que sus cambios serían constantes; además, abarcan cuestiones de forma y detalles que una ley general y abstracta difícilmente alcanzaría.

Al establecer en los artículos en comento los principios que debe seguir la autoridad reguladora, se está acotando esta facultad para beneficio del usuario de los servicios financieros, lo que constituye una mejora si consideramos que la ley abrogada no establecía un marco regulatorio para su protección.

La prohibición de discriminación para las entidades se mantiene en el artículo 17 de la LTOSF; ésta considera como prácticas discriminatorias:

- I. Los actos que se realicen para no permitir la celebración de operaciones a clientes de determinadas entidades.
- II. El cobro de comisiones distintas en virtud del emisor del medio de disposición correspondiente.
- III. Los actos que se realicen para no permitir a sus clientes utilizar la infraestructura de otras entidades, o desalentar su uso.

No se considera práctica discriminatoria cuando se reduzcan o exenten del pago de comisiones a sus clientes cuando utilicen la infraestructura de la entidad.

Protección a los trabajadores que reciben su salario vía depósito bancario

En nuestro país se ha incrementado tanto en el sector público como en la iniciativa privada el pago de la nómina vía depósito bancario debido a múltiples beneficios como la seguridad, la generación de una cultura financiera y la certidumbre fiscal; pero aún con esos beneficios, las



Vías de protección al usuario de los servicios financieros

entidades financieras cobran comisiones a estos usuarios cautivos, realizando descuentos a sus salarios no señalados en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado. Esto motivó que se estableciera en el artículo 18 de la LTOSF el derecho de los trabajadores de trasladar su salario y prestaciones laborales de la institución donde le depositan a otra de su preferencia, sin cobro de comisión alguna.

Asimismo, en el artículo 48 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito se establece la obligación de que las instituciones de crédito ofrezcan un producto básico para los depósitos bancarios, en donde no se cobren comisiones por apertura, retiros o consulta. Esta disposición se determinará de acuerdo con las reglas que expida el Banco de México.

La redacción del artículo permite ampliar el monto que se establece de 165 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, lo cual permitiría la inclusión de salarios de mayor monto. En realidad no debería importar el monto sino la naturaleza de la cuenta de nómina y del cliente que es el trabajador; así lo entendió el legislador cuando en el último párrafo del artículo 18 de la LTOSF establece que las entidades públicas deben garantizar las mejores condiciones para el pago de los salarios de sus trabajadores. Este párrafo debe tomarse en consideración cuando se liciten los servicios de pago de nómina y, sobre todo, en las negociaciones de las Condiciones Generales de Trabajo o del Contrato Colectivo, según corresponda.

Se establecen formas de defensa para los usuarios de servicios bancarios. Una de ellas consiste en que si el cliente está en desacuerdo con la información proporcionada por la entidad financiera, éste puede presentar una solicitud de aclaración dentro de los 90 días naturales de la fecha del corte o de la realización de la operación o servicio (Art. 23, LTOSF); éste es un plazo largo pero necesario si consideramos la relación desigual entre los bancos y el usuario.

La solicitud puede presentarse por varias vías, pero lo importante es que se compruebe fehacientemente su recepción mediante acuse de recibo. En algunas instituciones el trámite se puede hacer telefónicamente, y como acuse se le otorga un número de reclamación. Mientras tanto, el usuario tiene el derecho de no realizar el pago que motivó su reclamación. Esta disposición constituye un instrumento fundamental, ya que era costumbre de la banca exigir el pago antes de dar respuesta a la reclamación. Incluso si la resolución es favorable a la institución, el usuario sólo debe pagar el monto con los intereses ordinarios, no los intereses moratorios.

La institución que reciba la solicitud tiene un plazo máximo de 45 días para entregar el dictamen correspondiente, adjuntando copia de la evidencia que fue considerada para su emisión. El dictamen debe tener como base la información que por ley conserva la institución y detallar puntualmente su respuesta a los hechos presentados por el usuario, por escrito y con la firma del personal facultado para ello.

Otro derecho que tiene el usuario es que el banco ponga a su disposición el expediente después de 45 días naturales a partir de la entrega del dictamen, en la sucursal donde radique la cuenta o en la unidad especializada. Si no se diera respuesta oportuna a la solicitud del cliente o no se entrega el dictamen detallado o la documentación descrita en los párrafos anteriores, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores procederá a imponer una multa.

El derecho del usuario a acudir a la Condusef o a tribunales prevalece en todo momento. En el caso de que realice alguna acción legal, el procedimiento ante la institución financiera queda sin efectos.

Procedimiento sancionador

La nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros mejoró sustancialmente esta parte debido a que la anterior ley podría violar el derecho de audiencia establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución. En la ley en comento se incluyó un procedimiento sancionador detallado que se inicia con la notificación de los hechos que se le imputan al infractor y las disposiciones infringidas, conforme a la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional. El infractor tiene diez hábiles para contestar lo que a su derecho convenga y ofrecer por escrito toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional por parte de la autoridad.

Hay un problema de redacción jurídica en cuanto a la presentación de pruebas supervenientes que pueden presentarse hasta antes del cierre de la instrucción. Consideramos más correcto y conforme a lo que es una prueba superveniente la redacción del artículo 51, último párrafo, de la Ley del Procedimiento Administrativo:

"Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva ..."

Hubiera sido preferible utilizar un procedimiento parecido al de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo con el fin de dar mayor certeza jurídica a las resoluciones. El hecho de utilizar como supletorios dos ordenamientos tan distintos como son el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, pudiera generar contradicciones, toda vez que la naturaleza del procedimiento sancionador establecido en esta ley es de carácter administrativo.²

Conclusiones

Las reformas aprobadas con gran celeridad son un importante avance para la protección de los usuarios de los servicios financieros. La relación jurídica entre las instituciones financieras y sus clientes es desigual, y el objetivo de este nuevo ordenamiento es otorgar más derechos a los usuarios con el fin de garantizar la transparencia, la eficiencia del sistema de pagos y proteger sus intereses.

Los nuevos derechos que se establecen son: el establecimiento de un procedimiento expedito ante la misma entidad financiera para reclamaciones; la limitación al crecimiento de comisiones y el registro de las mismas; el establecimiento del CAT, tal como se aplica en otras legislaciones; el otorgamiento de más facultades de control a las dependencias públicas; la creación de un producto de depósito de cuenta por el que no se debe cobrar comisión.

Como señalamos en su momento, el procedimiento sancionador bien podría ser sustituido por uno parecido al establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ley que fue ideada para unificar los diversos recursos administrativo y otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos.

La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros se irá perfeccionando con la práctica constante y constituirá un instrumento para ampliar la cultura financiera de la población.

1. Por disposición expresa de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y de manera poco clara, este ordenamiento no es aplicable a las materias de carácter financiero: Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.



Ley de partidos políticos en México: retos y perspectivas

Octaviano Moya Delgado

Introducción

La Reforma del Estado abrió la posibilidad para que los partidos políticos mostraran sus propuestas de reforma al sistema político mexicano. Con ello se establecieron diversas coincidencias sobre temas centrales de la agenda nacional. Una de ellas fue la Reforma Electoral y, dentro de ella, acuerdos para la creación de una nueva ley de partidos políticos que regulen la vida y actividad de dichas instituciones, como sucede en diversos países del mundo.

El tema de la ley de partidos políticos en México ha sido tratado desde hace tiempo por especialistas y académicos¹, medios de comunicación, órganos electorales, incluso por los mismos partidos políticos y tiene como fundamento y justificación limitar la enorme opacidad que priva en su interior, así como su falta o carencia de democracia interna y la escasa transparencia en el uso y manejo de los recursos públicos. Para contar con una ley de partidos políticos se requeriría realizar una reforma constitucional al artículo 41 y, en forma secundaria, una reforma legal al libro segundo del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Pero más allá de la dificultad que entraña toda reforma constitucional están otros aspectos que dificultan la creación de la reforma en el corto plazo. Algunas de éstas están directamente relacionadas con la coyuntura política y los intereses de los mismos partidos.



La coyuntura es siempre un elemento que se encuentra presente en los procesos legislativos y que afectan o favorecen la creación de leyes. En tal sentido, es claro entender que la reforma electoral se orientó principalmente a reducir las campañas electorales y generar mejores condiciones de competencia, donde destacan el acceso equitativo de los partidos políticos en medios de comunicación, incluso la renovación de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE). Todo ello como resultado de la elección de julio de 2006 y el posterior conflicto poselectoral. Por otra parte, es comprensible también que muchas iniciativas de ley no prosperen por el interés o intereses de algunos partidos políticos que ven como peligro el establecimiento de una ley que los regule. Lo que da lugar, en gran parte, a un sentimiento de pérdida de autonomía, o a limitar la discrecionalidad con la que se manejan.

No obstante, la ley sobre partidos políticos resulta una necesidad inmediata y su creación debería orientarse hacia el establecimiento de mejores condiciones que aporten al fortalecimiento del sistema de partidos, cuya tarea será:

1. Uno de ellos, y quizá el que ha estudiado con mayor profundidad el tema es Pedro Aguirre, que ha propuesto diversos ejes temáticos que debería considerar la nueva reforma.

- Generar mayor confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos.
- Transformar a los partidos políticos en instituciones comprometidas con los valores y principios democráticos.
- Establecer mejores condiciones para que cumplan con la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Obligarlos a promover realmente la cultura política democrática y participativa.
- Contribuir de manera responsable a la integración de la representación nacional.
- Hacer posible el acceso de los ciudadanos, sin distinción o discriminación alguna, al ejercicio del poder público.
- Promover proyectos de sociedad o nación y gobernar en base a ellos.

En tal virtud, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), a través de la Dirección General de Estudios Sociales, en el afán de contribuir a la discusión programática, consideró a bien analizar dicho tema con objeto de identificar los principales puntos de coincidencia entre los diversos partidos políticos, contribuyendo al debate y aportando mayores elementos de análisis para los legisladores, investigadores y analistas que forman parte en las discusiones temáticas sobre la Reforma del Estado. Como parte de dicho análisis se compararon las propuestas de los diversos partidos políticos sobre reformas en este tema. Una vez identificadas dichas propuestas se establecieron los principales puntos de coincidencia y temas específicos. Los temas coincidentes giraron en torno a las modalidades del financiamiento y sus fórmulas de distribución, coaliciones electorales, candidaturas comunes e independientes, transparencia y rendición de cuentas, y disolución de bienes de los partidos políticos con la pérdida de registro. Identificados los temas, una revisión bibliográfica aportó mayores elementos de análisis y se añadieron los de la función que desempeñan los partidos políticos, su constitución, registro y democracia interna. En un segundo nivel del análisis, se prosiguió a hacer una comparación en esos rubros con las leyes que regulan a los partidos políticos en países de Europa y América Latina, particularmente Alemania, España y Perú.²

En las conclusiones de este análisis se destaca que las coincidencias de los partidos políticos en torno a la creación de una nueva ley de partidos la hacen completamente posible en lo inmediato, lo cual constituiría un importante avance al desarrollo democrático al establecer elementos más claros de fiscalización de los recursos públicos; claridad respecto a los derechos y obligaciones; democracia en su interior; un financiamiento más equitativo; equidad en las contiendas internas y externas a través de coaliciones electorales u otras figuras y mecanismo de competencia, etc.

Cabe precisar que las propuestas de los partidos políticos en torno a la creación de una nueva ley son, en algunos casos limitadas. Aunque existe un consenso general entre los diferentes partidos políticos por crear una nueva de este orden, se observa una ausencia de propuestas en torno a los temas descritos. Dicha ausencia se hace más evidente en lo que se refiere al establecimiento de procedimientos democráticos al interior de estas instituciones y a la fiscalización, transparencia en el uso de los recursos públicos y rendición de cuentas. De igual forma, al analizar las posibilidades de fiscalización en su interior, o de mayores elementos internos que abonen a la transparencia y rendición de cuentas en el uso y manejo de los recursos públicos, se observó una ausencia de propuestas. Pero aún las propuestas que modificarían funciones del IFE sobre la fiscalización a los partidos resultan por demás limitadas; inclusive la de los ciudadanos en los foros realizados bajo esta misma línea, resulta paupérrima.

En tal sentido, será necesario abrir a fondo el debate para buscar a detalle y profundidad puntos claros sobre la reforma, ya que el tema seguirá siendo de sumo interés y quizá pueda considerarse en la próxima agenda legislativa.

Referencias

1. Aguirre, R. Pedro, *Hacia una ley federal de partidos políticos*, en www.bibliojuridica.com/libros/1/347/3.pdf
2. Ley de partidos políticos de Perú, http://transparencia.org.pe/web/boletin_pp/boletin1.pdf
3. Ley federal de partidos políticos de España, en www.todalaley.com/mostrarlley/774.p1tn.htm
4. Ley de partidos políticos en Alemania, www.goethe.de/in/d/frames/presse/gesetzestexte/s/parteien-einls-s.html

2. Se tomó como objeto de análisis la Ley de Partidos Políticos de Alemania, primer país en el mundo que contó con una ley de este tipo; España en segundo lugar, por ser un país de habla hispana que ha tenido un desarrollo importante en sus instituciones democráticas y, finalmente, Perú, por ser un país que mantiene cercanía geográfica con México que, aunque pequeño, su Ley de Partidos Políticos muestra un nivel de desarrollo mayor al nuestro.



Régimen político semipresidencial: el gobierno compartido

Rosa Adriana Figueroa
Daniel Triana Tena

El concepto de sistema semipresidencial o de gobierno compartido fue concebido como tal a principios del decenio de 1970 (Maurice Duverger, 1980) y surge a raíz de la comparación entre la recién creada V República Francesa, entre 1958 y 1962, y los sistemas de gobierno ya existentes en Europa. A pesar de que países como Finlandia o la República de Weimar poseían sistemas híbridos desde principios del siglo XX, dichos sistemas no habían sido catalogados como un sistema de gobierno distinto sino como una derivación de los tradicionales regímenes presidencial y parlamentario. En un inicio, este sistema de gobierno fue considerado como un punto intermedio entre el sistema presidencial "puro" característico de los Estados Unidos y un sistema de gobierno parlamentario "puro" característico del Reino Unido. Para 1970, además de Francia, existían cinco países que poseían sistemas híbridos:¹ Finlandia, Austria, que incorporó este sistema en 1920, Irlanda en 1937, e Islandia en 1944, además del sistema que había operado en la República de Weimar de 1919 a 1933. A partir de entonces este sistema de gobierno ha sido adoptado por un considerable número de países como Portugal, Rusia, así como gran parte de las repúblicas que conformaban la Unión Soviética.

De acuerdo con Maurice Duverger (1982), una forma de gobierno semipresidencial se define y

se caracteriza únicamente por el contenido de su constitución.² Un régimen político se considera semipresidencial si en su constitución se encuentran combinados tres elementos esenciales:

1. El presidente de la República es electo mediante sufragio universal.
2. El presidente posee poderes constitucionales considerables.
3. Existe un primer ministro y ministros que son opuestos al presidente y poseen poderes ejecutivos y gubernamentales, cuya permanencia en el cargo depende del voto de confianza del parlamento.

Además de las características antes mencionadas, se pueden citar algunas otras como:³

- a) El presidente es independiente del parlamento y posee la capacidad de disolverlo, tomando en consideración al primer ministro y a los miembros de la asamblea.
- b) En algunos casos el primer ministro y los integrantes del gobierno son nombrados por el presidente y estos dependen de la confianza tanto del presidente como del parlamento.
- c) El gobierno no emana del parlamento sino que es responsable ante éste; es decir, el Parlamento tiene la facultad de dar un voto de desconfianza o censura al gobierno, pero no puede formar uno nuevo.⁴
- d) El Poder Ejecutivo recae de forma oscilatoria entre el presidente y el primer ministro, dependiendo de que el presidente posea o no mayoría en el parlamento.
- e) De existir una mayoría legislativa estable encabezada por el líder del partido -sea o no el presidente- y dicha mayoría se comporta de forma racional y disciplinada, esta mayoría (a través del líder del partido) se convertirá en un Poder Ejecutivo de facto, a pesar de que la constitución establezca otras disposiciones.

1. Estos países fueron catalogados como sistemas "semipresidenciales" de acuerdo a la definición y características establecidas por Maurice Duverger, 1980.

2. Las variables que caracterizan a un sistema de gobierno semipresidencial son distintas de acuerdo al criterio utilizado por cada autor.

3. Estas características adicionales pueden variar de acuerdo al arreglo constitucional imperante en cada país.

4. Por voto de desconfianza o voto de censura se entiende el hecho de hacer caer un determinado gobierno o fomentar la creación de nuevas coaliciones legislativas mediante el procedimiento constitucional correspondiente.

La estabilidad política de los sistemas semipresidenciales radica precisamente en el establecimiento de mayorías parlamentarias, otorgándole un carácter oscilatorio a la ostentación del poder ejecutivo; es decir, si el presidente es líder de su partido y éste posee mayoría estable en el Parlamento, el presidente se convertirá en jefe de Estado y jefe de gobierno, dejando al primer ministro en un papel secundario como jefe de gabinete o coordinador de ministros. Bajo este supuesto, el presidente se convierte en una figura sumamente poderosa e investida con grandes atribuciones de facto pero no de derecho, surgiendo así la fi-

gura de lo que Alfredo Hidalgo (1996) ha llamado la "ultrapresidencia", situación que ha caracterizado a la Quinta República Francesa a lo largo de gran parte de su vida.

Por otro lado, si el presidente no ostenta una mayoría parlamentaria, el primer ministro y, en consecuencia, los miembros del gobierno, serán opuestos al presidente, recayendo la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el primero, dejando al presidente en el papel de jefe de Estado, cuyas atribuciones se encontrarán claramente acotadas por lo establecido en la constitución. A este fenómeno se le denomina "cohabitación".⁵

Sistemas de Gobierno

SISTEMA PRESIDENCIAL	RÉGIMEN PARLAMENTARIO	MODELO SEMIPRESIDENCIAL
El presidente es jefe de Estado y de gobierno.	Las jefaturas de Estado y de gobierno están separadas.	El presidente es jefe de Estado; la jefatura de gobierno es dual o bicéfala.
El presidente es electo popularmente, directa o indirectamente, por un periodo fijo.	La jefatura de Estado se da por sucesión, designación o elección no popular, y la de gobierno emana del parlamento.	La jefatura de Estado es por elección popular y la de gobierno se instituye a propuesta del presidente, pero con aprobación de la asamblea.
El presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver a éste.	El primer ministro puede ser destituido por el parlamento.	El presidente no puede ser destituido y el primer ministro puede ser removido por el presidente o la asamblea.
El presidente tienen el control total del ejecutivo y dirige el gobierno.	El primer ministro puede recomendar al jefe de Estado la disolución del parlamento.	El presidente dirige el ejecutivo compartiéndolo con el primer ministro; de la misma forma que el gabinete comparte responsabilidades con el primer ministro.
El gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente.	El primer ministro dirige el gobierno, compartiéndolo o controlándolo.	La asamblea puede sostener o destituir gabinetes contra la voluntad del presidente.
Los ministros sólo son responsables ante el presidente.	El gobierno es colegiado; el gabinete toma decisiones colectivas y sus ministros deben apoyarlas	Se basa en el principio de la compartición de poderes.
Se basa en el principio de separación de poderes.	Los ministros son responsables ante el parlamento.	
	Se basa en el principio de fusión de poderes.	

Fuente: Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; Instituto Federal Electoral.

5. En opinión del profesor Duverger (1987), existen distintos tipos de cohabitación; por un lado, la cohabitación-duo se da cuando existe un compromiso entre el presidente y el primer ministro, mientras que la cohabitación-dual se hace patente en el predominio o victoria de uno sobre otro.



Sistema semipresidencial en el mundo

Los países cuyos regímenes políticos son tipificados como semipresidenciales cuentan con características propias, únicas y distintas entre este grupo de países.

De esta manera, el caso de Francia siempre ha sido considerado como el ejemplo de un funcionamiento efectivo del régimen político semipresidencial. A partir del establecimiento de la V República, en su Constitución se fortalecieron las facultades del jefe de Estado con respecto al propio parlamento; es decir, a la Asamblea Nacional. Un rasgo que ha caracterizado al régimen político francés ha sido su estabilidad política a partir de los cambios realizados a la Constitución, a partir de la V República. Se puede decir que el francés, es un sistema semipresidencial con un jefe de Estado fuerte.

Lo anterior se debe a que el primer ministro es un político afín al partido o a la coalición que cuente con mayoría en el parlamento. Esta situación le permite tener una interlocución directa con la Asamblea Nacional y lograr acuerdos, a pesar de que pertenezca a un partido distinto al del presidente: la llamada "cohabitación".

En el caso de Finlandia, es habitual una ausencia de mayorías parlamentarias que permitan un mayor control parlamentario de la acción gubernamental o el reforzamiento de la presencia

del jefe de Estado (presidente) como mediador en el momento de formar gobiernos.⁶ La fuente del poder presidencial en Finlandia se encuentra en la cultura política que moldea al presidente como jefe moderador del Ejecutivo.⁷ Es decir, no necesita de una mayoría que sería imposible de alcanzar- en el parlamento unicameral.

En el caso de Portugal, a pesar de que el Presidente cuenta con las facultades propias de un sistema semipresidencial, como son la capacidad de disolución de la Asamblea de la República (parlamento unicameral), designación del primer ministro, capacidad de disolución del gobierno, entre otras, el propio gobierno -conformado por el primer ministro, los ministros y los secretarios y subsecretarios de Estado-, también posee facultades especiales determinadas. Entre otras, sobresale la aprobación de determinados acuerdos internacionales, la realización de decretos ley en materias que incluso pueden estar reservadas a la Asamblea de la República. Lo anterior convierte al régimen político portugués en un régimen más equilibrado entre el Presidente y el Gobierno.

Finalmente, en Rusia también existe un régimen político semipresidencial en el que el presidente cuenta con mayores facultades; es decir, es un jefe de Estado fuerte. Incluso, debido al gran número de disposiciones constitucionales existentes, el presidente ruso es un mandatario con mayor influencia que el presidente de Francia.

6. Hidalgo, Alfredo, *Una revisión de la noción semipresidencial: Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente*, Universidad de Cádiz, Barcelona, 1996.

7. *Ibid.*

Sistemas presidenciales en el mundo

PAÍS	PRESIDENTE	PRIMER MINISTRO (Gobierno)	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	FACULTADES CONJUNTAS PRESIDENTE-PARLAMENTO
Francia	<ul style="list-style-type: none"> Mandato de 5 años con posibilidad de reelección. Encabeza al Consejo de Ministros. Encabeza al Consejo de Defensa. Conduce la política exterior. Capacidad para vetar leyes aprobadas en el parlamento. Convocar a referéndum para ratificación de leyes, tratados internacionales u otros asuntos. Árbitro final en materia de interpretación constitucional Designa al primer ministro. Remoción libre del primer ministro. Remoción de la Asamblea Nacional. Obligación de remover la Asamblea Nacional por lo menos una vez durante su mandato. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad de dirigir la acción de gobierno. Garantiza la ejecución de las leyes aprobadas en el parlamento. Encabeza en la práctica a la administración pública. Designa formalmente a los ministros de Estado (salvo al ministro del Exterior, quien es generalmente designado por el presidente). 	<ul style="list-style-type: none"> Asamblea Nacional. Periodo de 5 años. Integrada por 577 miembros. Puede destituir, mediante el voto de no confianza, al primer ministro y a los miembros del gabinete. Cuenta con 6 comités legislativos. Legisla en materia fiscal, electoral, penal, civil, mercantil y de derechos civiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Senado Periodo de 9 años. Electos en cada departamento administrativo mediante colegio electoral. Se renueva en tercios cada tres años. Tiene un papel secundario dentro del sistema político. El gobierno no es responsable ante el Senado. 	<ul style="list-style-type: none"> El nombramiento del Primer Ministro debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional.

PAÍS	PRESIDENTE	PRIMER MINISTRO (Gobierno)	CÁMARA BAJA	CÁMARA ALTA	FACULTADES CONJUNTAS PRESIDENTE-PARLAMENTO
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> Mandato de 6 años con posibilidad de reelección. Designa al primer ministro. Toma decisiones acerca de asuntos militares (en conjunto con un ministro). Designa a los ministros. Cuenta con la facultad de vetar leyes. Capacidad de disolución del parlamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Dirige las actividades del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento (unicameral). Integrado por 200 miembros. Duración de 4 años. Elige al primer ministro (quien después es designado oficialmente por el presidente). Puede causar la dimisión del Consejo de Estado o anular vetos presidenciales. Sus actos no están sujetos a revisión judicial. 	No hay cámara alta.	<ul style="list-style-type: none"> Los ministros son propuestos por el Parlamento y aprobados (designados) por el Presidente El Primer ministro lo elige el Parlamento y lo designa el Presidente
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Mandato de 5 años, siendo elegible para un segundo periodo. Es comandante en jefe de las fuerzas armadas. Designa al primer ministro Designa al Consejo de Ministros. Preside el Consejo de Estado Convoca, de manera extraordinaria, a la Asamblea de la República. Capacidad de disolución de la Asamblea de la República. Capacidad de disolución del gobierno (bajo la propuesta del primer ministro). Preside el Consejo de Ministros. Capacidad de disolución de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas Cuenta con la facultad de veto 	<ul style="list-style-type: none"> Dirige el gobierno. El Primer ministro es el líder del partido o de la coalición mayoritaria El gobierno: <ul style="list-style-type: none"> Es el órgano de conducción de la política general del país y el órgano superior de la administración pública. El gobierno se constituye por el Primer ministro, los ministros y los secretarios y subsecretarios de Estado Puede negociar y ajustar convenciones internacionales. Aprueba determinados acuerdos internacionales. Refrenda los actos del Presidente de la República. Puede realizar decretos de ley en materias no reservadas a la Asamblea de la República. Puede hacer decretos-ley en materias reservadas a la Asamblea de la República, con el consentimiento de ésta. 	<ul style="list-style-type: none"> Asamblea de la República (unicameral). Integrado por 230 diputados. Mandato de 4 años. Aprueba determinados acuerdos internacionales. 	No hay Cámara alta.	<ul style="list-style-type: none"> La designación del Primer ministro y de los ministros se realiza de acuerdo con los resultados electorales por la Asamblea de la República
Rusia	<ul style="list-style-type: none"> Mandato de 4 años. Es el guardián de la Constitución y de los derechos civiles y humanos. Define las líneas básicas de las políticas internacional y doméstica. Representa a Rusia ante el mundo. Es el comandante supremo de las fuerzas armadas. Presidente del Consejo de Seguridad. Tiene el control de los códigos para el lanzamiento de armamento nuclear (junto con el ministro de Defensa). Designa al primer ministro Capacidad de destitución del primer ministro. Capacidad de disolución de la Duma y convocar a nuevas elecciones (pero en casos restringidos). Nombra a los viceprimeros ministros y a los ministros federales. Designa al Procurador General de Justicia. Tiene capacidad de convocatoria a referéndum Presenta iniciativas de ley al parlamento. Impone el estado de emergencia. Cuenta con poder de veto. 	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno es exclusivamente responsable ante la Duma. Si el presidente está incapacitado temporalmente para ejercer su cargo, el primer ministro quedará en funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Duma Integrada por 450 miembros. Periodo de 4 años. Puede obligar a dimitir al gobierno mediante la aprobación de un "voto de no confianza". Confirma el nombramiento del gobernador del banco central. Se presentan todas las iniciativas de ley ante esta cámara (como originaria). 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo federativo. Cuenta con 178 miembros. Atiende todos los temas relativos a las entidades federativas. Aprueba decretos presidenciales de imposición de estado de emergencia. Decide sobre el uso de fuerzas armadas en el exterior. Convoca a la celebración de elecciones presidenciales cada 4 años. Toma una decisión final en caso de un juicio político contra el presidente. Da su aprobación a los nombramientos que hace el presidente de los jueces del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal Superior de Arbitraje y Procurador General de la República. No está sujeto a disolución adelantada. 	<ul style="list-style-type: none"> La designación que el Presidente hace con respecto al Primer ministro, es con el consentimiento de la Duma Se requiere del consentimiento del Consejo de la Federación para la designación del Procurador General de Justicia



Conclusiones

El sistema semipresidencial, como alternativa de gobierno, se ha posicionado de forma importante en años recientes, tomando un gran impulso durante la segunda mitad del siglo XX en gran parte de los países que han realizado modificaciones a sus sistemas de gobierno. La adopción de un sistema de poder ejecutivo bicéfalo implica la separación y correcta delimitación de funciones entre dos órganos de gobierno, generalmente opuestos; situación que no siempre corresponde con lo establecido en los textos constitucionales, ya que generalmente las atribuciones de un jefe Estado suelen ser mayores en la práctica cuando éste posee mayoría en el parlamento.

Como sistema híbrido, el semipresidencialismo posee características propias de los sistemas tradicionales -parlamentarismo y presidencialismo-, oscilando entre estos sistemas, dependiendo de la conformación de la mayoría parlamentaria. El modelo posee la virtud de conciliar y moderar los conflictos entre las distintas fuerzas políticas del país. Sin embargo, los arreglos institucionales permiten que el jefe de Estado se convierta en

un presidente con facultades no expresadas en la constitución; es decir, que se conforme una “ultrapresidencia” si el jefe de Estado es jefe de su partido y éste mantiene una mayoría estable en el parlamento.

Referencias bibliográficas

1. Duverger, M. *Le Système Politique Français*, Paris, PUF, 1980.
2. Espinoza, R. *Sistemas Parlamentario, presidencial y semipresidencial*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática no. 20, Instituto Federal Electoral, México.
3. Hidalgo, Alfredo. *Una revisión de la noción semipresidencial*. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente. Universidad de Cádiz. Barcelona, 1996, URL: <http://www.recercat.net/bitstream/2072/1345/1/ICPS122.pdf>, fecha de consulta: 1 de agosto de 2007.
4. Martínez, Rafael y Antonio Garrido. *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, Barcelona, 2000. URL: <http://www.recercat.net/bitstream/2072/1281/1/ICPS184.pdf>, fecha de consulta: 1 de agosto de 2007.