

La **Reforma** **Política 2010**

Análisis de la Iniciativa del presidente Calderón comparada con las presentadas en el Senado por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Revolucionario Institucional

Pablo Javier Becerra Chávez
Enrique Cuna Pérez
Gustavo E. Emmerich
Alberto Escamilla Cadena
Miguel González Madrid
Manuel Larrosa Haro
Alfonso León Pérez
Antonio Murga Frassinetti
Javier Santiago Castillo



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología

Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones

La **Reforma** **Política 2010**

**Análisis de la Iniciativa del presidente Calderón comparada
con las presentadas en el Senado por los partidos de la
Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia
y Revolucionario Institucional**

La **Reforma** **Política 2010**

**Análisis de la Iniciativa del presidente Calderón comparada
con las presentadas en el Senado por los partidos de la
Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia
y Revolucionario Institucional**

Pablo Javier Becerra Chávez
Enrique Cuna Pérez
Gustavo E. Emmerich
Alberto Escamilla Cadena
Miguel González Madrid
Manuel Larrosa Haro
Alfonso León Pérez
Antonio Murga Frassinetti
Javier Santiago Castillo



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología

Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Dr. Enrique Fernández Fassnacht
Rector General

Mtra. Iris Santacruz Fabila
Secretaria General

UNIDAD IZTAPALAPA

Dr. Javier Velázquez Moctezuma
Rector

Dr. Óscar Comas Rodríguez
Secretario

Dr. Octavio Nateras Domínguez
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dra. Juana Juárez Romero
Jefa del Departamento de Sociología

Javier Santiago Castillo
Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones

Comité Asesor: Gustavo E. Emmerich, Pablo Javier Becerra Chávez y Miguel González Madrid

Producción editorial y cuidado de la edición: Manuel Larrosa Haro, Miguel González Madrid y Juanita Hernández Reyes

ISBN: 978-607-477-208-7

Primera edición: 13 de mayo de 2010
Segunda edición: viembre de 2010

Tiraje: 1000 ejemplares

© D.R. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa 2010

Contenido

Introducción	7
A. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO	9
B. La INICIATIVA PRESIDENCIAL CONFRONTADA con las de PRD-PT-C y del PRI	17
I. Elección consecutiva	19
II. Conformación de las cámaras del Congreso de la Unión	31
III. Segunda vuelta en la elección presidencial	38
IV. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político	46
V. Candidaturas independientes	52
VI. Iniciativa ciudadana	62
VII. Facultad de iniciativa de ley de la SCJN	68
VIII. Iniciativa preferente del Presidente y referéndum para reformas constitucionales	72
IX. Veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación	79
C. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	89

Introducción

El 15 de diciembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón envió al Senado de la República una iniciativa de reforma política que persigue “dos objetivos: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones”. Para alcanzar tales objetivos, la iniciativa presidencial busca “mejorar nuestro arreglo institucional actual”¹. En febrero de 2010, diputados y senadores de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia (C)², por un lado, así como senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI)³; por otro, dieron a conocer sus propias iniciativas de reforma política, que desde sus respectivas ópticas también abordan asuntos relevantes para un nuevo diseño institucional. En algunos puntos –pocos– las tres iniciativas son coincidentes; en otros, atienden el mismo tema, pero proponen soluciones diferentes; y, en otros más, abordan asuntos distintos. Bajo esta consideración, un grupo de profesores de Ciencia

¹ Cfr. “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta del Senado* núm. 71, 15 de diciembre de 2009.

² Cfr. “Iniciativa presentada por el Senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, en *Gaceta del Senado* núm. 85 de 18 de febrero de 2010.

³ Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”, suscrita por Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Francisco Labastida Ochoa, Fernando Castro Trenti, Carlos Aceves del Olmo, Ángel Heladio Aguirre Rivero, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, Fernando Baeza Meléndez, Eloy Cantú Segovia, Alfonso Elías Serrano, Norma Esparza Herrera, Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, María del Socorro García Quiroz, Amira Griselda Gómez Tueme, Rosario Green Macías, Ramiro Hernández García, Francisco Herrera León, Carlos Jiménez Macías, Mario López Valdez, Raúl José Mejía González, Jorge Mendoza Garza, Gerardo Montenegro Ibarra, Melquiades Morales Flores, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, María de los Ángeles Moreno Uriegas, María Elena Orantes López, Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Heladio Elías Ramírez López, Jesús María Ramón Valdés, Rogelio Humberto Rueda Sánchez, Adolfo Toledo Infanzón y Renán Cleominio Zoreda Novelo, senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en *Gaceta del Senado* núm. 88 de 23 de febrero de 2010.

Política de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa⁴, evaluó los posibles impactos de la iniciativa presidencial, así como de aquellos puntos de las iniciativas del PRD-PT-C y del PRI comparables –sea por coincidencia o por diferencia– con los planteados previamente por el presidente de la República.⁵

Este informe se divide en tres secciones. La *primera* explicita el marco teórico-metodológico utilizado. Como se verá, (a) la coherencia con principios democráticos básicos, junto con (b) ventajas o desventajas en términos de empoderamiento ciudadano, inclusión política y fortalecimiento institucional, y, en suma, (c) el progreso potencial hacia una democracia de mejor calidad, fueron los parámetros que guiaron la evaluación practicada. La *segunda* y más extensa sección contiene el análisis punto por punto de la iniciativa presidencial y de los puntos comparables de las iniciativas de PRD-PT-C y del PRI. Para cada punto se citan los argumentos del Presidente (y, en su caso, de PRD-PT-C y del PRI), se estudian sus antecedentes en México y en el mundo, se sopesan sus ventajas y desventajas potenciales, y se formulan recomendaciones coherentes con principios democráticos. La última es una sección de síntesis y conclusiones generales, que resume las recomendaciones del informe sobre cada uno de los puntos contenidos en la iniciativa presidencial: aprobar o rechazar, con los matices que en cada caso se señalan.

⁴ La mayoría de estos profesores están nucleados en el Área de Investigación de Procesos Políticos de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, aunque también concurre un profesor de la Unidad Xochimilco.

⁵ Otras iniciativas de reforma constitucional, también importantes en esta vía de análisis del diseño institucional, algunas con diversos temas y otras monotemáticas, fueron formalmente presentadas por grupos parlamentarios o de manera individual por algún legislador federal, ante el Senado o la Cámara de Diputados, entre septiembre de 2009 y marzo de 2010. Por razones de tiempo y formato, no pudieron ser analizadas en este informe, el cual se cerró el 30 de abril de 2010.

A. MARCO
TEÓRICO-METODOLÓGICO

El análisis se llevó a cabo a la luz de tres herramientas teórico-metodológicas complementarias. Las mismas fueron utilizadas para evaluar desde una perspectiva democrática y funcional cada punto de la iniciativa del Presidente de la República, así como los puntos comparables de las presentadas por PRD-PT-C y el PRI.

La primera herramienta teórico-metodológica es el esquema de evaluación de las instituciones democráticas formulado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),¹ del que México es miembro. Este esquema parte de la noción de que la democracia tiene dos principios básicos: a) *el control popular sobre la toma de decisiones políticas y sobre quienes toman tales decisiones*, y b) *la igualdad de respeto y de voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control*. Estos son principios abstractos, que difícilmente pueden cobrar vigencia práctica por sí mismos. Necesitan de valores mediadores que los hagan asequibles, así como de requisitos y recursos institucionales para su implementación. Los principios, valores, requisitos y recursos institucionales planteados por IDEA se enlistan de manera autoexplicativa en el Cuadro 1. Este informe evalúa como positivos aquellos puntos de la iniciativa presidencial que potencialmente contribuirían a fortalecer alguno o varios de los elementos enlistados en el Cuadro. No obstante, no hay razón por la que la iniciativa debiese contemplar *todos* los elementos allí enlistados. Por lo tanto, se ha procedido a subrayar en el Cuadro 1

Cuadro 1

Principios democráticos, valores mediadores, requisitos y recursos institucionales

Principios básicos:		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Control popular sobre la toma de decisiones públicas y sobre quienes toman tales decisiones.</i> • <i>Igualdad de respeto y de voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control.</i> 		
Valores mediadores	Requisitos	Recursos institucionales para su realización
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Derechos de participación</i> • <i>Capacidad/recursos para participar</i> • <i>Instituciones/agencias de participación</i> • <i>Cultura participativa</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Sistema de derechos civiles y políticos</i> ✓ <i>Derechos económicos y sociales</i> ✓ <i>Elecciones, partidos, organizaciones civiles</i> ✓ <i>Educación ciudadana</i>
Delegación de autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • <i>La constitución se aplica efectivamente</i> • <i>Alternativas en la selección de dirigentes y programas</i> • <i>Control de los elegidos por voto popular sobre el personal ejecutivo no elegido</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Referéndums</i> ✓ <i>Elecciones libres y honestas</i> ✓ <i>Sistemas de subordinación a las autoridades elegidas democráticamente</i>
Representación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Asamblea legislativa representativa de las principales corrientes de opinión pública</i> • <i>Todas las instituciones públicas reflejan la composición social del electorado</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Sistema electoral y de partidos</i> ✓ <i>Leyes contra la discriminación</i> ✓ <i>Políticas de acción afirmativa</i>

Continúa

La segunda herramienta teórico-metodológica es una noción de democracia planteada por profesores de la UAM, según la cual ésta implica libertad, igualdad, participación popular en el gobierno y distribución equitativa del poder de decisión.² Dentro de esta noción, una democracia funcional es aquella que otorga poder real a sus

² Los principios básicos de la democracia pueden delimitarse de diferentes formas. Al respecto, véase, por ejemplo, Gustavo Ernesto Emmerich y Alejandro Favela, "Democracia vs. autoritarismo", en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado de ciencia política*, Anthropos / UAM, Barcelona, 2007.

A. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Valores mediadores	Requisitos	Recursos institucionales para su realización
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Líneas claras de responsabilidad legal, financiera y política que aseguren un desempeño efectivo y honesto de la gestión; integridad de los funcionarios de la administración civil y judicial</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estado de derecho, separación de poderes ✓ Proceso independiente de auditoría /control ✓ Estándares que pueden efectivamente hacerse cumplir con la ley ✓ Poderes sólidos de control/escrutinio parlamentario
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno abierto al escrutinio del parlamento y la opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Legislación sobre libertad de información ✓ Medios independientes
Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gobierno accesible a los votantes y los diferentes sectores de la opinión para la elaboración de políticas públicas y su ejecución</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Procedimientos regulares y abiertos de consulta pública</i> ✓ Restitución efectiva por medio de la ley ✓ <i>Gobiernos locales cercanos al ciudadano</i>
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerancia de la diversidad existente en el país • Apoyo a los gobiernos democráticos y a los movimientos populares por la democracia en los demás países 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Educación ciudadana y de derechos humanos ✓ Legislación internacional de derechos humanos ✓ Naciones Unidas y otras organizaciones ✓ Organizaciones civiles internacionales

Fuente: Adaptado de: Beetham *et alii*, *Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, La Haya, 2002, p. 14, e IDEA, *Evaluación de la democracia. Guía básica del método del instituto Internacional IDEA*, Bulls Tryckeri, Halmstad, 2002, p. 5.

ciudadanos, incluye el mayor número de actores políticos legítimos y fortalece a las instituciones gubernamentales. Esto se expresa en el aforismo del presidente estadounidense Abraham Lincoln, según el cual “la democracia es el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo”. En este marco, contribuyen al empoderamiento ciudadano aquellas medidas y prácticas que depositen en la ciudadanía el poder último de decisión. Inclusión significa que el proceso político facilite la participación de todos los actores que respeten las reglas de dicho proceso (correlativamente, la inclusión favorece, a diferencia de la exclusión, que los actores respeten tales reglas).

El fortalecimiento institucional es el resultado de una organización funcional que fomenta la cooperación entre actores (en este caso, los que toman decisiones), la eficacia (definición y alcance de metas), la eficiencia (cumplimiento de metas en tiempo y con el menor costo posible) y la transparencia (visibilidad y rendición de cuentas) en las instituciones gubernamentales, lo que a su vez y como consecuencia fortalece la confianza ciudadana en estas últimas.

Por último, la tercera herramienta teórico-metodológica es la concepción de calidad de la democracia desarrollada por Leonardo Morlino.³ Según este pensador italiano, la democracia puede ser definida en tres dimensiones: procedimiento, contenido y resultados. Con respecto al procedimiento, la calidad consiste en un proceso exigente y controlado, llevado a cabo con métodos precisos y recurrentes. Las calidades del *procedimiento democrático* son cinco: a) vigencia del estado de derecho; b) responsabilidad electoral (ante los ciudadanos); c) responsabilidad inter-institucional (o sea, rendición de cuentas y equilibrio entre unas y otras instituciones de gobierno); d) participación ciudadana; y e) competencia política. En cuanto a *contenido*, la calidad consiste en las características estructurales: de f) libertad; y g) igualdad (o solidaridad), que son la esencia misma de la democracia. Finalmente, la calidad en términos de *resultados* se refleja indirectamente en la satisfacción del ciudadano. En este ámbito, lo más importante es: h) la capacidad de respuesta gubernamental, es decir, la habilidad de la democracia para implementar políticas públicas que correspondan a las necesidades de los ciudadanos.

Las tres herramientas teórico-metodológicas reseñadas coinciden en señalar que no existe –ni puede existir– en el mundo un *único* u *óptimo* diseño institucional, ya que cualquiera que se adopte debe ajustarse a la historia, la cultura y las circunstancias y prácticas políticas del país y momento del que se trate. Por otro lado, todo diseño institucional tiene sus pros y sus contras: a la vez que un diseño *x* soluciona unos problemas, lo más probable es que deje algunos más sin resolver, o incluso que genere otros nuevos. En consecuencia, el análisis

³ Cfr. Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy: An Agenda for Future Research?", en *Participation*, Boletín de la Asociación Internacional de Ciencia Política, vol. 33, núm. 2, noviembre de 2009, p. 3.

y la evaluación de la iniciativa presidencial –comparada con otras del mismo estilo– que se realiza en la sección B hacen referencia directa a las actuales circunstancias nacionales, y balancea sus potenciales impactos –favorables tanto como desfavorables– para la democracia en México.⁴

⁴ Para un análisis detallado y estructural, cfr. Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009.

**B. La INICIATIVA PRESIDENCIAL
CONFRONTADA con las de
PRD-PT-C y del PRI**

I. Elección consecutiva

I. a. Elección consecutiva de legisladores federales y locales

La iniciativa presidencial

El presidente Calderón propone introducir en el texto constitucional la “elección consecutiva de los legisladores federales y locales”, es decir, la reelección, tal como es conocida en todo el mundo,¹ en el ámbito del poder legislativo federal y los congresos locales. La limitación máxima del ejercicio de un mismo cargo, de manera consecutiva, contenida en la iniciativa, es de doce años. Para lograr lo anterior, en el ámbito federal, se propone reformar el artículo 59 constitucional, de manera que “los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”. Para el ámbito local la iniciativa propone reformar el artículo 116 constitucional para quedar de la siguiente forma: “Los diputados de las legislaturas de los Estados podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la propia constitución y que no excederá los cuatro años”.²

Los argumentos en que se sustenta la iniciativa presidencial son los siguientes:

¹ Julio G. Campillo Pérez, “Reelección”, en varios autores, *Diccionario Electoral*, coedición IIDH-CAPEL, UNAM-IIJ, TEPJF, IFE, México, 3ª edición, 2003, Tomo II, pp. 1051-1057.

² “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado* núm. 71, 15 de diciembre de 2009.

- La reelección consecutiva “favorecerá la profesionalización y especialización de los legisladores”, debido a la acumulación de conocimiento de quienes se reeligen y a la transmisión de dicho conocimiento a los recién llegados. Lo anterior permitirá tener legisladores más calificados y de mayor experiencia, lo cual se traducirá en calidad, eficiencia y continuidad del trabajo legislativo.
- La reelección consecutiva “fortalece la capacidad de la ciudadanía para evaluar el trabajo de sus representantes, lo que genera incentivos para que éstos atiendan y satisfagan las demandas de la ciudadanía”. De esta forma, los votantes deciden con sus sufragios la permanencia o no de los legisladores, con lo cual se incrementa la rendición de cuentas y se crean vínculos más estrechos entre la ciudadanía y sus representantes.

La propuesta del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

Después de la presentación de la iniciativa presidencial, los partidos de izquierda PRD, PT y Convergencia han planteado terminantemente su rechazo a la reelección consecutiva. Un buen resumen de sus argumentos se encuentra en las declaraciones del senador Arturo Núñez, quien presentó la iniciativa de reforma política de los tres partidos el 18 de febrero, para quien la reelección es una forma de “reducir opciones, al impedir la movilidad política”. Además, ha argumentado que en las condiciones de México, debido a que “el sufragio no es lo suficientemente efectivo”, la reelección conduciría a un retroceso en materia de democracia. Según Núñez, “si hoy se hace picardía y media para comprar el voto para que el mismo partido siga en el poder, ahora agréguele el incentivo no sólo de que siga el mismo partido, sino de que sigan los mismos, pues le van a echar más picardía y vamos a retroceder en lo poquito que hemos avanzado en el sistema mexicano”.³

³ Entrevista de Karla Garduño Morán con Arturo Núñez, en *Enfoque, Periódico Reforma*, 21 de febrero de 2010, pp. 6-7.

La propuesta del Partido Revolucionario Institucional

Por su parte, los senadores del PRI sí incluyen una propuesta sobre la reelección en su iniciativa de reforma política presentada el 23 de febrero, en la cual se presenta una coincidencia con la iniciativa presidencial. Para este partido “en las circunstancias actuales, la permanencia de la no reelección ya no tiene razón de existir y únicamente genera un Congreso débil”. Por lo cual propone incluir en el texto constitucional “que los diputados –tanto federales como locales– puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un periodo de 9 años. Por su parte, en el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años en dicha cámara”.

El PRI fundamenta su propuesta en las siguientes ventajas de la reelección:

1. Profesionalización de la política.
2. Efectividad del sufragio.
3. Fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante.
4. Aporte a la institucionalización de los partidos políticos.
5. Revalorización del parlamento en el sistema político.
6. Aumento de la responsabilidad política⁴.

Como puede verse, la diferencia con la propuesta presidencial se reduce al límite para la reelección de los diputados, pero en la de los senadores la coincidencia es plena, lo cual permite pensar que la probabilidad de que se apruebe esta propuesta es muy elevada.

La situación actual

El texto constitucional vigente es categórico en este aspecto. El artículo 59 establece que los senadores y diputados al Congreso de la Unión “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”, en tanto que el artículo 116, fracción II hace lo propio para los legisladores locales: “Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo

⁴ Iniciativa de reforma política de Senadores del PRI, 23 de febrero de 2010.

inmediato”. En ambos casos la normatividad constitucional establece que los legisladores suplentes podrán aspirar a ser propietarios para el periodo inmediato, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo como propietarios. Por el contrario, quienes fueron electos como propietarios no pueden ser electos como suplentes para el periodo inmediato.

Antecedentes

La prohibición de la reelección legislativa no existió en las constituciones de 1824, 1857 y la redacción original de la de 1917. Es más, en el Congreso Constituyente de este último año ni siquiera se debatió. Fue hasta 1933 cuando la no reelección legislativa se estableció en el texto constitucional, como parte de una reforma promovida por el Partido Nacional Revolucionario para reinstaurar el principio de la no reelección absoluta del Presidente de la República, posterior a la aventura reeleccionista de Álvaro Obregón. Con dicha reforma, el antecedente del actual PRI, entonces controlado por el “jefe máximo”, Plutarco Elías Calles, logró dos objetivos. Por una parte, desactivó un foco de tensiones entre los miembros de la “familia revolucionaria” que aspiraran a ocupar la silla presidencial, y, por otra parte, garantizó la total subordinación de los legisladores al partido y al presidente, desvinculando sus carreras políticas del voto ciudadano.⁵

Tres décadas después, en 1964, la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para permitir la reelección consecutiva de los legisladores, misma que se aprobó por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, el 30 de diciembre de ese año, pero ocho meses después fue rechazada de forma unánime y sin discusión por el Senado.⁶

Durante las décadas siguientes se presentaron diversas iniciativas para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores, pero ninguna logró un desenlace exitoso. Tan solo entre 1998 y 2009 se presentaron al menos catorce iniciativas, de las cuales siete provinieron

⁵ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el ‘Maximato’: Las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, México, 2003, pp. 33-53.

⁶ Maite Careaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak, *Op. Cit.*, pp. 54-97.

de legisladores del PRI, cuatro del PAN (entre las cuales destaca la que presentó el entonces diputado Felipe Calderón Hinojosa en 2002), dos del PRD y una del PVEM. Lo anterior muestra que el interés por este tema no ha sido privativo de una fuerza política en particular.

Comparación internacional

En la actualidad México y Costa Rica comparten la condición de ser los únicos países en el mundo que prohíben la reelección inmediata de los legisladores. En Filipinas se limita la reelección de los diputados a tres periodos consecutivos, en tanto que la de senadores a dos⁷. Venezuela había introducido en 1999 la prohibición de la reelección legislativa, pero la eliminó recientemente junto al establecimiento de la reelección sin límites para el presidente. Países de todo el mundo, con gobiernos presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales, así como con sistemas electorales de mayoría, de representación proporcional y mixtos, permiten la reelección inmediata de sus legisladores.

Los Estados Unidos de América permiten la reelección sin límite de sus diputados y senadores federales, pero algunos estados han introducido límites aplicables a sus legisladores locales. De hecho, ese país trató de ampliar la limitación también para los legisladores federales, pero el Tribunal Supremo de ese país determinó que los estados integrantes de la unión no podían añadir requisitos a los establecidos por la constitución federal.⁸

En América Latina, todos los países, con las excepciones ya mencionadas de México y Costa Rica, permiten la reelección consecutiva legislativa. En seis países se permite la reelección inmediata del presidente y en otros nueve se permite la reelección no inmediata. En el ámbito de la elección presidencial solamente cuatro países prohíben rotundamente la reelección (México, Guatemala, Honduras y Paraguay).⁹

⁷ John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2006. También Fernando F. Dworak, "La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada", en Fernando F. Dworak, *Op. Cit.*, p. 157.

⁸ Son 18 los Estados de los Estados Unidos de América que limitan la reelección. Ver Fernando Dworak, *Op. Cit.*, p. 186.

⁹ J. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2006, p. 35.

Puntos a favor y en contra

El argumento que plantea que la reelección fortalece el vínculo entre representantes y votantes, y con ello posibilita la rendición de cuentas de los legisladores, proviene precisamente de las experiencias basadas en la elección por mayoría relativa de los diputados en distritos uninominales y de los senadores en sus estados respectivos.¹⁰ Pero hay que recordar que la reelección también existe en los países que eligen a sus legisladores por el principio de representación proporcional (por ejemplo, la mayor parte de Europa y de América Latina), en los cuales el vínculo se establece más bien entre los partidos y los votantes. En este caso, el argumento a favor de la reelección se basa en la experiencia y el conocimiento que conducen a un trabajo parlamentario de calidad y eficiencia.

Los críticos de la reelección legislativa plantean que el ocupar un cargo coloca a los legisladores que aspiran a la reelección en condiciones de ventaja frente a los aspirantes a entrar por primera vez al parlamento, debido a los recursos humanos y materiales que controlan los primeros. De nuevo, el ejemplo norteamericano ilustra este punto. Basta recordar que el recientemente fallecido Edward Kennedy ocupó su escaño en el Senado por cerca de medio siglo y solamente lo desocupó debido a su muerte, lo que permitió que un joven candidato del partido opositor lo ganara.

La tasa de reelección para Estados Unidos y América Latina, la cual mide el porcentaje de legisladores que efectivamente se reeligen, muestra extremos interesantes. En el país norteamericano se calcula que en 1986 el 98% de los legisladores federales repitió, en tanto que en el Senado el índice estaba alrededor de 86%.¹¹ Por lo que hace a América Latina, en el ámbito de las cámaras de diputados esta tasa varía desde 9.99 en Bolivia hasta 63.33 en Chile, mientras que para los Senados va de 7.41 en Bolivia hasta 66.66 en Argentina.¹² Lo anterior significa que la existencia de la figura jurídica de la reelección sí implica una alta probabilidad de

¹⁰ John M. Carey, *Op. Cit.*

¹¹ Fernando Dworak, *Op. Cit.* Pp. 183-184.

¹² Zoé Robledo, "Visión comparada", en *Revista Voz y Voto* núm. 204, México, febrero de 2010, p. 25.

que quienes ya ocupan los escaños vuelvan a ganarlos, pero no significa que automáticamente todos los legisladores se reelegirán.

Balance y recomendación

La propuesta de introducir la reelección consecutiva para los legisladores federales y locales tiene más aspectos positivos que negativos, por lo cual resulta recomendable su aprobación. La experiencia internacional comparada muestra que la mayoría absoluta de países, con los sistemas de gobierno y electorales más diversos, cuenta con esta figura. En los países con sistemas electorales mayoritarios, la reelección ha contribuido a establecer una mayor vinculación entre votantes y representantes, con lo cual se ha concretado la rendición de cuentas de los legisladores. En los países con sistemas de representación proporcional, la reelección ha permitido integrar grupos legislativos experimentados y altamente profesionales, en el contexto de partidos políticos preocupados por fortalecer su vinculación con la ciudadanía.

I. b. Elección consecutiva de los funcionarios municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal

La iniciativa presidencial

El presidente Calderón propone “eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, puedan ser electos en periodos consecutivos...hasta por un periodo de 12 años, pasados los cuales no podrán asumir el cargo nuevamente sino hasta después de que haya transcurrido un periodo”.

La iniciativa argumenta que la reelección garantizaría mejorar la calidad del gobierno –pues la duración actual de la gestión gubernamental no es suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos–, así como la relación entre

ciudadanos y representantes electos, pues a éstos les permite acumular conocimiento y experiencia y a los ciudadanos les garantiza la posibilidad de aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

Estos tres partidos no están de acuerdo con la reelección para ningún cargo de representación, pues sostienen que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, pueden incrementar el papel de los ciudadanos en las cuestiones de gobierno, sin necesidad de la reelección.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

El PRI sí está de acuerdo con la reelección consecutiva de legisladores, como ya se vio en el apartado anterior, pero no la extiende al ámbito de las autoridades municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal.

La situación actual

Actualmente, el artículo 115 constitucional establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos que han sido electos de manera directa, no podrán ser electos para el periodo inmediato. El artículo 122 marca una prohibición análoga para los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal. Así, la propuesta presidencial pretende reformar el artículo 115 constitucional, fracción I párrafo segundo, y el artículo 122, Base Primera, fracción I, y el actual tercer párrafo de la fracción II de la Base Tercera. Además, se adicionarían los párrafos tercero y cuarto a la fracción I del artículo 115, así como los párrafos segundo y tercero de la fracción I de la Base Primera y un último párrafo a la fracción II de la Base Tercera del artículo 122.

Antecedentes

La constitución de 1917 no contempló la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, sino hasta 1933, cuando se realizó la reforma que consolidaba y extendía el principio de la no reelección del Presidente de la República y de los gobernadores a los diputados federales, senadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.¹³

Aunque algunas constituciones estatales se adecuaron al texto federal y se uniformó el impedimento de la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos en todo el país (interpretado como la imposibilidad de los miembros del ayuntamiento para ser reelectos en el periodo inmediato a algún cargo de elección dentro del ayuntamiento), algunas otras, como en Coahuila, Durango y Guanajuato, permitieron la reelección mientras se tratara de un cargo distinto al que se ocupaba (por ejemplo, los síndicos y regidores sí pudieron postularse en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal), mientras en Chihuahua y Querétaro se restringió la reelección de presidente municipal a cualquier puesto.¹⁴

A partir de resoluciones emitidas desde 1998 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se actualizó el principio de no reelección al considerar que la posibilidad de que un miembro del ayuntamiento se reelija en otro cargo del ayuntamiento para el periodo

¹³ Hasta antes de 1933, la regulación sobre la reelección de los miembros del Ayuntamiento era definida por los congresos locales, la mayoría de las veces precisada en las constituciones estatales (véase al respecto Tonatiuh Guillén, "Los municipios y el presidencialismo en México", en *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997).

¹⁴ Blanca Acedo, "Democracia y reelección de los miembros del ayuntamiento", ponencia presentada en el *Congreso virtual Iberoamericano*, en <http://www.unam.mx/cesem>. Consultado el 19 de enero de 2009. Algunos casos de restricción laxa, como en Coahuila y Durango, fueron conocidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación por vía de impugnaciones, y éste sentó criterios a través de los cuales determinó que, tratándose de la elección en planilla de integrantes de ayuntamiento, para la misma demarcación electoral (el municipio), ninguno de los que hubieren ocupado cargo de propietario podía ser reelecto para el periodo inmediato, incluso, por ejemplo, si se había ejercido una regiduría y se pretendía el cargo de presidente o síndico, o cualquier otra combinación posible de propietarios. Al respecto, existe jurisprudencia. Uno de los casos juzgados corresponde al expediente SUP-JRC-226/2007 de fecha 3 de octubre de 2007, relativo precisamente al Estado de Chihuahua.

inmediato violaba lo establecido en el artículo 115 de la ley federal.¹⁵ Apelando a la exposición de motivos de la iniciativa presentada en 1932 y al dictamen que presentaron las comisiones, el Tribunal concluyó que *la no reelección está directamente relacionada con el periodo y no con el cargo*, así como con la finalidad de evitar la perpetuación de personas o grupos en el poder.

Políticamente el principio de no reelección ayudó a consolidar el sistema presidencial, legitimó el régimen político, renovó a los grupos dirigentes y movilizó todo un sistema de recompensas que posibilitó la formación de amplias carreras políticas.¹⁶

Comparación internacional

No es casual que en la revisión de los sistemas electorales de autoridades locales en el mundo, nuestro país sea uno de los pocos ejemplos de prohibición de reelección inmediata.¹⁷ En América Latina, por ejemplo, sólo en México, Colombia y Paraguay está prohibida la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. Lo común en la experiencia internacional es que exista reelección inmediata en los

¹⁵ Durante el proceso electoral local desarrollado en 1998 en el estado de Chiapas, el Consejo Estatal Electoral dictó un acuerdo que permitía que un regidor o síndico propietario pudiera postularse como candidato a presidente municipal en el periodo inmediato. Este criterio lo adoptó con base en el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal y el 113 fracción I del Código Electoral. El PAN y el PRI impugnaron ante el Tribunal Electoral del Estado, el cual resolvió revocar el acuerdo y determinó que los miembros propietarios de los ayuntamientos no pueden ser registrados como candidatos en el periodo inmediato, aunque se trate de un cargo distinto, apoyándose en el texto del artículo 115 de la constitución federal y el artículo 60 de la constitución local. Ante dicha medida, el Partido Frente Cívico promovió un juicio de revisión constitucional electoral, en el cual los magistrados federales resolvieron por unanimidad confirmar la resolución del Tribunal Electoral Estatal y sentar la tesis de que la Constitución Federal prohíbe la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos no sólo para ocupar el mismo cargo (presidente municipal, síndico o regidor), sino otro distinto en el ayuntamiento. Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, 16 de julio de 1998 y 25 de agosto de 1999. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, SUP-JRC-118/99, 25 de agosto de 1999, p.5. En www.tribunalelectoral.gob.mx/documentacion/publicaciones/.../info_99.pdf Consultado el 30 de enero de 2010.

¹⁶ Jorge Carpizo, "El principio de no reelección", en *Las Elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Siglo XXI, México, 1985, pp. 119-128.

¹⁷ José Molina y Janeth Hernández, "Sistemas electorales subnacionales en América Latina", en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 1998.

gobiernos locales, “sin que ello implique alguna tensión con los sistemas democráticos y sus valores, o con el desempeño de estos gobiernos”.¹⁸

Puntos a favor y en contra

Entendida la reelección inmediata como el derecho para que quien ocupa un cargo de elección popular pueda ser electo de manera consecutiva en el mismo cargo, la iniciativa presidencial resulta parcial e insuficiente pues no señala aspectos importantes como los siguientes. Nada dice acerca de la reelección de regidores y síndicos de representación proporcional, elegidos en planilla. Tampoco incluye mecanismos para evitar y sancionar el desvío de recursos públicos, ni mucho menos sobre inequidad en la competencia. No habla de diferencias regionales, cacicazgos, poderes *factuales* y, mucho menos, de antecedentes culturales que otorgan significancia a la no reelección.

El principio tiene que discutirse tomando en cuenta no sólo la necesidad de profesionalizar a los representantes populares o acercar a los ciudadanos al voto que premie o castigue a aquellos, sino también debe plantear el análisis de las condiciones bajo las cuales se desarrolla la gestión gubernamental a nivel municipal, la historia de las relaciones entre los dirigentes políticos y los grupos locales y regionales de poder, esto es, tomar a la historia y a las culturas políticas involucradas como ejes que permitan ubicar la viabilidad o no de la iniciativa presentada.

En este sentido, el impacto más evidente de la reelección consecutiva será aproximar a los políticos con los ciudadanos, con lo cual se inaugurarían nuevas formas de acercamiento y rendición de cuentas. Trabajar bajo el escrutinio público que garantice el voto en la próxima elección podría asegurar una renovación de la actividad política. Por otra parte, la reelección como reconocimiento al desempeño político de los actores con el fin de disminuir el costo del aprendizaje y capitalizar la experiencia adquirida, parece no ser tan impactante, pues en nuestro país las carreras personales se continúan y combinan con otros cargos de

elección popular. Quizá debiera acompañarse la reforma con un matiz que implique sólo un periodo y dejar para el siguiente la norma vigente, o bien –como una alternativa a la reelección en el ámbito municipal– ampliar el periodo de su gestión a seis años, pues es cierto que el periodo de tres años en la gestión pública municipal es muy breve para desarrollar proyectos gubernamentales. Por tanto, la ampliación del periodo de gobierno puede facilitar la planeación de largo plazo y solucionar la continuidad de políticas y programas municipales.

Balance y recomendación

La propuesta es conveniente y, por tanto, es recomendable su aprobación. Sin embargo, a la iniciativa le falta valorar que los ayuntamientos se renuevan totalmente (los miembros del ayuntamiento son electos a través de una sola planilla de candidatos, salvo el caso de Chihuahua, en donde el Síndico es electo por boleta separada). También es necesario discutir sobre la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, crear mecanismos que impidan que quienes ejerzan el cargo aprovechen ventajas derivadas del mismo –como obtener votos por la construcción de clientelas electorales a partir de la capacidad para concentrar y distribuir recursos de apoyo político financieros o de gestión pública– e impedir la formación de cacicazgos políticos a partir del puesto ocupado.

Falta reflexionar sobre otros temas conexos, por ejemplo: a) la circulación y renovación de los grupos dirigentes en todos los cargos públicos y en los partidos políticos; b) el control del uso y destino de los recursos públicos; c) la eficacia de los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos; d) los contrapesos que se requieren para impedir la concentración de poder; y e) la ampliación de controles democráticos a las políticas y decisiones públicas, tales como la transparencia, la participación ciudadana efectiva en las decisiones y la rendición de cuentas vertical “desde abajo”.

En fin, el análisis de la propuesta en particular muestra que si bien puede ayudar a acercar a gobernantes y gobernados, debe enriquecerse hacia la gestión gubernamental y la calidad de la democracia. La reelección sucesiva si bien es positiva, no debería pensarse como

una reforma aislada, sino como parte de una reforma más amplia del sistema político en su conjunto.

II. Conformación de las cámaras del Congreso de la Unión

La iniciativa presidencial

La propuesta del Presidente de la República consiste en reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y el Senado, modificando los principios para la integración de esta última. En *el caso de la Cámara de Diputados*, propone “reducir de 500 a 400 el número de diputados. La distribución de escaños sería de la siguiente forma: 240 elegidos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 160 por la fórmula de representación proporcional en listas regionales en 5 circunscripciones plurinominales”. La iniciativa mantiene la proporción actual entre diputados electos por ambos principios, así como el límite máximo del número total de diputados que puede obtener un partido por ambos principios. Respecto de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional, tendrán derecho a escaños los partidos que por lo menos obtengan 4% de la votación emitida en congruencia con el nuevo piso establecido para mantener el registro como partido político. En caso de aplicarse esta medida, el Instituto Federal Electoral tendría que llevar a cabo una redistribución.

Por su parte, en el caso del Senado, la iniciativa propone “reducir de 128 asientos a 96, por medio de la elección de tres senadores por cada entidad federativa. Los partidos deberán registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad. En el caso de los candidatos independientes, éstos se registrarán como una sola una fórmula. Los electores emitirán un voto a favor de una de las fórmulas registradas. Para la asignación de escaños se establece una cuota de votación de 25% más uno de los votos válidamente emitidos. A cada partido se le asignará un escaño por cada 25 % más uno de la votación que obtenga en la circunscripción estatal que corresponda. Los escaños que no fueron asignados en la primera

etapa se otorgan a los partidos o coaliciones que tengan el mayor número de votos, sustrayendo, del total de votos que obtuvo cada partido, la cuota utilizada para asignar los escaños que se asignaron en la primera etapa”.

Los argumentos expuestos en la iniciativa presidencial a favor de esta medida son: 1) facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos; y 2) atender a una “preocupación ciudadana” que se traduce en una “reiterada demanda de la ciudadanía”, que se fundamenta en que la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 muestra que cuatro de cada cinco mexicanos apoyarían esta medida.

La propuesta del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

La iniciativa de la tríada de grupos parlamentarios del PRD-PT-C propone mantener el número de legisladores, pero además propone modificar las fórmulas de integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión, por medio de la adopción de un sistema de representación proporcional pura, tanto para la elección de diputados como para la de senadores. El único cargo a elegir por el principio de mayoría relativa seguiría siendo el de Presidente de la República. El número de integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado se mantiene en 500 para la primera y 128 para la segunda. En el caso del Senado de la República se propone elegir a 96 senadores, tres por cada entidad federativa. En cada circunscripción se asignarían a los partidos o a las listas de candidatos independientes los escaños que correspondan, a través del método de cociente natural y resto mayor, tomando como referente la votación total de la circunscripción. En una segunda fase, las restantes 32 senadurías serían asignadas a partir de una lista nacional con el mismo número de fórmulas que presenten sólo los partidos políticos, y en la que éstos participarían con la suma de los remanentes de votaciones que tuviesen en todas las circunscripciones electorales.

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, se propone que, en forma similar al Senado, se elijan 400 escaños en una primera ronda, que serían asignados en 32 circunscripciones plurinominales, una por

cada entidad federativa, en las que previamente se habría determinado el número de diputados a elegir mediante el sistema de cociente electoral. En una segunda ronda se asignarían 100 escaños de una lista nacional de fórmulas que presente cada partido político, nuevamente por el método de cociente natural y resto mayor, utilizando para ello la suma de las votaciones remanentes en las 32 circunscripciones. La iniciativa no modifica el umbral requerido para obtener un asiento en las 2 cámaras. Esta propuesta parte de una crítica a la contenida en la iniciativa presidencial: al reducir el número de legisladores en las dos cámaras sin modificar el sistema electoral actual, en el que predomina la fórmula de mayoría relativa, premia injustificadamente a los partidos políticos de mayor presencia nacional y, por tanto, afecta a los partidos minoritarios.

La propuesta del Partido Revolucionario Institucional

La propuesta contenida en la iniciativa del PRI consiste en lo siguiente. Para el caso del Senado se pasa a 96 senadores, eliminando los 32 elegidos por el principio de representación proporcional. Con ello se propone la elección de tres senadores por cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal: dos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría (64 de mayoría y 32 de primera minoría). En el caso de la Cámara de Diputados, se establece una reducción del número de legisladores, pasando de los 500 actuales a 400. Se conservan —como se encuentra regulado actualmente— los 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, mientras que los diputados nombrados por el principio de representación proporcional se reducen a 100, los cuales serán electos mediante el sistema de listas en una sola circunscripción electoral nacional, a diferencia de las cinco circunscripciones existentes actualmente. Por último, se propone que ningún partido político pueda tener más de 240 diputados por ambos principios, excepto en el caso en que obtenga más representantes por el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Con esta medida se busca mantener el límite actual de 60% de los integrantes de la cámara que como máximo

puede tener un solo partido. La iniciativa no propone modificar el umbral para acceder a la asignación de curules.

Los argumentos del PRI para la propuesta tienen que ver con: a) la necesidad de construcción de mayorías, sin necesidad de introducir en nuestro sistema electoral elementos contrarios a su lógica pluralista; b) disminuiría el número de integrantes de las comisiones, con lo cual se facilitaría su trabajo, serían mucho más operativas y resultarían ampliamente fortalecidas; c) al reducirse el número total de curules disponibles en ambas cámaras, el mercado político estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía; y d) se reducirían los costos de los órganos de representación, pues se ahorraría en sueldos, espacio de oficinas, viáticos y asesores.

La situación actual

En su formato actual, la Cámara de Diputados se compone de 500 legisladores, 300 de los cuales son elegidos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales uninominales, mientras que los 200 restantes lo son por el principio de representación proporcional, en 5 circunscripciones plurinominales. En el caso del Senado, se elige a 128 senadores: 64 por el principio de mayoría relativa (2 por cada Estado y el Distrito Federal), 32 por la vía de la representación proporcional mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional plurinomial y los restantes 32 se eligen a través de la primera minoría, uno por entidad federativa.

Antecedentes

Con la reforma constitucional al artículo 54, en 1977, se estableció el número de diputados en 400 (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional) y, posteriormente, con la reforma de 1986, se aumentó el número a 500, al elevarse a 200 el número de diputados de representación proporcional.

En el caso del Senado, con la reforma constitucional de 1993, en el artículo 56 se determinó elevar el número de senadores de 64 a 128: 96

de mayoría relativa y 32 de primera minoría. Sin embargo, la disposición ahí establecida no fue aplicada para las elecciones de 1994 y 1997, ya que el artículo tercero transitorio del decreto respectivo (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993) determinó el siguiente sistema de elección de senadores de manera escalonada: en 1994, por entidad federativa, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría para un periodo de 6 años; en 1997, un senador por entidad federativa por el principio de mayoría relativa.

La reforma de 1996, finalmente, creó la figura de los senadores de representación proporcional, los cuales serían elegidos por medio de una sola circunscripción plurinominal. Con ello se modificó nuevamente el sistema de elección de senadores. De modo que, en 1997, no se eligieron otros 32 senadores por el principio de mayoría relativa, sino que se determinó hacerlo por el de representación proporcional, en única circunscripción plurinominal, para un periodo de 3 años. Así, fue en la elección federal de 2000 cuando los 128 senadores se eligieron, como hasta ahora, para un periodo de 6 años: 64 por el principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 por el de representación proporcional.

En definitiva, se advierte que el incremento en el número de legisladores en ambas cámaras obedeció a la necesidad de dar cabida al conjunto de partidos de oposición y garantizarles representación política en el Poder Legislativo.

Comparación internacional

En los últimos años, los países que han implementado la medida de reducir el número de legisladores son Brasil, Irlanda, Malta, Estonia, Australia, Irlanda del Norte y Canadá. México está entre los siete países del mundo que tienen más diputados y senadores, junto a China, Rusia, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido. Nuestro país tiene 500 diputados y 128 senadores, para un total de 628 escaños. En resumen, el primer lugar lo tiene China con 2,978 legisladores; el segundo es Italia con 945; el tercero, Francia con 923 legisladores; el cuarto, Japón con 480 representantes (cámara baja) y 242 concejales (cámara alta);

el quinto, Alemania con 683; el sexto, el Reino Unido con 646; mientras que Rusia y México tienen 628 cada cual.¹⁹

Puntos a favor y en contra

Algunas de las consecuencias favorables que tendría la propuesta presidencial son las siguientes: 1) reduciría el costo de mantenimiento de las Cámaras del Congreso de la Unión; 2) podría cambiar la forma en que los partidos políticos deciden sus candidaturas, pues con un número menor de legisladores los partidos serían más rigurosos en el proceso de selección; 3) al mantener la fórmula de representación proporcional en la Cámara de Diputados, se asegura la integración de un recinto plural; 4) en el caso del Senado, al eliminar la fórmula de representación proporcional se respetaría el principio federalista y no afectaría la pluralidad de esta Cámara, pues cada partido político puede presentar –como hasta ahora– tres fórmulas por entidad y cada ciudadano puede votar una fórmula; y 5) un legislador representaría a un mayor número de habitantes.

La argumentación presidencial a favor de la propuesta señala que la reducción del número de legisladores aumentaría la productividad legislativa y facilitaría los acuerdos entre partidos. Sin embargo, no hay evidencia empírica que demuestre que el número de legisladores es factor que obstaculice o facilite la toma de decisiones y los acuerdos políticos, de igual forma, tampoco es un factor que afecte de manera directa la productividad legislativa. De tal forma que el número de legisladores no es un factor determinante del rezago en la producción de leyes y reformas. El tema de la productividad y los acuerdos no pasa por el número de legisladores, sino por la falta de responsabilidad de éstos.²⁰

¹⁹ Fuentes diversas relativas a la composición de órganos de poder legislativo en esos países.

²⁰ Fernando Dworak, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE, México, 2003.

Balance y recomendación

La propuesta del presidente Felipe Calderón relativa a reducir el número de legisladores contribuiría al fortalecimiento institucional del Poder Legislativo, porque obligaría a los partidos a ser más selectivos al elegir sus candidatos a legisladores, pues tendrían un menor número de representantes. La elevación del umbral a 4% de la votación total emitida para acceder a la asignación de diputaciones y senadurías de representación proporcional podría dejar fuera a los partidos con menor votación lograda en las últimas elecciones, lo que iría en detrimento de la pluralidad de la representación política. De aquí que se considera que la propuesta del titular del Ejecutivo para reducir el número de legisladores y sus fórmulas de acceso debería ser aprobada, pero el incremento del porcentaje de votación requerido para tener derecho a legisladores de representación proporcional no parece pertinente.

En el caso de la propuesta del PRI, los 100 diputados elegidos por la vía de la representación proporcional (RP) equivaldría apenas el 25% de la Cámara de Diputados; en cambio, el presidente Calderón propone mantener el formato de 60% de mayoría y 40% de representación proporcional, lo que permitiría mantener la proporción de pluralidad en la cámara baja.

Por su parte, la propuesta del PRD, el PT y Convergencia es congruente en el sentido de no subir el umbral, mantener el mismo número de legisladores del formato actual y utilizar la fórmula de RP en ambas cámaras. La argumentación de su iniciativa tiene que ver con que aplicar la RP para la elección de los 628 legisladores permitirá un mejor reflejo de la votación ciudadana, con lo cual eliminaría la posibilidad de sobre representación por parte de un solo partido y garantizaría la pluralidad en ambas cámaras. Por lo anterior puede considerarse que su iniciativa es recomendable, aunque difícilmente sería aprobada por el PRI y el PAN, partidos que están a favor de combinar las dos fórmulas que actualmente se utilizan.

III. Segunda vuelta en la elección presidencial

La iniciativa presidencial

La iniciativa presidencial propone “adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales”.

De acuerdo con la exposición de motivos: “La existencia de una segunda vuelta electoral promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar. Los partidos políticos y candidatos se verán incentivados a calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación electoral con los contendientes que juzguen apropiados”.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

Los legisladores de PRD-PT-C rechazan la iniciativa presidencial en materia de segunda vuelta electoral. De forma tajante, en su exposición de motivos arguyen que “mecanismos como la segunda vuelta para la elección presidencial...encarecerían absurdamente los costos de las elecciones” y que con “el establecimiento de la segunda vuelta electoral en la cual las cámaras se elijan cuando ya se ha dado la elección de Presidente de la República, queda en evidencia que la intención oculta es la de favorecer el bipartidismo”.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

Por su lado, los senadores del PRI, aunque manifiestan su “plena disposición a seguir analizando el tema de la segunda vuelta electoral, en el ánimo de construir las mejores soluciones”, consideran que

esta propuesta resulta contraria “a los objetivos que perseguimos”. Argumentan que:

La segunda vuelta, como la ha propuesto el Presidente Calderón, podría provocar una artificial polarización social...; provocaría la inevitable exclusión de la competencia para cinco de los siete partidos políticos nacionales que hoy cuentan con registro legal; puede provocar un retorno a las etapas, ya superadas, del presidencialismo sin contrapesos; puede ser fuente de permanentes conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, si, como puede ser el caso, en una o las dos cámaras de éste último persiste la condición de ausencia de mayoría absoluta y además, la propuesta presidencial carece del soporte reglamentario que permitiría tener una visión completa de su operación en la práctica.

Situación actual

El Presidente de la República es elegido actualmente en México por el principio de mayoría relativa, el cual por definición implica la realización de una sola jornada electoral, misma en la que también se elige a la totalidad de los miembros de las dos cámaras del Congreso.

Comparación internacional

La segunda vuelta se originó en Francia en 1852, para elegir diputados uninominales (y en ocasiones listas de diputados). En 1958 este país adoptó el método también para elegir presidente. Para la elección presidencial se requiere mayoría absoluta; de no lograrse ésta en primera vuelta, los dos candidatos más votados pasan a la segunda. En cambio, para la elección de diputados se aplica el sistema románico: si ningún candidato logra mayoría absoluta en su respectivo distrito, pasan a segunda vuelta todos aquellos que hubiesen obtenido 12.5% o más de la votación²¹; en la práctica, algunos candidatos declinan

²¹ El sistema para la elección de diputados ha cambiado con frecuencia en Francia.

participar en la segunda vuelta, para alinearse en un juego de alianzas tras los dos candidatos más votados en la primera.

La doble vuelta está extendiéndose en el mundo, asociada en particular con experiencias de democratización reciente: unos ochenta países la utilizan. Entre ellos, Estados europeos²² con régimen político semipresidencial, como Francia, donde conviven un presidente electo por este sistema y un jefe de gobierno que es el líder de la fracción mayoritaria en el Parlamento; su elección por mayoría absoluta (o mayoría especial, en algunos casos) confiere solidez política al presidente en caso de que el jefe de gobierno llegase a pertenecer a otro partido. También la aplican la mayoría de los países ex-comunistas, incluyendo la Federación Rusa. Lo hacen asimismo varios países africanos y algunos asiáticos. En América Latina, Costa Rica fue el primer país en adoptarla, siendo seguido en las dos últimas décadas del siglo XX por casi todos los demás.²³ También la utilizan algunas ciudades de Estados Unidos de América, en este caso para elegir alcaldes y otras autoridades locales.

El estado mexicano de San Luis Potosí experimentó con la segunda vuelta en tres elecciones de ayuntamientos²⁴. Se aplicó por primera vez en 1997: para declarar ganadora a una planilla de candidatos, se requería que obtuviese por lo menos el 45% de la votación total válida emitida y una diferencia de 15 o más puntos porcentuales respecto de la segunda más votada (en las elecciones de 2000 y 2003 la diferencia exigida fue reducida a 7 puntos porcentuales); en caso contrario, se realizaba una segunda vuelta con participación sólo de las dos planillas más votadas en la primera. En general, en los municipios en que se realizó segunda vuelta, se registró menor participación electoral en ésta que en la primera vuelta, lo que atentaba en la práctica contra el

²² Los países europeos con régimen semipresidencial que aplican segunda vuelta son: Finlandia, Islandia, Portugal, Turquía, Irán, y casi todos los países ex comunistas, incluyendo la Federación Rusa.

²³ Argentina y Costa Rica la usan en su variante de mayoría especial. Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay la emplean en la variante de mayoría absoluta; Haití la utiliza además para elegir legisladores. Sólo seis países latinoamericanos no utilizan segunda vuelta para elegir presidente: Honduras, México, Panamá, Paraguay, Venezuela y Cuba (en este último país, el presidente no es elegido por el pueblo, sino por la Asamblea Nacional).

²⁴ Es curioso que la exposición de motivos de la iniciativa presidencial no mencione este antecedente.

principio de buscar mayor legitimación para la planilla ganadora, por lo que el método fue abandonado en 2005.

Puntos a favor y en contra²⁵

El propósito básico del método de segunda vuelta es lograr que el candidato (o lista de candidatos) vencedor, sea en la primera o la segunda vuelta de un proceso electoral, tenga tras sí una mayoría absoluta o cuando menos una mayoría considerable de la votación, otorgándole así sólida legitimación. Su utilización tiene impactos sobre la conducta electoral de los ciudadanos y sobre el número y tipo de competencia de los partidos políticos.

Gran parte de los países que utilizan este método para elegir cargos ejecutivos unipersonales requieren mayoría absoluta para triunfar en la primera vuelta, como en la propuesta del presidente Calderón. Algunos otros, en cambio, para triunfar en primera vuelta requieren sólo de una mayoría especial, que generalmente ronda entre el 40% y 45% de los votos, a veces estableciendo adicionalmente una ventaja de 10 o hasta 15 puntos porcentuales respecto del candidato que quede en segundo lugar.

Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta o especial requerida, se realiza –habitualmente en un plazo de pocas semanas– una segunda vuelta, en que sólo podrán participar los dos candidatos más votados, o bien varios de ellos (sistema románico) que hubiesen sobrepasado un cierto umbral de votación en la primera. La variante de sólo dos candidatos –propuesta por el presidente Calderón– es la única que asegura mayoría absoluta al ganador.

La doble vuelta tiene tres ventajas y dos desventajas respecto de otros sistemas electorales. Las ventajas son:

²⁵ Más información sobre el tema se encuentra en Gustavo Ernesto Emmerich, “La segunda vuelta electoral: modalidades, experiencias y consecuencias políticas”, en Pablo Javier Becerra, Víctor Alarcón Olguín y Cuitláhuac Bardán Esquivel (coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, UAM-ILSEN, México, 2003, así como en Claudia Gamboa Montejano y Miriam Gutiérrez Sánchez, “Segunda vuelta electoral. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado y de Iniciativas presentadas en la materia”, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Dirección de Investigación y Análisis, doc. SPI-ISS-04-07, febrero de 2007.

a) Da mayor legitimación a los candidatos electos, evitando que alguno llegue a ocupar un cargo público con sólo un porcentaje relativamente pequeño de los votos –como en México los presidentes Fox, electo con 43% de los votos, y Calderón, electo con 36%.

b) Brinda mayor certeza en los resultados finales del proceso electoral, incluso en casos de cuasi-empate entre candidatos, por dos razones: una segunda vuelta suele ser mucho más vigilada que una primera por la opinión pública, la prensa, los partidos y los observadores electorales, y además el conteo de votos es más rápido y confiable al haber sólo dos candidatos en la misma (aunque este último no es el caso de la propuesta presidencial, según la cual la segunda vuelta coincidiría en fecha con las elecciones legislativas).

c) Es fácil de entender y utilizar por el ciudadano común, el cual ve con claridad su voto traducido en representación y adquiere mayor poder de decisión, pudiendo votar por el candidato o partido más cercano a sus preferencias en la primera vuelta, y teniendo oportunidad de ratificar o cambiar el sentido de su voto en la segunda.

Entre las desventajas se cuentan:

a) Duplica –o casi– el costo de los procesos electorales, en términos de propaganda política, papelería y boletas, recursos humanos, etc.; esto es particularmente cierto en el caso de la propuesta del presidente Calderón, según la cual necesariamente habrá dos jornadas comiciales en los años de elección presidencial: la primera vuelta para presidente el primer domingo de julio, y la elección legislativa el segundo domingo de agosto, fecha esta última en que concurrirá la segunda vuelta presidencial si fuese necesaria.

b) Puede producir fatiga electoral, reduciendo la participación ciudadana, lo que derrotaría el propósito esencial del sistema –mayor legitimidad al candidato electo al exigírsele una mayoría absoluta de los votos– y podría producir un resultado nefasto: que el candidato ganador en la segunda vuelta lo fuese por menor número absoluto de sufragios que el obtenido por el candidato más votado en la primera. En México esta desventaja podría adquirir particular relevancia, si se tienen en cuenta la tendencialmente baja participación electoral en el país (especialmente cuando en algunas entidades federativas hay más de una jornada comicial en un mismo año) y la experiencia

de San Luis Potosí sobre participación electoral decreciente en la segunda vuelta.

Según algunos analistas, a mediano y largo plazo la segunda vuelta tiende a reducir el número de partidos políticos, o al menos induce a éstos a agruparse en coaliciones; en algunos casos, puede llevar a una polarización duradera entre dos opciones principales²⁶. En cambio, según el politólogo venezolano José Enrique Molina Vega, la segunda vuelta es un método “menos propicio al bipartidismo que [la mayoría relativa], y dado que la negociación tiende a ser una necesidad para la segunda vuelta, el sistema favorece la integración de pactos en bloques de partidos que dependiendo del contexto político pueden resultar estables...”. Añade:

La... fórmula... de doble vuelta y mayoría absoluta o especial, tiende a estar asociada con una mayor dispersión de votos que la fórmula de mayoría relativa. En este caso, es usual que el elector suponga que en la primera vuelta... no se va a decidir la elección, y tienda a votar por su partido favorito o su opción política favorita, con el objeto de fortalecerlo en las negociaciones hacia la segunda vuelta. Como consecuencia la concentración del voto entre los candidatos con mayor opción es menor que en el caso del sistema de mayoría relativa, y aun cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas, las posibilidades de que el Presidente de la República cuente con un apoyo muy sólido en el Congreso son menores.²⁷

Para evitar esta última tendencia, la iniciativa presidencial propone que la segunda vuelta, de ser necesaria, se lleve a cabo en México conjuntamente con la elección legislativa, “... promoviendo un efecto de atemperación al carácter proporcional de integración del Congreso de la Unión. Esto es, si en la primera fecha electoral resulta

²⁶ Mario Martínez Silva y Mario Salcedo Aquino (en *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, p. 33), sostienen que el propósito de la segunda vuelta “ha sido atenuar el multipartidismo”. Daniel Sabsay (en CAPEL, *Diccionario electoral*) afirma que la segunda vuelta puede conducir a una “confrontación entre derechas e izquierdas”.

²⁷ José Enrique Molina Vega, *Los sistemas electorales en América Latina*, Cuadernos del CAPEL, núm. 46, San José de Costa Rica, s/f.

electo un presidente por mayoría, los electores tendrán disponible esta información al momento de decidir su voto para el Congreso. Pero aún en la eventualidad de una segunda vuelta, los electores podrán emitir, como ahora, un voto simultáneo para Presidente y legisladores, de manera que mantienen la opción de ofrecer un apoyo unificado o de dividir sus votos entre ambas elecciones.” Proveniente de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, la cita sugiere acertadamente que la segunda vuelta disminuirá la proporcionalidad y favorecerá la formación de mayorías en el Congreso, posiblemente a favor del mismo partido que el del presidente electo.

Como sea, tanto Molina Vega como la exposición de motivos destacan certeramente la mayor información y posibilidad de elegir que la segunda vuelta da al ciudadano. Coinciden en esto con el politólogo italiano Giovanni Sartori, quien ha propuesto en el pasado que México adopte la segunda vuelta, y señala que “...de haber un sistema electoral que sea ‘mejor’, éste sería el sistema de doble ronda electoral.” Fundamenta su conclusión en que la segunda vuelta “castiga la política ideológica y recompensa la política pragmática”, castiga al partido que tiene más enemigos que partidarios, y permite al ciudadano votar –en la segunda vuelta– “con amplia visión de la situación” dada por los resultados de la primera.²⁸

Balance y recomendación

Algunas voces han argüido que la implantación de la segunda vuelta perjudicaría a los partidos de izquierda, principalmente al PRD. Esto no se corresponde con los antecedentes recientes. Si la segunda vuelta hubiese estado en vigor en las elecciones presidenciales de 2006, habría sido disputada entre Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, el PT y C, y Felipe Calderón del PAN. La existencia de segunda vuelta en esa ocasión habría dado a ambos candidatos similares posibilidades de ser electos, posiblemente habría roto el cuasi-empate registrado en la contienda presidencial de ese año, seguramente habría conducido a una mayor vigilancia sobre

²⁸ Giovanni Sartori, *Ingeniería institucional comparada*, 2ª edición, FCE, México, 2001, pp. 78-93.

la segunda jornada comicial, y evitado así conflictos postelectorales. En cambio, en 2000 se habrían enfrentado en segunda ronda los candidatos Vicente Fox de la coalición PAN-PVEM y Francisco Labastida del PRI. Es previsible que en la elección presidencial de 2012 ningún partido, coalición o candidato llegase a obtener una mayoría absoluta –y el triunfo– en primera vuelta. Pero sería aventurado suponer qué partidos o coaliciones llegarían a segunda vuelta, y más aún suponer por quién se inclinarían en ella los electores cuyas opciones favoritas quedasen excluidas tras la primera.

En este punto, es de destacarse que la iniciativa presidencial omite considerar la posibilidad de que alguno –o incluso ambos– de los candidatos con derecho a participar en la segunda vuelta no lo hiciese, por declinación²⁹, enfermedad, muerte u otra razón; es importante regular esta posibilidad, sea en la constitución o en la legislación secundaria, para evitar ambigüedades o incertidumbres en caso de que una eventualidad así se produzca.

En suma, la aplicación de la segunda vuelta en 2012 evitaría que un candidato que obtuviese sólo 36% –como fue el caso del presidente Calderón– llegase a la Presidencia, con el consecuente déficit de legitimidad. Por otro lado, la segunda vuelta da al ciudadano común más posibilidad de elegir y con mayor información al presidente de la República. Estas dos razones son suficientes para recomendar, desde un punto de vista democrático, la adopción de la segunda vuelta para la elección presidencial en México. Sin embargo, tres motivos aconsejan que la elección legislativa sea concurrente con la primera vuelta –y no la segunda– de la elección presidencial. El primero es evitar realizar forzosamente dos jornadas electorales en un mismo año: primera vuelta presidencial en julio, y elecciones legislativas en agosto simultáneas a la eventual segunda vuelta presidencial; en efecto, puede darse el caso de que algún candidato obtenga la requerida mayoría absoluta en primera vuelta, lo que haría innecesaria una vuelta adicional. Segundo, en dicho caso es muy posible que la elección legislativa a realizarse

²⁹ Estos extremos son improbables, pero no imposibles: en Argentina, en 1973, declinó participar en la segunda vuelta el candidato presidencial que había obtenido la segunda votación en la primera, y, en 2003, declinó el que había obtenido la mayoría relativa en la primera vuelta; en Francia, es común que candidatos a diputados declinen participar en segunda vuelta.

posteriormente perdiese parte de su interés entre la ciudadanía, induciendo baja participación electoral. Tercero, “pegar” las elecciones legislativas a la segunda vuelta reducirá la pluralidad del Congreso, ya que los votos por legisladores podrían tender a concentrarse en las dos opciones que se disputen la presidencia (como, de hecho, sugiere la propia iniciativa presidencial). Adicionalmente, es conveniente regular la posible ausencia de uno –o incluso ambos– candidatos con derecho a participar en la segunda vuelta.

IV. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político

La iniciativa presidencial

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial expone así el cambio propuesto: “Con el propósito de garantizar la representatividad social de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, receptoras de recursos del erario y beneficiarias de otras prerrogativas para apoyar sus actividades, la presente iniciativa propone elevar de dos a cuatro por ciento el umbral de votos necesario para que un partido político conserve el registro”.

El argumento principal que sustenta la propuesta es que “en el contexto de fortalecimiento del sistema de partidos, se hace imperativo estimular la formación de institutos políticos con capacidad de una representación amplia de intereses de la ciudadanía. Por medio de esta propuesta, se fortalecen los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines, con el objeto de alcanzar la votación mínima para beneficiarse de las prerrogativas que la ley establece a las organizaciones que obtengan y mantengan el registro como partidos políticos nacionales”.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

No contempla cambio al respecto.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

No contempla cambio al respecto.

Situación actual

Los artículos 32 y 101 del vigente Código Electoral establecen que a un partido le es cancelado el registro al no obtener por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales (diputados, senadores o presidente), con lo cual pierde los derechos y prerrogativas de ley.

Antecedentes

La reforma política de 1977 (que dio lugar a la LFOPPE) estableció en 1.5 el porcentaje de la votación para mantener el registro de un partido político. Durante la vigencia de esa legislación, el sistema de partidos mexicano fluctuó entre seis y diez partidos con registro nacional.³⁰

La reforma de 1986 mantuvo en 1.5 % el “piso de votación”, lo mismo que el Cofipe de 1990 y el de 1994. Finalmente, la reforma electoral de 1996 estableció un nuevo porcentaje para conservar el registro aumentándolo a 2% de la votación emitida, lo cual no modificó de manera significativa el número de partidos que en los últimos quince años han integrado el sistema de partidos, ya que entre 1996 y 2009 han tenido representación en la Cámara de Diputados hasta ocho partidos,

³⁰ Cf. Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, 1990, p. 21; y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones y partidos en México*, Cal y Arena, México, 1991.

lo cual no hace una diferencia significativa con el periodo 1977-1994, en el que el máximo fue de diez partidos.³¹

Comparación internacional

La información comparativa a que se hace referencia en la iniciativa del presidente Calderón sobre diversos países de América Latina, muestra que existen diferentes “pisos” de votación para mantener el registro como partido político. Sin embargo, se anexa aquí un cuadro que ofrece datos actualizados para un grupo similar de países, con su respectiva fundamentación jurídica.

México es uno de los países de América Latina que establece los porcentajes de votación más bajos, el 2%, situación que comparte con Colombia, Honduras y República Dominicana. Entre las democracias de la región, sólo dos países establecen un requisito más bajo que el vigente en nuestro país: Paraguay y Venezuela con 1%. Otras ocho naciones establecen porcentajes más elevados para conservar el registro, Bolivia (3%), Chile (5%), Ecuador (5%), el Salvador (3%), Guatemala (5%), Perú (5%), Nicaragua (4%) y Panamá (4%).

Al respecto resulta relevante señalar que en los países donde el requisito legal electoral para mantener el registro es mayor al 2%, el número de partidos que participa en elecciones varía entre 3.6 y 8 partidos políticos.³²

Puntos a favor y en contra

El problema central de la iniciativa, es que no fundamenta consistentemente la necesidad de aumentar el requisito del piso de votación para mantener el registro de los partidos. El presidente Calderón alude a casos de países en que el porcentaje para conservar el

³¹ Cf. Manuel Larrosa (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México 1997*, UAM, México, 2001; Yolanda Meyenberg (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO, UAM-IIS, México, 2001; y Manuel Larrosa, Víctor Alarcón y Pablo Javier Becerra (coords.), *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*, UAM, México, 2008.

³² Cf. Manuel Alcántara Sáez, “Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas”, *Fractal* núm. 22, julio-septiembre, 2001, año 6, volumen VI, pp. 107-132. Versión electrónica consultada en <http://www.fractal.com.mx/F22alcant.html>

Cuadro 2

Condición legal o constitucional para que los partidos políticos subsistan o conserven su registro o eviten su extinción en países de América Latina

Al 10 de marzo de 2010

País	Piso (Con respecto a...)	Observación y/o fundamento legal
Argentina	2%	Padrón electoral en dos elecciones sucesivas en por lo menos un distrito en dos elecciones sucesivas (art. 50 inciso c de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, derogado en 2002, pero restablecido por artículo 1 de la Ley N° 26.191 B.O. de 29 de diciembre de 2006).
Bolivia	Más de 3%	Votos válidos en la última elección en la que haya concurrido el partido (art. 44° fracción II de la Ley de Partidos Políticos del 25 de junio de 1999).
Brasil	—	No establece condición.
Chile	5%	Votos válidos emitidos en una elección de diputados en cada una de por lo menos ocho Regiones o en cada una de por lo menos tres Regiones contiguas o, en su caso, un mínimo de 4 legisladores (diputados o senadores) en última elección (art. 42 inciso 2° y 7° de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, publicada por Ley 18.603 de 1987, última modificación 5 de agosto de 2003).
Colombia	2%	Votos válidos en elecciones para la Cámara de Representantes o el Senado (art. 108 Constitución Política, última reforma 2003).
Costa Rica	% de ... equivalente a ...	Votos válidos equivalente a adhesiones inscritas. "Artículo 73.- Se cancelarán sin más trámite las inscripciones de los partidos políticos que no participaren o no obtuvieren, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas, de conformidad con el artículo 64" (Reformado por Ley N° 7653, de 28 de noviembre de 1996, <i>La Gaceta</i> N° 246 de 23 de diciembre de 1996). Artículo 64 inciso e): "Tres mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de constitución del partido, si se tratare de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial, se necesitará un número de adhesiones equivalente al uno por ciento (1%) del número de electores inscritos en la respectiva provincia; para los partidos cantonales, el mismo porcentaje de los electores inscritos en el cantón" (Reformado por Ley N° 7653, de 28 de noviembre de 1996, <i>La Gaceta</i> N° 246 de 23 de diciembre de 1996).

Continúa

País	Piso (Con respecto a...)	Observación y/o fundamento legal
Ecuador	5%	Votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas (art. 35 inciso c de la Ley de Partidos Políticos, publicada en el Registro Oficial No. 196 de miércoles 1 de noviembre del 2000).
El Salvador	3%	Votos válidos de la elección de Presidente y Vicepresidente o de Diputados en la Asamblea Legislativa (art. 182 inciso 3 del Código Electoral, con última reforma publicada el 17 de abril de 2005).
Guatemala	5%	Votos válidos en las elecciones generales, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República (art. 93 inciso b de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto número 1-83, enero de 2007)
México	2%	Votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 32, párrafo 1, COFIPE, con última reforma publicada el 14 de enero de 2008).
Nicaragua	4%	Votos válidos en elecciones de autoridades generales (art. 173 párrafo primero inciso 12 de la Constitución Política, inciso reformado en 1995).
Panamá	4%	Votos válidos emitidos en la elección para Presidente o Vicepresidentes de la República, Diputados, Alcaldes o Representante de Corregimientos ("la que le fuera más favorable", según art. 114 inciso 3 del Código Electoral con últimas reformas por Ley 17 de 2007 y Ley 27 de 2007).
Paraguay	1%	Votos válidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales (art. 78 inciso c del Código Electoral Paraguayo, Ley N° 834/96).
Perú	5%	Votos válidos a nivel nacional o un mínimo de 6 representantes en el Congreso en más de una circunscripción electoral (artículo 13 párrafo segundo de la Ley de Partidos Políticos de 1 de noviembre de 2003).
República Dominicana	2%	Votos válidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias presidenciales, "siempre y cuando [el partido político] no ostente representación congresional o municipal" (art. 65 inciso a), sección VII, Ley Electoral 275-97, año 1997).
Uruguay	—	Más de 500 votos en elecciones internas y primarias para integrar el órgano deliberativo nacional (Constitución Política con reforma de 1997).

Continúa

País	Piso (Con respecto a...)	Observación y/o fundamento legal
Venezuela	1%	Votos emitidos en elecciones nacionales (art. 26 párrafo primero y parágrafo único en correlación con art. 27 inciso d) de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones). Además, renovación anual de la nómina de inscrito en porcentaje equivalente a 0.5% de la población inscrita en el registro electoral (art. 19 de la ley invocada, inciso 1).

Fuentes: Elaborado por Miguel González Madrid con base en la consulta de las Constituciones Políticas de los países mencionados, desde sitios diversos, incluyendo http://aceproject.org/ero-en/search_materials_results/Constitutions; *Boletín Electoral* núm. 3 de 21 de diciembre de 2005 en http://www.transparencia.org.pe/documentos/datoselectorales_003.pdf; leyes y códigos electorales y de partidos políticos de los países, en línea, con últimas reformas; y diversos textos contenidos en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, coedición UNAM/Internacional IDEA, México, 2008.

registro es mayor o menor al mexicano, sin embargo, el razonamiento del presidente tiene una lógica poco convincente cuando afirma: "... se fortalecen los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines, con el objeto de alcanzar la votación mínima para beneficiarse de las prerrogativas (de) la ley...". Esto último no es, ni puede ser, la razón de ser del número de partidos que integra un sistema de partidos en una democracia con la mexicana, integrada por una sociedad profundamente estratificada, diversa cultural y políticamente.

Si en las elecciones constitucionales del 2009, el requisito de ley para mantener el registro hubiera sido de 4% de la votación emitida, tres fuerzas electorales (Nueva Alianza, Convergencia y Partido del Trabajo) hubieran desaparecido del mapa del sistema de partidos mexicano.

Balance y recomendación

clave de este tema. Una posible reducción del número de partidos a partir de fusiones de los ya existentes no mejorará necesariamente la representación de los intereses y visiones de los ciudadanos mexicanos y su representación en los órganos legislativos, sino que, por el contrario, dejaría fuera a partidos que el día de hoy forman parte del Congreso de la Unión en el que proponen y discuten leyes.

Por lo anterior, en este punto la recomendación es mantener el porcentaje de votación para mantener el registro como partido político en 2%.

V. Candidaturas independientes

La iniciativa presidencial

El presidente Calderón propone “admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Para la aceptación de las candidaturas independientes, se requerirá que sean respaldados por al menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente. Contar con dicho respaldo, garantizará que aquéllos que busquen postularse bajo este esquema efectivamente cuenten con el apoyo de un porcentaje razonable del electorado. El propósito de esta iniciativa es fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados”.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

Durante las consultas públicas para la llamada “reforma del Estado” realizadas entre 2004 y 2005, varios ponentes expresaron su acuerdo en incorporar las candidaturas independientes; luego, con las consultas de 2007 en esa misma línea, diversos ponentes reiteraron ese punto de coincidencia, hasta pedir a los partidos que se manifestaran

al respecto.³³ En ese tenor, desde 2008 se encuentra en la Cámara de Senadores un dictamen para derogar del artículo 116 (fracción IV inciso e) la cláusula aprobada con la reforma de 2007 que establece el derecho exclusivo de los partidos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular³⁴.

El 18 de febrero de 2010 el sector parlamentario de izquierda conformado por el PRD, PT y Convergencia, presentó ante el Senado de la República iniciativa conjunta de reforma a diversos artículos de la Constitución Política federal, que incluye el tema de las candidaturas independientes; la iniciativa justifica que éstas “son una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático” y que ello “significa un avance en la construcción de nuestra democracia”. A tal efecto, propone que la legislación secundaria regule los “elementos” para que, de manera equitativa, los candidatos independientes lleven a cabo sus actividades, entre ellos:

- La asignación, para cada tipo de elección en que participen candidatos independientes, de “un monto [de financiamiento público] equivalente al porcentaje igualitario que corresponda a cada partido político”, y que dicho monto se distribuya “igualmente entre los candidatos que se registren para cada elección, sin que un solo candidato pueda disponer de más del setenta y cinco por ciento del mismo”, y “que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

³³ Las dirigencias nacionales del PRD, Convergencia, el PT, el PVEM y el PAN han actualizado su intención de legislar sobre ese tema. Convergencia ha sido el partido que más ha insistido en el tema desde la manifestación de su “voto particular” el 11 de septiembre de 2007 a la fecha. Véanse al respecto diversos documentos preparados por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en los cuales se analizan las diversas propuestas relativas a la reforma del Estado presentadas en el periodo 2003-2007, por ejemplo desde el acceso http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm; además, el *Cuadro comparativo de iniciativas presentadas por el PAN – PRI – PRD sobre los temas de la Ley para la Reforma del Estado, LVIII-LX Legislaturas*, editado por ese Instituto en mayo de 2007, 261 pp., desde http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/comparativo_iniciativas.pdf

³⁴ Cfr. Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se deroga la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, accesible desde <http://209.85.173.104/search?q=cache:T-td9bt16DgJ:www.senado.gob.mx/gace.php%3Fsesion%3D2008/03/04/1%26documento%3D22+derecho+exclusivo+de+los+partidos+registro+de+candidatos&hl=es&ct=clnk&cd=4&gl=mx>

- Fijar el “monto de la fianza” que deberá otorgar cada cual “para garantizar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de financiamiento público”.
- Otorgar a los candidatos independientes “iguales prerrogativas y derechos de los que disponen los candidatos postulados por partidos políticos o coaliciones”, incluyendo el acceso a los medios de comunicación social.

De la iniciativa de los partidos PRD-PT-Convergencia se advierten dos cosas relevantes: a) hay coincidencia con la iniciativa presidencial en el requisito de uno por ciento de firmas para avalar la postulación de candidatos independientes, y b) se proponen principios combinados de equidad e igualdad aplicables a la regulación de prerrogativas a partidos y candidatos independientes.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

Ante el tema de las candidaturas independientes contenido en la iniciativa presidencial, la dirigencia del PRI se ha manifestado de manera rotunda en contra, tal vez en coherencia con el hecho de que cuando nació con esas siglas (1946) también murió la figura de “candidaturas independientes”. La presidenta del PRI, Beatriz Paredes Rangel, estableció con claridad el rechazo de su partido a dicha figura en el Seminario para la Reforma del Estado, efectuado en el Senado de la República los días 25 y 26 de enero del presente, mediante la lapidaria frase de “no pasarán”.³⁵ El argumento de la dirigente priista plantea que detrás de las candidaturas independientes estarán los “poderes fácticos”.

Situación actual

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 dejó una situación contradictoria en este aspecto. Por un lado, el artículo 41 dejó abierta la posibilidad de la existencia de las candidaturas independientes

³⁵ Véase, entre otros medios, los periódicos *Mileno*, *Reforma* y *La Jornada* del 26 de enero de 2010.

ya que no estableció la exclusividad de los partidos para la postulación de candidatos, pero al concretar la reforma al COFIPE se mantuvo en el artículo 218 de ese ordenamiento una formulación que no deja lugar a dudas: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Por su parte, el artículo 116 constitucional federal (fracción IV, inciso e) establece que las constituciones y leyes electorales de los estados deben garantizar que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular...”.

Antecedentes

Puesto que las candidaturas independientes se definen por oposición a las candidaturas postuladas por partidos políticos, su antecedente jurídico en México se encuentra en la Ley Electoral de 1911, decretada por el Presidente Madero. Esa ley estableció la alternativa siguiente: el elector podía votar por un candidato postulado por un partido político o por uno no promovido por esa vía. En el segundo caso, podía depositar en la urna la boleta correspondiente una vez inscrito el nombre del candidato de su preferencia, de su puño y letra o —previa manifestación en voz alta de dicho nombre, ante la mesa de casilla— por un testigo. Tal sistema subsistió con las leyes electorales de 1916 y 1917, promovidas por Venustiano Carranza, que además regularon el voto directo y “secreto”³⁶; la de 1918, en particular, requirió las firmas de por lo menos 50 ciudadanos para efectos de registro del candidato independiente.³⁷

Con la Ley Electoral Federal de 1946, las candidaturas independientes desaparecieron del ámbito federal, mientras que en el ámbito local —que había adoptado el esquema federal— fueron eclipsadas o de plano

³⁶ La palabra “secreto” aparece aquí entrecomillada, puesto que se señala la excepción de aquellos ciudadanos que no sabían leer y escribir y, por tanto, podían manifestar en voz alta el nombre del candidato de su preferencia.

³⁷ Esos datos pueden ser consultados en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: Comentado*, editado por la Secretaría de Gobernación, México, 1991.

desaparecieron por el dominio de los partidos políticos.³⁸ No obstante, como opción compensatoria, se adoptó en los sistemas electorales federal y locales la figura de “candidatos no registrados”.³⁹

En el pasado reciente hubo dos casos únicos de legislación local sobre candidaturas independientes para los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos: los de Sonora en 2005 y Yucatán en 2006.⁴⁰ Ambos subsistieron hasta 2007, pues con la reforma, que mantuvo en el artículo 116 constitucional el derecho exclusivo de los partidos en el ámbito local para postular candidatos a cargos de elección popular, esos Estados se vieron obligados a derogar sus disposiciones relativas a dicha figura.

Cabe señalar, además, casos registrados entre 2001 y 2009 de ciudadanos que intentaron fallidamente competir por cargos de elección popular, sea como “candidatos no registrados” o como “candidatos independientes”, sin configuración legal alguna respecto a esta última.

Mención aparte merece el intento exitoso de la planilla de “candidatos no registrados” a integrantes de ayuntamiento encabezada por Rosa María Elizondo de Cantú, pues ganó la elección municipal de Jiménez,

³⁸ Tlaxcala mantuvo casi tal cual el espíritu de 1918, pues reguló las *candidaturas ciudadanas* para el cargo comunitario de *Agente Municipal*, postuladas por al menos 50 ciudadanos. Dicha figura de *representación y gestión auxiliar*, prevista en la Constitución Política local, fue sustituida en 1995 por la de “Presidente Municipal Auxiliar” y, desde 2002, por la de “Presidente de Comunidad”. No obstante, sin estar obligado por la reforma electoral de 2007, el legislador local decidió en 2008 suprimir la figura de *candidaturas ciudadanas* para dicho cargo.

³⁹ La figura de “*candidatos no registrados*” – introducida en Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977– es una reminiscencia sutil de la de “candidatos independientes”, y subsistió hasta entrado el 2010 con la característica siguiente: no hay opción de registro de candidatos no postulados por partidos, pero ellos pueden ser votados al ser inscrito su nombre por el elector en un espacio *ad hoc* en la boleta electoral. Subsiste aún en algunas legislaciones locales.

⁴⁰ Del mismo modo, se estableció el *requisito de un mínimo de ciudadanos firmantes para solicitar el registro de candidatos independientes*: a) en Sonora, 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva para el cargo de gobernador o diputado local y de 15 por ciento en la circunscripción municipal para ser candidato a integrante de ayuntamiento; y b) en Yucatán, 2 por ciento para el cargo de gobernador, 15 por ciento para el de diputado local, 2 por ciento para candidatos a integrantes de ayuntamientos en los municipios con hasta 19 regidores, 10 por ciento en aquellos con hasta 11 regidores y 15 por ciento en aquellos con entre 5 y 8 regidores.

Cuadro 3

Casos fallidos de candidatos ciudadanos a cargos de elección popular

Nombre	Año	Cargo de elección	Lugar	Figura
Manuel Guillén Monzón	2001	Gobernador	Michoacán	CI
José Hernández Mendoza y otros	2004	Presidente Municipal	Veracruz	CNR
León Ignacio Ruiz Ponce y otros	2004	Presidente Municipal	Veracruz	CI
Víctor González Torres	2006	Presidente República	Federal	CNR
Jorge Castañeda Gutman	2006	Presidente República	Federal	CI
J. Fernando Cristóbal Mendoza Espino	2008	Diputado local	Quintana Roo	CI
Elisa de Anda Madrazo	2009	Diputado federal	D.F.	CI
Parménides Ortiz Cano	2009	Diputado federal	Tlaxcala	CI

Fuente: Elaboración propia con base en información diversa.

CI: Candidatura Independiente. CNR: Candidatura No Registrada.

Tamaulipas, en 1998. Pero hay otros casos municipales exitosos, pero menos mencionados, en los que se aprovechó dicha figura legal.⁴¹

Entre los casos fallidos, el de Michoacán permitió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) marcar la pauta a casos posteriores mediante interpretación jurídica y criterios jurisprudenciales. Dicho órgano jurisdiccional consideró entonces que la configuración legal del derecho al voto y la determinación constitucional deben ser concordantes, y advirtió un

⁴¹ La planilla ganó la elección gracias a la preferencia de la mayoría de electores que pegó una etiqueta con la lista de integrantes de dicha planilla en la opción "candidatos no registrados" de la boleta electoral. La elección fue impugnada ante el Tribunal Electoral local, pero éste confirmó el triunfo y, al no haber impugnación en segunda instancia, dicha ciudadana fue ungida Presidenta Municipal para el periodo 1998-2001. Dos antecedentes con similar éxito en la misma entidad, datan de 1983, en los municipios de Jaumave y de Ocampo, sobre lo cual hay escasa información. Con la misma estrategia utilizada en Jiménez, hubo un intento fracasado en 2001, en el Municipio de Omealca, Veracruz, con una planilla de "candidatos no registrados". Sin duda, están pendientes de documentar casos similares en otros Estados.

rezago de la primera, por lo que correspondía al legislador ordinario delimitar el ejercicio efectivo de tal derecho.⁴²

Comparativo internacional

En su modalidad fuerte –preferida por algunos países– las llamadas “candidaturas independientes” se distinguen básicamente en su naturaleza jurídica de las candidaturas postuladas por los partidos políticos en lo siguiente: la postulación puede ser motu proprio o, según otra modalidad, por grupos de ciudadanos asociados independientemente de algún partido político. Sin embargo, otros países han adoptado una modalidad laxa que implica una agregación de apoyos partidarios a la postulación respectiva, o incluso una disyuntiva entre ambas modalidades (como en Chile).

Así, sin considerar esa distinción, ACE Project ha encontrado que de un total de 199 países sólo 22 carecen de candidaturas independientes, para elecciones presidenciales o legislativas, o para ambas, entre ellos México, como se observa en el cuadro siguiente.⁴³

Puntos a favor y en contra

La iniciativa presidencial abre una gran oportunidad para tratar este tema, pues es formulada en una etapa en la que los partidos pierden la confianza ciudadana y se requieren fórmulas que den calidad y equilibrio al sistema de elecciones populares. Por ende, estamos de acuerdo con su lanzamiento porque: a) prefiere la modalidad fuerte

⁴² Por tanto, según el TEPJF, “el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables [...]”. Véase *El derecho a ser votados y las candidaturas independientes (caso Michoacán)*, colección Casos Relevantes núm. 5, TEPJF, México, p. 31 (total 319 pp.).

⁴³ Por otra parte, ACE Project (Proyecto para la Administración de Costos de las Elecciones) ha agrupado por países dos tipos de requisitos para el registro de candidaturas independientes: un mínimo de *firmas* de apoyo de ciudadanos y/o un monto determinado de dinero como *fianza*. En Rusia, además de un mínimo de 2 millones de firmas, se exige que un grupo no menor a 500 ciudadanos promueva la postulación de un *candidato independiente* al cargo presidencial, como fue el caso de Vladimir Putin, por cierto apoyado en 2004 por el joven partido Rusia Unida para ganar dicho cargo, del cual pronto se convertiría en su dirigente.

Cuadro 4

Candidaturas Independientes en 199 países

¿Pueden competir en las elecciones presidenciales o legislativas candidatos que no estén afiliados a un partido político (independientes)?

Respuestas	Núm. Países	% Países	Lista de países
a. <i>Ni en elecciones legislativas ni presidenciales</i>	22	11.0%	Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Indonesia, Israel, Kenia, Letonia, México, Nigeria, Nicaragua, Perú, Palaos, Suecia, Somalia, Surinam, El Salvador, Tanzania, Uruguay, Sudáfrica.
b. <i>En elecciones presidenciales</i>	30	15.0%	Angola, Austria, Bulgaria, Benín, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Chile, Camerún, Cabo Verde, Yibuti, Estonia, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Islandia, Corea del Sur, Kazajistán, Malawi, Mozambique, Namibia, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Senegal, Chad, Togo, Ucrania, Wallis y Futuna.
c. <i>En elecciones legislativas (Cámara 1)</i>	69	34.6%	Antigua y Barbuda, Anguila, Samoa Americana, Australia, Barbados, Bélgica, Bulgaria, Bahréin, Bermudas, Bahamas, Belice, Canadá, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Islas Cook, Chile, Cuba, Alemania, Dinamarca, Dominica, Estonia, España, Fiyi, Gabón, Reino Unido, Granada, Guam, Iraq, Jamaica, Jordania, Japón, San Cristóbal y Nieves, Corea del Sur, Kuwait, Islas Caimán, Santa Lucía, Sri Lanka, Lesoto, Luxemburgo, Marruecos, Mónaco, Islas Marshall, Mauricio, Malawi, Malasia, Nueva Caledonia, Países Bajos, Nepal, Niue, Nueva Zelandia, Panamá, Polinesia Francesa, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Eslovenia, Sierra Leona, San Marino, Suazilandia, Islas Turcas y Caicos, Togo, Timor-Leste, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, San Vicente y las Granadinas, Wallis y Futuna, Samoa, Zambia, Zanzíbar.
d. <i>En elecciones legislativas (Cámara 2)</i>	20	v	Australia, Bélgica, Bermudas, Congo (Brazzaville), Chile, España, Gabón, Italia, Japón, Kazajistán, Marruecos, Nueva Caledonia, Países Bajos, Nepal, Polinesia Francesa, Eslovenia, Togo, Tailandia, Tayikistán, Wallis y Futuna.

Continúa

Respuestas	Núm. Países	% Países	Lista de países
e. Tanto en elecciones presidenciales como legislativas	82	41.2%	Afganistán, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Bolivia, Botsuana, Bielorrusia, Congo (Kinshasa), República Democrática del Congo, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Suiza, Costa de Marfil, Chile, Colombia, Chipre, República Checa, República Dominicana, Argelia, Ecuador, Egipto, Eritrea, Finlandia, Islas Malvinas, Micronesia, Francia, Gabón, Georgia, Guyana Francesa, Ghana, Gambia, Guadalupe, Grecia, Hong Kong, Honduras, Croacia, Haití, Hungría, Irlanda, India, Irán, Kirguistán, Líbano, Liberia, Lituania, Moldavia, Madagascar, Macedonia, Malí, Mongolia, Martinica, Mauritania, Maldivas, Níger, Filipinas, Pakistán, Polonia, Puerto Rico, Palestina, Paraguay, Reunión, Rumania, Rusia, Ruanda, Seychelles, Sudán, Singapur, Santo Tomé y Príncipe, Togo, Turkmenistán, Túnez, Turquía, Uganda, Estados Unidos, Uzbekistán, Venezuela, Vanuatu, Yemen, Zimbabue.
f. No hay información disponible	10	5.0%	Andorra, China, Sáhara Occidental, Etiopía, Camboya, Noruega, Santa Elena, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes Americanas, Vietnam.
g. No aplicable	1	0.5%	Emiratos Árabes Unidos.

Fuente: ACE Project, <http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=PCoo8>: (Fecha de consulta: Diciembre 16 de 2009).

de candidaturas independientes; y b) pretende establecer un justo equilibrio en el acceso al poder por la vía de los partidos y la vía de las candidaturas independientes. Es indudable que ambas cosas apuntan a diversificar el acceso de los ciudadanos al poder y a procurar la consolidación y calidad de las instituciones políticas democráticas.

Con respecto al mínimo de uno por ciento de firmas como requisito de procedibilidad de las candidaturas independientes y a la probabilidad de que éstas triunfen electoralmente, se advierte lo siguiente:

En primer lugar, la propuesta presidencial es bastante razonable porque mantiene la misma proporcionalidad aplicable a cualquier demarcación electoral en el país; sin embargo, en términos de cantidad absoluta de firmas, es más fácil obtenerlas para un aspirante a un cargo de elección municipal, sobre todo en municipios escasa o medianamente

poblados, donde la identificación de la persona es más fácil y los lazos de amistad están arraigados, mientras que el grado de dificultad aumenta en municipios muy poblados y en demarcaciones distritales, estatales y federales.

En segundo lugar, un candidato independiente tiene mayor probabilidad de ganar una elección si contiende por un cargo municipal, y cada vez menor probabilidad si se trata de cargos de elección popular en demarcaciones de mayor tamaño. Para ambas hipótesis debe considerarse el contraste entre un partido y un candidato independiente por cuanto a que el primero cuenta con una ventaja relativa: dispone de una estructura permanente, generalmente profesionalizada y distribuida por secciones territoriales, todo lo cual le permite operar en un radio mayor. De cualquier modo, se observa que, en un escenario con dos tipos de candidatos (independientes y de partidos), aparecen nuevos retos para los partidos, puesto que éstos se verán obligados a realizar una selección más cuidadosa de sus candidatos a fin de reducir el riesgo de deserciones y postulaciones no competitivas.

Balance y recomendación

Las opiniones vertidas desde diciembre de 2009 sobre las candidaturas independientes se han polarizado. Un grupo de debatientes piensa que, al legislarse sobre esta figura, se actualizaría el derecho fundamental a ser votado, se fortalecería la pluralidad política y se compensaría el déficit de confianza y representación que conlleva el dominio de las oligarquías partidistas; pero otro grupo piensa que su inclusión fragmentaría la institucionalización de la política, no ayudaría a la consolidación de la competitividad electoral y beneficiaría a aquellos ciudadanos que disponen de elevados montos de financiamiento privado (tal vez en gran parte de origen ilícito), además de que considera, según el posicionamiento del PRI en este segundo grupo, que detrás de los candidatos independientes hay intereses de los “poderes fácticos”.

Las propuestas presidencial y de PRD-PT-Convergencia sobre candidaturas independientes son ampliamente plausibles y consistentes con principios democráticos, con tratados y convenciones internacionales y con una perspectiva de mantenimiento del régimen de

partidos en equilibrio con vías de empoderamiento de los ciudadanos, de tal forma que es recomendable su aprobación. Del mismo modo, la inclusión de las candidaturas independientes hace innecesaria la figura de “candidatos no registrados”, por cuanto abre vías no partidistas de acceso a los cargos de elección popular. Sin embargo, su regulación debería considerar también que el registro de un candidato independiente esté condicionado a no estar afiliado a un partido político a partir del inicio del periodo de registro de candidatos a cargos de elección popular.

VI. Iniciativa ciudadana

La iniciativa presidencial

El punto **sexto** de la iniciativa presidencial propone “incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil”. De acuerdo **con** la propuesta del Ejecutivo, una de las razones que justifican la propuesta de la iniciativa ciudadana es que la transición mexicana hacia un modelo democrático “no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón –agrega el documento presidencial– resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias”.

En ese contexto de insuficiencia representativa, el objetivo de la iniciativa presidencial “consiste en reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas [...] cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional”. La iniciativa propone reformar el artículo

71 constitucional⁴⁴ con la finalidad de adicionar a los ciudadanos entre quienes tienen el derecho de iniciar leyes o decretos.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

Esta iniciativa propone la inclusión en el texto constitucional de cuatro figuras de participación ciudadana: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Sus objetivos se refieren a la acción facultativa de la población para tomar parte vinculante en las decisiones políticas a través de la participación en las urnas. Estas figuras “no suplen las obligaciones ni potestades del Estado y tampoco trasladan las responsabilidades de éste hacia el ciudadano; pero, en alguna medida, sí permiten a la sociedad confrontar decisiones gubernamentales o legislativas”.

En lo que refiere a la iniciativa ciudadana, esta propuesta partidista la define como una forma de incluir la facultad para que un grupo de ciudadanos presente iniciativas de ley o decreto al Congreso de la Unión. Y a renglón seguido agrega que, para garantizar que la propuesta es del interés común de algún sector o grupo social, debe ser respaldada por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Finalmente, de manera similar a la propuesta presidencial y a diferencia de la presentada por el PRI, la propuesta del PRD no establece limitaciones temáticas a las iniciativas de ley

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

El PRI propone, con cierta indefinición, el mecanismo de la *consulta popular*, misma que puede ser convocada en temas nacionales de especial trascendencia mediante tres vías: primera, a solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; segunda, a petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del

⁴⁴ Este artículo que mantiene todavía el texto original de la Constitución de 1917, establece que “el derecho de iniciar leyes o decretos compete: i) Al Presidente de la República; ii) A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y iii) A las Legislaturas de los Estados”.

número de firmas por la autoridad electoral, y con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; y tercera, a solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso.

De los temas para los cuales puede ser convocada la consulta, la propuesta excluye dos temas. En palabras de la misma propuesta: “las cuestiones electorales y fiscales quedan excluidas de la consulta popular”

La situación actual

A diferencia de otros puntos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional (véase, por ejemplo, el texto referido a las candidaturas independientes), la figura de la iniciativa ciudadana no tiene antecedentes de larga data. El artículo 71 constitucional mantiene vigente la redacción original de la Constitución de 1917 y por lo mismo, no otorga ni reconoce a los ciudadanos “el derecho de iniciar leyes o decretos”.

Antecedentes

En el marco de la LIX legislatura, distintas fracciones parlamentarias presentaron entre 2004 y 2006 diez iniciativas para modificar catorce artículos de la Constitución en materia de democracia y participación ciudadana relacionadas con las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. De éstas, seis iniciativas propusieron adicionar una fracción al artículo 71 constitucional con la finalidad de que los ciudadanos pudieran iniciar leyes mediante la figura de la iniciativa ciudadana.

De acuerdo con datos disponibles a 2008, en México, del total de entidades federativas (incluyendo al Distrito Federal) diecinueve cuentan con leyes de participación ciudadana; sólo trece carecen de esta ley, con tal denominación o con otra relativa a algunos instrumentos de democracia semidirecta (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora); veinticinco cuentan con las dos principales figuras de plebiscito y referéndum, en leyes de participación ciudadana o en su Constitución (Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León,

Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas no tienen esas figuras). Por cuanto a la figura de iniciativa popular, veintisiete entidades la incluyen en sus Constituciones y sólo diecisiete en sus leyes de participación ciudadana (Guerrero y Sal Luis Potosí, que tienen dichas leyes, no la incluyen), pero de ellas Durango, Veracruz y Yucatán no definen adecuadamente la iniciativa popular.⁴⁵

Comparación Internacional

En los últimos años, una de las preocupaciones de las instituciones y actores sociales y políticos de los regímenes democráticos ha estado vinculada a la ampliación de los espacios de participación ciudadana. Uno de los ejes de esta preocupación ha estado referido a las nuevas figuras de democracia directa, uno de los cuales es precisamente la iniciativa ciudadana (IC).

La iniciativa ciudadana, también conocida como iniciativa popular, consiste en el derecho ciudadano, amparado en el orden constitucional u otro ordenamiento legal de un país, para hacer propuestas de ley encaminadas a reformar la constitución, abolir o enmendar una ley o exigir la adopción de nuevas leyes. El uso de este instrumento varía entre los distintos países. Los tipos más comunes de iniciativas son: a) el *constitucional* que se utiliza para proponer enmiendas constitucionales; b) el *estatutario* mediante la cual los ciudadanos proponen medidas de carácter legal; la *iniciativa directa* que se convierte automáticamente en ley en caso de ser aprobada por los votantes, sin ningún tipo de participación por parte de la legislatura; y c) el *indirecto* que permite la participación de la legislatura en la elaboración de las leyes que surgen de las iniciativas. Por último, hay otras dos figuras de democracia directa que son calificadas como iniciativas: el referendo abrogativo y la revocatoria de mandato.

En el último cuarto de siglo, numerosos países europeos y latinoamericanos han aprobado leyes de iniciativa ciudadana o

⁴⁵ Los datos mencionados pueden ser consultados, principalmente, en *Análisis de la legislación en las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos sobre instrumentos de participación ciudadana*, elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, julio de 2008, 192 pp.

popular⁴⁶. Los modelos de iniciativa ciudadana muestran variaciones significativas y sustanciales en tres ámbitos. El primero se refiere a la esfera institucional que procesa las iniciativas ciudadanas; el conjunto de ordenamientos nacionales establece al Congreso en los casos unicamerales y a la Cámara de Diputados en los casos bicamerales⁴⁷. En Colombia, se instituye un amplio abanico institucional o de “corporaciones”: la iniciativa popular es el derecho que le permite a un grupo de ciudadanos presentar proyectos ante el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y para el caso de las Localidades, ante las Juntas Administradoras Locales; para que sean debatidos modificados, aprobados o negados por dichas corporaciones⁴⁸.

Un segundo ámbito determina los campos que no son objeto de las iniciativas ciudadanas. En el caso de Costa Rica, la Ley de Iniciativa Popular no. 8491 establece que las iniciativas ciudadanas “no procederá(n) cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” (art. 1). Otros países excluyen las iniciativas de carácter internacional; es el caso español de la Ley Reguladora de 1984.

Por último, un tercer ámbito se refiere al número de firmas requeridas para presentar una iniciativa popular: la Iniciativa Ciudadana Europea requiere de un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros; en Costa Rica, la ley establece que “un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán ejercer la iniciativa para formar leyes o reformar parcialmente la Constitución Política” (art. 1); y en Colombia, se estipula que “pueden presentar iniciativa popular las personas

⁴⁶ Los países europeos que hasta 2005 habían incorporado la iniciativa ciudadana, eran Austria, España, Hungría, Italia, Liechtenstein y Suiza. En el contexto latinoamericano, los países que han incorporado la iniciativa ciudadana de ley en sus ordenamientos legales son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Véase de C. Gamboa Montejano, *Democracia Directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006.

⁴⁷ En Argentina, la Ley 24.747 especifica que “los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación” (artículo 2).

⁴⁸ Se trata de la Ley 143 aprobada en 1994.

naturales con respaldo de 5000 personas inscritas en el respectivo censo electoral”.

Balance y recomendación

La iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República tiene ventajas y desventajas; en términos generales, la iniciativa de reforma política es ambiciosa; se trata de la iniciativa más profunda de reconstrucción institucional del México contemporáneo⁴⁹.

La propuesta presidencial referida a la iniciativa ciudadana tiene varios méritos que permiten recomendar su aprobación. El primero es su carácter incluyente, es decir, reconocer el derecho de los ciudadanos de iniciar leyes o decretos; el segundo es su naturaleza flexible, es decir, establecer un requisito de firmas igual al 0.1% del padrón electoral nacional⁵⁰; y el tercero, es su carácter abierto, es decir, no establecer limitaciones temáticas a las iniciativas de ley. Adicionalmente, la propuesta tiene otros méritos; en el plano político y constitucional, implica la reforma del artículo 71 constitucional que ningún Presidente de la República del viejo régimen autoritario había iniciado.

Sin embargo, la aprobación e implementación de la iniciativa ciudadana enfrentará diferentes –por no decir, numerosos– retos y obstáculos. Uno de ellos se vincula con la capacidad y disponibilidad participativa de los ciudadanos; de acuerdo con algunos estudiosos, el nivel de participación ciudadana es significativamente bajo⁵¹. En ese marco contextual, hay el riesgo de que las iniciativas sean el resultado de las *minorías activas* antes que de las mayorías ciudadanas. Otros retos y obstáculos pueden ser –para citar solo dos– aquellos vinculados

⁴⁹ Entre otros, J. Silva-Herzog, “Válvulas, palancas y aplanadoras”, *Reforma*, diciembre 21, 2009. Una visión opuesta es la de M.A. Granados Chapa, “¿Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *Reforma*, enero 10, 2010; y K. Garduño y E. Núñez, “Reforma política: un nudo gordiano”, *Enfoque*, no. 823, enero 24, 2010. Más recientemente, cuatro especialistas –José Antonio Crespo, María Amparo Casar, Alfonso Zárate y Alberto Aguilar– han analizado la propuesta presidencial de reforma política en J. Arvizú y A. Merlos, “Decálogo, pretexto para revisar sistema político”, *El Universal*, febrero 12, 2010.

⁵⁰ En otras palabras, si el padrón electoral fuera de 60 millones de electores, el requisito de firmas necesarias para presentar una iniciativa ciudadana de ley al Legislativo sería de 60 mil firmas; si el padrón electoral fuera de 70 millones, el requisito sería de 70 mil firmas.

⁵¹ V.M. Durand, *Ciudadanía y Cultura Política: México 1993-2001*, Siglo XXI, 2004.

con la “congeladora” y la lentitud legislativa así como las oposiciones de los partidos –sobre todo, fuera del espacio legislativo.

VII. Facultad de iniciativa de ley de la SCJN

La iniciativa presidencial

La proposición presidencial de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución de iniciativa, en caso de materializarse, sería de gran relevancia, porque modificaría el equilibrio existente entre los Poderes del Estado. Además podría iniciarse una tendencia a que organismos autónomos pretendieran tener derecho de iniciativa en su materia. Lo que de manera natural mermaría las atribuciones del Poder Legislativo.

Para abundar en el análisis debemos partir de los objetivos de la reforma. Los mencionados en la exposición de motivos enviada por el presidente Calderón son: 1. Fortalecer “...las capacidades del Poder Judicial de la Federación y se consigue una nueva armonía en materia legislativa entre poderes que no parte del principio de la exclusión”; 2. “...lograr un equilibrio más constructivo entre los Poderes de la Unión que a la vez garantice que no exista injerencia en asuntos legislativos diferentes a los del ámbito de su competencia...”; 3. “...sintonizar una práctica generalizada al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación análogas a las que hoy tienen los poderes judiciales locales”; 4. “...la Corte tendría la capacidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional, como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”; 5. “El perfeccionamiento de estas normas se vería reflejado en una mayor eficiencia del Poder Judicial de la Federación en su conjunto, lo que se traducirá en beneficio directo para los ciudadanos.”

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

No contempla este tema.

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

No contempla este tema.

Situación actual

El derecho de presentar iniciativas de leyes y decretos a nivel federal es competencia del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, según lo establecido en el artículo 71 de la Constitución.

En treinta y una entidades federativas, excepto el Distrito Federal,⁵² sus Constituciones establecen el derecho de iniciativa del Poder Judicial local. Existen tres modelos en los cuales se materializa esta facultad: 1) en el que se otorga facultad de iniciativa en aspectos de organización interna del poder judicial; 2) en donde la facultad anterior se amplía a cuestiones procesales, y 3) cuando se le otorga en todas las materias.

Antecedentes

La norma vigente en la Constitución es consecuencia de la adopción de la teoría clásica de los tres poderes. Según la cual el Legislativo elabora las leyes, el Ejecutivo las ejecuta y el Judicial las aplica e interpreta en última instancia. Casi todas las constituciones y leyes constitucionales federalistas de nuestra historia independiente, a excepción de la de 1843, establecieron la división en los tres poderes, con sus ámbitos de competencia claramente definidos.

En la Constitución centralista de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, que era de carácter federalista, la

⁵² La iniciativa menciona 29 entidades. La revisión hecha en la página www.senado.gob.mx de las constituciones estatales y del Estatuto de Gobierno del D.F. arroja esta información.

Suprema Corte de Justicia tenía derecho de iniciativa “en lo relativo a la administración de su ramo”.

A partir de diciembre de 2005 y durante 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó la “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, evento realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El resultado de esa consulta se resumió en el llamado “Libro Blanco”⁵³, en el cual se hace la propuesta de otorgar la atribución de iniciativa a los poderes judiciales a nivel federal y local, con dos variantes, la primera amplia y la segunda limitada al ámbito de la justicia.

Derivado de los foros organizados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), la Suprema Corte reiteró la ambivalente conclusión del Libro Blanco.

Por su parte, la propuesta del Ejecutivo, hecha en diciembre de 2009, plantea que la atribución que se pretende otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga la finalidad de proponer modificaciones en las siguientes materias: a) la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, b) la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y c) La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Del mismo modo que se exige una mayoría calificada para la declaración de inconstitucionalidad en las sentencias que conciernen a esos dos medios de control constitucional, para la aprobación de iniciativas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se propone una mayoría de ocho de los once ministros.

Comparación internacional

Entre los países que otorgan la facultad de iniciativa de ley a sus respectivos poderes judiciales, se puede mencionar a Colombia,

⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial en México: Una agenda para la justicia en México*, SCJN, 2006, p. 122: www.scjn.gob.mx

Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Panamá, Brasil, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Venezuela y Guatemala, la Federación Rusa y Bielorrusia.

Como ejemplos en contrario, donde el poder judicial no tiene atribución de iniciativa, se puede mencionar a Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay, Estados Unidos, España, Francia, Alemania, Bélgica, Ucrania, Confederación Suiza, Japón, Corea y Filipinas.

Balance y recomendación

Para evaluar la iniciativa presidencial se debe considerar que las reformas propuestas desde el gobierno asumen⁵⁴: la racionalidad, la legitimidad y la eficacia, como atributos esenciales que requiere cualquier régimen político.

La atribución de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para proponer reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sí contribuiría a incrementar la eficacia judicial, pues habría más agilidad en adecuar su organización a las necesidades sociales, lo cual mejoraría su funcionamiento. Por otro lado, lo equipararía al Ejecutivo, que sí tiene atribución en materia de su organización interna.

Los otros puntos de la iniciativa presentan dificultades, pues no atienden la eficacia y la legitimidad. La división funcional de los poderes del Estado y de los organismos constitucionales autónomos tiene que ver con el control del *poder*, que se logra por las atribuciones otorgadas a cada uno de ellos. En caso de ser aprobada la propuesta, se modificaría el equilibrio institucional, lo que podría llevar a conflictos entre los poderes federales y entre los diversos niveles de gobierno.

En la hipótesis de que una iniciativa de la Corte...

aprobada por el Congreso de la Unión y una minoría parlamentaria interpusiera una acción de inconstitucionalidad, en cuyo caso el juzgador sería parte interesada, por lo que podría presentarse un conflicto de intereses.

En la iniciativa se argumenta que se contribuiría a mayor independencia del Poder Judicial. Lo que se ampliaría son sus atribuciones. A mayores atribuciones, mayor poder, lo cual modificaría el equilibrio sistémico existente. Una consecuencia ineludible es la disminución de atribuciones del Legislativo, y la consecuencia política es una disminución de su poder. Por último, la actividad legislativa es un proceso jurídico-político donde el denominador común son las tensiones y los conflictos. ¿Vale la pena inmiscuir al Poder Judicial en este territorio abiertamente?

Por otro lado, en México la preocupación ciudadana se ubica en otros aspectos: el Poder Judicial se sitúa en 40% del índice de independencia e imparcialidad, mientras que la percepción social de que el sistema judicial es corrupto llega a 80%.⁵⁵ La propuesta presidencial toca parcialmente el mejoramiento de la eficacia judicial. Por otro lado, los riesgos de desequilibrio sistémico, que desembocarían en conflictos, parece que no han entrado en los cálculos de la iniciativa.

En consecuencia, un círculo que tiene la intención de ser virtuoso (la iniciativa presidencial) puede caer en vicioso, ya que el Ejecutivo corre el riesgo de perder legitimidad, lo que a su vez puede convertirse en obstáculo para el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas.

VIII. Iniciativa preferente del Presidente y referéndum para reformas constitucionales

La iniciativa presidencial

El texto de la Exposición de motivos de la iniciativa plantea: “Con el objetivo de promover la cooperación entre los poderes Ejecutivo y

⁵⁵ Instituto Mexicano para la competitividad, *Situación para la competitividad de México, 2006: Punto de inflexión*, Anexo estadístico, IMCO, México, 2007, p. 580.

Legislativo y facilitar la consecución de objetivos prioritarios para la nación, se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas, dos al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo. El carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.”

Si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa en el plazo indicado, entonces “se considerará aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal”. Este procedimiento es conocido como *afirmativa ficta* y constituye una forma de obligar al legislativo a desahogar y resolver las dos iniciativas preferentes del titular del ejecutivo. Sólo las iniciativas de reforma constitucional presentadas en la lógica de trámite preferente serían sometidas a un referéndum, para que sean los ciudadanos quienes decidan sobre su eventual aprobación. En esta situación, el referéndum sería organizado por el Instituto Federal Electoral (IFE) a petición del Presidente de la República. Quedarían excluidas de este procedimiento las siguientes materias: electoral, fiscal, presupuestal, seguridad nacional y organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Una figura así ampliaría la inclusión de los ciudadanos por medio de un mecanismo de democracia directa sobre las reformas a la constitución. La iniciativa establece que sólo se aprobarán las iniciativas que “obtengan el respaldo de las dos terceras partes de votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas.” Además, se exige que en el referéndum participe al menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Con la iniciativa preferente se pretende agilizar la respuesta del Congreso a las prioridades de la agenda presidencial. La iniciativa presidencial sostiene que no se trata de una reforma que castigue o disminuya las facultades del Congreso, sino de un medio que permita jerarquizar la Agenda Nacional y que, en todo caso, lo que sancione sea

la inacción, la falta de discusión, de debate y de decisión. Su aprobación implicaría una ampliación de facultades del Ejecutivo y —cuando se trate de reformas constitucionales— de la ciudadanía.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

La iniciativa de estos tres partidos extiende el derecho de presentar iniciativas preferentes a los grupos parlamentarios y a los ciudadanos, en los siguientes términos: “El titular del Ejecutivo Federal y la mayoría de integrantes de cada uno de los grupos parlamentarios tendrán derecho a presentar en cada Cámara, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario, una iniciativa de ley o decreto señalada como de trámite legislativo preferente. En el primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de una Legislatura, la iniciativa preferente a que se refiere este párrafo se podrá presentar dentro de los primeros quince días naturales. Las iniciativas presentadas por ciudadanos serán siempre de carácter preferente, observándose los plazos y trámites a que se refiere este artículo”.

En esta iniciativa también se establecen materias para las cuales no procede la iniciativa preferente: “No tendrán carácter de preferente las iniciativas en materia electoral y de partidos políticos ni de seguridad nacional.”

La iniciativa de los tres partidos no incluye la figura de *afirmativa ficta*, presente en la presidencial. “Todas las iniciativas señaladas como de trámite legislativo preferente serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de origen o, en su caso, a la recepción del proyecto en la Cámara revisora. Si transcurrido dicho plazo no se hubiere presentado el dictamen relativo, el Presidente de la Cámara que corresponda deberá someter de inmediato al Pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación, garantizándose que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión concluya a más tardar el último día de sesiones ordinarias del mismo periodo. En el caso de iniciativas

de reformas a la Carta Magna se observará además lo establecido en el artículo 135 constitucional”.⁵⁶

En lo que respecta al caso del referéndum, PRD-PT-C proponen que “se sometan a ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de los sesenta días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen. Se propone como restricción que no puedan someterse a referéndum aquellas leyes referentes a materias fiscal, presupuestaria y defensa exterior de la Federación”.⁵⁷

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

El Partido Revolucionario Institucional en su propuesta expone que, “En otro caso, el derecho de iniciativa preferente para el Ejecutivo, el Senado ya resolvió en la materia en sentido positivo; la minuta respectiva se encuentra en estudio y dictamen en la Cámara de Diputados, documento que también contempla adecuaciones de indudable trascendencia para perfeccionar el derecho de observación que la Constitución otorga al Ejecutivo Federal respecto de leyes o decretos aprobados por el Congreso, a fin de impedir que por la vía de la demora en la publicación (veto de bolsillo) el Ejecutivo haga nugatorias las decisiones del Congreso. Ahora bien, en lo que manifestamos nuestra discrepancia es respecto de la propuesta presidencial que pretende otorgar al Ejecutivo la facultad de suplantar al Congreso a través de la afirmativa ficta, como consecuencia de la iniciativa preferente. Tal propuesta nos parece inadmisibles, por ser totalmente contraria al principio de división de Poderes, opinión en la que coinciden los más distinguidos juristas de México”.⁵⁸

De esta forma, el PRI acepta la iniciativa preferente, pero se opone totalmente a la *afirmativa ficta*. Este partido además propone cambios

⁵⁶ Iniciativa PRD-PT-Convergencia.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ PRI, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en las reglas del trabajo parlamentario, con la finalidad de mejorar el trabajo de las cámaras: establecer que a los diputados y senadores que no concurran a una reunión, sin causa justificada o sin permiso, se les descontará la dieta correspondiente al día de su ausencia, así como obligar a que las comisiones ordinarias de las Cámaras deliberen desde los treinta días previos a la apertura de los periodos ordinarios de sesiones para desahogar el trabajo legislativo pendiente (minutas, iniciativas y puntos de acuerdo).⁵⁹

La situación actual

La Constitución, en su artículo 71, establece que el Presidente de la República puede presentar ante el Congreso iniciativas de ley o decretos, que a su vez se remiten a las comisiones legislativas. Sin embargo, no existe una reglamentación que determine que éstas deben ser discutidas, dictaminadas y votadas dentro de un plazo determinado. Por lo tanto, las iniciativas presidenciales pueden quedar “congeladas” indefinidamente en alguna de las cámaras. Antes, cuando el partido del presidente tenía la mayoría absoluta e incluso calificada, se imponía la disciplina para aprobar todo lo que el titular del ejecutivo enviaba, pero en la situación actual, en que incluso el partido del presidente es minoritario en ambas cámaras, eso ya no ocurre.

Comparación internacional

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial afirma que la figura de iniciativa preferente del Presidente se considera (con distintos matices) en las Constituciones de varias democracias alrededor del mundo, incluyendo las de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Nicaragua y Paraguay. Al considerar los plazos límite establecidos por las Constituciones latinoamericanas, que incluyen esta figura en su régimen constitucional, se observa lo siguiente: Chile, Colombia y Ecuador establecen para dictaminar las iniciativas

⁵⁹ “Comparativo de las tres iniciativas de Reforma Política”, en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

remitidas por el Presidente con el carácter de preferentes, un plazo de treinta días. Paraguay por su parte señala un plazo de sesenta días.⁶⁰

Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo constatan que “[...] en algunos países (de América Latina) la Constitución permite al presidente declarar “urgente” la aprobación de un proyecto de ley, con lo que obliga al Congreso a actuar dentro de un período específico; de lo contrario el proyecto se convierte automáticamente en ley”.⁶¹ Estos autores añaden a los casos mencionados en la iniciativa presidencial los de Uruguay y Brasil, en los cuales el plazo para dar trámite legislativo a las iniciativas presidenciales es de 45 días.

Puntos a favor y en contra

La iniciativa preferente permitiría agilizar la respuesta del Congreso a la agenda presidencial. Por supuesto, no garantiza que la respuesta sea para aprobar las propuestas del ejecutivo, porque el Congreso conserva plenamente sus facultades, entre las cuales se encuentra votar en contra las iniciativas presidenciales. Entre las ventajas que destacan está la de generar un mayor diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que la iniciativa preferente obligaría a éste a resolver en plazos perentorios los temas que el presidente considere prioritarios, los cuales no podrán ser más de dos al año.

La iniciativa preferente permitiría al Congreso y a los ciudadanos tener claridad sobre las prioridades del Ejecutivo Federal y garantizaría, hipotéticamente, que en el Congreso al menos se discutan y voten sus proyectos e iniciativas. De esta forma, se fortalecería el sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión, debido a que se obligaría a ambas cámaras a discutir sobre las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, pues dejarlas sin algún tipo de observación, daría por sentado su aprobación. Además, se propiciaría la temprana definición de las prioridades del gobierno, tanto para los legisladores como para la ciudadanía. Ambos sectores contarán con elementos oportunos para

formar sus opiniones y expresarlas, y retroalimentar así un proceso público de deliberación democrática.

Balance y recomendación

La propuesta del presidente Felipe Calderón, para facultar al Ejecutivo a presentar iniciativas preferentes, evidencia la necesidad de generar mecanismos para destrabar los posibles inconvenientes políticos de un gobierno dividido, situación que ha caracterizado a México desde 1997. Desde ese año el partido del presidente ya no ha contado con mayoría en las dos cámaras del Congreso, lo que ha permitido constatar que el gran poder presidencial que caracterizaba a nuestro país no tenía su origen en el diseño constitucional, sino más bien en el carácter hegemónico del partido gobernante.

La comparación internacional permite constatar que otros sistemas presidenciales democráticos del mundo cuentan con la figura de la iniciativa preferente, y que por tanto no es propia de sistemas autoritarios. En el escenario mexicano actual resulta adecuado aprobar la figura de iniciativa preferente presidencial contenida en la iniciativa del presidente Calderón, debido a que puede contribuir al establecimiento de un nuevo equilibrio entre poderes en condiciones de gobierno dividido. Por lo que se refiere a la iniciativa de los partidos PRD, PT y C, que propone que todos los grupos parlamentarios también puedan presentar iniciativas preferentes, es perfectamente viable aprobarla, pero evidentemente no afectaría, ni positiva ni negativamente, las relaciones entre los poderes.

Por lo que se refiere a la negativa del PRI y el frente PRD-PT-C a la afirmativa ficta, es inevitable considerar que de no existir dicha figura en los hechos tampoco existirían las iniciativas preferentes, porque el Congreso no estaría obligado a desahogarlas en un plazo perentorio.

IX. Veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación

La iniciativa presidencial

En este punto se plantean dos objetivos: “Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso”.

Con respecto al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y “con el objeto de evitar riesgos en la conducción de las finanzas públicas y para dar certeza jurídica a la posibilidad del Ejecutivo de observar el Presupuesto, la presente iniciativa propone establecer de forma expresa la facultad para hacer observaciones parciales o, en su caso, vetar totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para la superación del veto se requerirá de las dos terceras partes del número total de votos de la Cámara de Diputados”.

Aunque el Presidente de la República tiene la facultad para devolver –con observaciones– la totalidad o una parte del proyecto de ley que hubiere aprobado el Congreso de la Unión, y en la hipótesis de que éste no pudiera superar lo que doctrinalmente se reconoce como veto presidencial, el titular del Ejecutivo federal no puede publicar la parte o las partes de la norma sobre las cuales existe acuerdo tácito entre ambos órganos de Estado, ya que tal acción no existe como facultad constitucional. Así, la iniciativa plantea una alternativa razonable en caso de que las Cámaras (y, en el caso del presupuesto de egresos de la federación, sólo la Cámara de Diputados) no superen el veto presidencial: “[...] se propone facultar al Ejecutivo para publicar las partes del proyecto avaladas tanto por éste como por el Congreso. Esta facultad del Ejecutivo para promulgar una ley en estas condiciones se actualizará en caso de no alcanzarse la superación del veto en alguna de las cámaras o, a manera de afirmativa ficta, si transcurridos veinte días hábiles no se efectúa la votación respectiva en el Congreso”.

Sobre la posibilidad de vetar el decreto de Presupuesto de Egresos de

como antecedente el caso conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en 2005, por la vía de la controversia constitucional: “En el caso específico de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Constitución no es suficientemente precisa en cuanto a si éste puede o no ser observado por el Ejecutivo Federal como sucede en el caso de todas las leyes y decretos del Congreso de la Unión. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación de diversos preceptos constitucionales hecha por la SCJN, el Ejecutivo Federal sí cuenta con dicha atribución”.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia

La iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios de estos tres partidos establece la facultad del Presidente para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no en la modalidad de veto parcial, con la posibilidad de que el veto se supere por mayoría relativa. En caso de no aprobación en el plazo de ley, seguiría vigente el del ejercicio anterior hasta la nueva aprobación. También se propone eliminar el llamado “veto de bolsillo” mediante la atribución del presidente de la Cámara de Diputados de ordenar la publicación del presupuesto aprobado.

Por cuanto al antecedente jurisdiccional de 2005, esta iniciativa señala que, “a pesar del fallo de [la] Corte que reconoce una facultad limitada de veto presupuestal para el Ejecutivo, aún existe debate sobre la viabilidad constitucional de esa interpretación. Por un lado, es claro que el Presupuesto de Egresos no es una ley bicamaral y, por tanto, no puede aplicarse la regla del veto contenida en el artículo 72; pero, por otro lado, es verdad que la Constitución define dónde no puede el Ejecutivo ejercer esa potestad y en tales excepciones no está incluido el decreto de Presupuesto”.

En consecuencia estos tres grupos parlamentarios proponen “conceder en el texto constitucional la facultad de veto presupuestal al Ejecutivo, pero perfeccionando dicho mecanismo para que el proceso de presupuestación sea ágil y libre de obstrucciones institucionales o

meta institucionales, como las coloquialmente llamadas congeladora legislativa y veto de bolsillo”.

En este punto, el texto de la iniciativa PRD-PT-C señala un procedimiento legislativo más fino y práctico que, además, sugiere abandonar el principio de mayoría calificada: “el Ejecutivo podrá observar el decreto de Presupuesto de Egresos en un término de 10 días hábiles posteriores a su recepción. De no hacerlo o de manifestar su conformidad, deberá publicarlo en los siguientes 5 días hábiles. De observarlo, la Cámara deberá discutir y aprobar de nuevo el decreto, por la misma mayoría relativa. Por último, en el escenario de que la promulgación no se realice en los plazos especificados, el Presidente de la Cámara de Diputados podrá ordenar directamente la publicación del decreto, garantizando así su entrada en vigor”.⁶²

La iniciativa del Partido Revolucionario Institucional

Por su parte, la iniciativa del grupo parlamentario senatorial del Partido Revolucionario Institucional, que incluye diversos aspectos en materia presupuestal, propone que, en caso de que la Ley de Ingresos y el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación no sean aprobados en el plazo previsto, las determinaciones legales del año anterior continúen vigente hasta una nueva aprobación.

La justificación respectiva alude a las consecuencias que puede tener el procedimiento legislativo conforme al actual diseño constitucional y las nuevas circunstancias políticas: “La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta insuficiente para la nueva realidad política de México”. Además, “el principal defecto del diseño constitucional vigente es que no existe un mecanismo institucional que prevea una solución adecuada para el caso de la no aprobación de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de

⁶² Iniciativa presentada por el Senador “Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta* núm. 85, jueves 18 de febrero de 2010, consultada en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

Egresos de la Federación. Es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver un posible bloqueo legislativo”.⁶³

La propuesta concreta sobre una reformulación del procedimiento legislativo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación está apoyada en la referencia a experiencias sobre este punto en varios países de América Latina, y se detalla en dos aspectos:

- “Se establece un mecanismo de reconducción para el caso que llegado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, no estén aprobados La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación o ambos; para ello se dispone que dichos documentos del año anterior seguirán teniendo vigencia, en tanto son aprobados los del ejercicio correspondiente”.
- “Se reducen, asimismo los plazos para desahogar las observaciones y recomendaciones; se eliminan los principios de posterioridad y anualidad, para que la Auditoría Superior de la Federación pueda intervenir de manera mucha más eficaz y oportuna [...]”.⁶⁴

Como se observa, el PRI manifiesta su oposición a la propuesta de veto parcial contenida en la iniciativa presidencial, pues, al igual que los grupos parlamentarios del PRD-PT-C, establece un mecanismo de reconducción para el caso que, llegado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, no estén aprobados la Ley de Ingresos, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación o ambos; para ello se dispone que las determinaciones legales respectivas del ejercicio anterior se mantengan vigentes, en tanto son aprobados las del ejercicio siguiente.

Antecedentes y situación actual

En el constitucionalismo mexicano la regulación relativa a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos ha sido genérica y

⁶³ Iniciativa suscrita por senadores del PRI con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta* núm. 88, martes 23 de febrero de 2010.

⁶⁴ Iniciativa suscrita por senadores del PRI con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta* núm. 88, martes 23 de febrero de 2010.

con vacíos jurídicos que propician la falta de acuerdos oportunos entre los grupos parlamentarios y entre los órganos de poder ejecutivo y legislativo. Todo ello impacta negativamente la agenda legislativa que incluye diversos asuntos de interés nacional, pues reduce los tiempos previamente calculados de negociación y acuerdo entre múltiples actores.

En esta cuestión, el sistema jurídico mexicano presenta la particularidad de que, pese a tratarse de un legislativo bicameral, la facultad de aprobar el presupuesto es exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual data de entre 1857 y 1874, época en que México adoptó el sistema de asamblea única, pues entonces fue suprimida la Cámara de Senadores. La Constitución de 1824 había establecido que ambas cámaras del Congreso debían intervenir en la aprobación del presupuesto; sin embargo, al restablecerse el Senado, en 1874, la Cámara de Diputados retuvo para sí la atribución en materia presupuestal.

Por otra parte, en primer lugar, puesto que la cuestión presupuestal impacta las acciones orientadas al desarrollo nacional conforme a diversos programas sociales y económicos, se comparte la convicción de que no existen previsiones jurídicas relativas a la falta de acuerdo total entre órganos de poder en la aprobación presupuestal, las cuales puedan dar certeza a las acciones gubernamentales en el ejercicio fiscal subsiguiente y, en caso necesario, permitan llevar a cabo una “reconducción presupuestal”, como se estila llamarla doctrinalmente.⁶⁵ En segundo lugar, se discute cada vez más –incluso intensamente– acerca de si el Presidente de la República puede efectivamente vetar o no el decreto de presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, pero hay la convicción común de que, de cualquier manera, la Constitución Política no prevé facultad presidencial alguna para publicar sólo las porciones normativas sobre las cuales hay acuerdo expreso o tácito, en tanto se retorna al procedimiento legislativo aquellas porciones normativas en desacuerdo.

El voto de minoría formulado por los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero de García Villegas que acompañan la sentencia recaída a la controversia constitucional 109/2004, relativa al decreto de presupuesto de egreso de la federación para el ejercicio 2005, nos ayuda a convencernos de que, en efecto, el procedimiento legislativo que concierne al presupuesto de egresos de la federación debe ser reformado urgentemente. Veamos los párrafos que subrayan los dilemas inherentes a las bases constitucionales vigentes, y de los cuales se pueden desprender argumentos suficientes para apoyar dicha reforma:

[...] conforme marca el propio artículo 72, en México, si bien es factible que el Ejecutivo Federal formule observaciones a una parte o a todo el proyecto aprobado por el legislativo, eso de ninguna manera supone que la parte respecto de la que no tuvo observaciones pase a ser promulgada o publicada y eventualmente esté vigente.

No, en México esta facultad del Ejecutivo es, como en doctrina se llama “total”, en el sentido de que sí hubiere observaciones, aun cuando fuera sólo respecto de una parte, el proyecto se devuelve *por completo* a la Cámara legislativa que corresponda, para que ésta las atienda y, en su caso, supere; pero, entre tanto eso sucede, las partes del proyecto que no fueron observadas por el Ejecutivo quedan en suspenso e incluso, en aptitud de ser modificadas nuevamente por las Cámaras legislativas.

En México el Ejecutivo no puede, como sucede en otras geografías, promulgar y publicar las porciones del proyecto que sí sean de su agrado y vetar y devolver lo que no lo sea. El todo corre una misma suerte, de manera que, habiendo observaciones, aun cuando sólo sean respecto de ciertas partes, el todo es devuelto al Congreso y entretanto se superen tales observaciones, nada de lo antes aprobado puede entrar en vigor.

En efecto, si hubiera esa posibilidad de fragmentación, todavía podría señalarse que se publicara y entrara en vigor la parte del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto de la que no hubo observaciones, y se entretuviera y mantuviera sin regir la

parte en que sí las hubo, hasta que fueran superadas, de manera que los perjuicios de no tener un Presupuesto de Egresos de la Federación definitivo al final del ejercicio no serían tan graves.

Sin embargo, eso no es una posibilidad en nuestro régimen, pues, observado que fuera el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando sólo en algunas partidas presupuestarias, la consecuencia de derecho sería que *todo* el Presupuesto de Egresos de la Federación fuera devuelto a la Cámara, sin que mientras hubiera partidas que pudieran regir la situación financiera del Estado.

De esta manera, de no superarse las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos de la Federación, por una mayoría calificada llevaría a que no existiera presupuesto durante ese ejercicio, con todo lo que esto implica.

Estos factores, en nuestra opinión, evidencian serias inconsistencia y dificultades operativas para el caso de que se admitiera el veto de Ejecutivo contra el Presupuesto de Egresos de la Federación, y más bien abonan en demostrar que nuestro sistema no está diseñado ni tiene cabida para reconocer una facultad en tal sentido a favor del Ejecutivo Federal.

A pesar de que el Pleno de la SCJN se pronunció en 2005 sobre la facultad del Presidente de la República para vetar el presupuesto,⁶⁶ el hecho de que no esté expresamente reconocida por la Constitución, y tampoco el “veto” parcial, indudablemente genera incertidumbre política y económica respecto de la aplicación programática de recursos federales.

En resumen, de acuerdo con una corriente de interpretación, es claro que el Ejecutivo carece de la facultad de veto del decreto de presupuesto de egresos de la federación, puesto que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobarlo (artículo 74 fracción IV de la Constitución Política federal), por lo que su emisión no corresponde

al típico procedimiento legislativo, en donde actúan las dos Cámaras del Congreso, una de origen y la otra revisora. En sentido contrario, otra corriente asevera que el veto presidencial sí puede aplicarse al presupuesto, porque hay una lista de asuntos que expresamente no pueden ser vetados y, no estando el decreto de presupuesto en esa lista, por exclusión es posible devolverlo con observaciones.

Puntos a favor y en contra

La propuesta de que el Ejecutivo federal pueda publicar las porciones de leyes y decretos sobre las cuales hay expreso o tácito acuerdo entre los órganos de Estado que participan en el procedimiento legislativo federal, conlleva una consolidación del sistema político mexicano en términos de regularidad constitucional para el mantenimiento de los equilibrios interorgánicos, reducción de los umbrales de incertidumbre en la decisión política y oportunidad en el ejercicio presupuestal conforme a la planeación del gasto federal destinado a la provisión ordinaria de bienes y servicios a la población.

En la hipótesis de veto⁶⁷ tanto de la Ley de Ingresos como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y de que la negativa presidencial a concluir el proceso legislativo no sea superada por el Congreso, se pretende que dicho proceso responda totalmente al necesario control y equilibrio de los órganos de poder, de manera que el Poder Legislativo no pueda imponer una composición presupuestal incongruente con

⁶⁷ La expresión “veto” no existe en la Constitución Política federal, pero sí en la doctrina jurídica: se entiende como la facultad que tiene el titular de un órgano para desaprobado un proyecto aceptado o sancionado. Su fundamento es en razón de la conveniencia política y armonización del funcionamiento de los poderes del Estado, así como el mantenimiento del equilibrio en los controles de poder. Actualmente, la figura ha evolucionado al grado de contar con diferentes formas o modalidades. En la doctrina mexicana se ha extendido la noción de que el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo y sostiene categóricamente que “en el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto” (Jerónimo, 2001). Esta aseveración deriva de una interpretación del artículo 72 constitucional, según la cual sólo se admitiría la posibilidad de vetar los proyectos de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso. “El veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo. Teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el Poder Legislativo”. Es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones. Consulta en Revista electrónica EX LEGE.: http://bajio.delasalle.edu.mx/web3/contenidos/revistas/derecho/numero_6/docentes_meredith_martinez.html

requerimientos inaplazables de ejercicio gubernamental o, aún más, de imposible realización. Al contrario, se propone un diálogo y una interacción constructiva entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En la iniciativa que aquí se discute el Ejecutivo señala que se quiere dar certeza al funcionamiento de las instituciones del Estado y evitar riesgos en la conducción de las finanzas públicas del país, estableciendo, entre otros elementos, la figura de *reconducción presupuestal*⁶⁸ (que, en sentido amplio, incluye la cuestión de los ingresos), en caso de una nueva falta de decisión en el Congreso en estas materias tan importantes.⁶⁹

En caso de que el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación fuera desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, sería devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados, por lo que deberá ser discutido de nuevo por ésta, en un plazo de diez días hábiles. Este punto permitiría al Presidente de manera explícita formular y replantear las consideraciones realizadas por el Legislativo. Por ejemplo, si bien el Presidente Fox, en su momento, manifestó la posibilidad de opinar sobre el decreto de Presupuesto de Egresos, con la iniciativa del presidente Calderón se propone evitar quedarse en la simple declaración política y en el cabildeo con los partidos de oposición como mecanismo regular o cardinal de arreglo de los desacuerdos entre poderes en esta materia.

En definitiva, el proceso de formación de las determinaciones legales relativas a los ingresos y egresos gubernamentales entraña uno de los ejercicios de interacción institucional más representativos de la teoría de la distribución del poder público, así como de sus pesos y contrapesos. Con ello no se alude únicamente a su discusión parlamentaria, ya que desde la formulación de las iniciativas correspondientes debe existir la coordinación entre todos los órganos

⁶⁸ La "reconducción presupuestal" es reconocida por la Convención Nacional Hacendaria como estrategia a seguir a efecto de garantizar certidumbre presupuestal. Este mecanismo es una figura jurídica consistente en la prórroga de la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados. Propiamente es una medida transitoria por la que se da cumplimiento al principio de legalidad en la obtención de los ingresos por contribuciones y la aplicación de recursos públicos, a través del establecimiento de una excepción al principio de anualidad de los ordenamientos que establecen los ingresos y egresos autorizados para el sector público.

⁶⁹ <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=51464>. Página oficial de la Presidencia de la República. Tomado del discurso del presidente Calderón del 15 de diciembre del 2009.

de poder del Estado, los organismos autónomos constitucionales y la diversidad de entidades paraestatales.

Balance y recomendación

De aprobarse la propuesta de veto parcial presidencial al decreto de presupuesto de egresos, constituiría un avance en el terreno de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con esta propuesta se permitiría reconducir el presupuesto de un año a otro mediante normas que garanticen la aplicación oportuna del gasto planificado. Esta reforma permitirá, además de optimizar tiempos y evaluar con mayor tiempo los puntos que causen desacuerdo, ofrecer transparencia en este tipo de decisiones y contribuir a la rendición de cuentas.

Por lo demás, y con un manifiesto acuerdo sobre este punto de la iniciativa, la constitucionalización del veto parcial de leyes –y, en particular, del decreto de presupuesto de egresos de la federación– puede ayudar a atender eficazmente los requerimientos sociales, económicos y políticos, y especialmente aquellas acciones institucionales de desarrollo nacional o regional que impactan: a) en las necesidades ordinarias de empleo, alimentación, salud, educación, vivienda o seguridad social; y b) en aquellas necesidades imprevisibles que aparecen a causa de desastres socio-naturales y que afectan a sectores indeterminados de la población.

C. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El sistema político mexicano ha cambiado notablemente —y no siempre para mejor— en este siglo. La alternancia de partido político en el gobierno federal ocurrida en 2000 generó nuevas actitudes entre los ciudadanos, nuevas formas de actuar de los partidos y nuevas formas de tomar decisiones gubernamentales y legislativas. Esto, sin que se haya modificado sustancialmente el régimen jurídico-político establecido en 1917. La iniciativa presidencial y las de PRD-PT-C y del PRI coinciden precisamente en proponer cambios (aunque, por cierto, desde perspectivas diferentes) al régimen jurídico-político de la Federación, que lo adapten a la presente situación de pluralismo en la sociedad y en las cámaras legislativas. En particular, las tres iniciativas concuerdan en lo general en procurar la mejor aplicación de los principios de control popular e igualdad entre los ciudadanos.

Sin embargo, en algunos puntos hay diferencias fuertes entre las tres iniciativas. Uno de ellos es la integración y elección del Congreso, en que las tres iniciativas difieren significativamente: la presidencial procura la reducción del número de partidos y la formación de mayorías electorales y congresionales; en cambio, la de PRD-PT-C favorece la proporcionalidad pura en la integración del Congreso, mientras la del PRI se sitúa a medio camino de las otras dos. Otro punto de diferencia es la elección del Presidente por mayoría absoluta y con segunda vuelta, rechazada frontalmente por PRD-PT-C y de manera menos tajante también por el PRI. Uno más es el de la democracia participativa (referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, revocación de mandato), donde PRD-PT-C avanza mucho más que las otras dos iniciativas. Además, las iniciativas de PRD-PT-C y del PRI buscan reforzar el control del legislativo sobre el ejecutivo, mientras que la del presidente busca un equilibrio ligeramente más favorable al ejecutivo que el actual. Por ende, se requerirá mucha voluntad política para que

una combinación de las diversas iniciativas ya presentadas pueda ser aprobada por el Congreso.

Retomando aquí el esquema de evaluación de IDEA, se advierte que la iniciativa presidencial reforzaría los valores mediadores de participación ciudadana, representación, rendición de cuentas y capacidad de respuesta, a través de los requisitos y recursos subrayados en el Cuadro 1. Pero no tendría impacto sobre los valores de delegación de autoridad,¹ transparencia y solidaridad, ni tampoco sobre varios de los requisitos y recursos allí enlistados; algunos de ellos (transparencia, por ejemplo) han sido atendidos ya en el pasado reciente, y otros reclaman todavía atención por parte de ejecutivo y legislativo. Finalmente, dos puntos de la iniciativa presidencial tendrían un impacto parcialmente negativo sobre uno de los requisitos y uno de los recursos planteados por IDEA. (Véase la columna “Valores y elementos de IDEA” en Cuadro 5).

Recuperando a continuación la noción de democracia funcional planteada por investigadores de la UAM, se encuentra que seis puntos de la iniciativa presidencial contribuyen al empoderamiento ciudadano, otros dos lo disminuyen y dos más no tienen impacto sobre este ámbito. En cuanto a la inclusión, cuatro puntos de la iniciativa presidencial la favorecen, otros cuatro la desfavorecen, y los dos restantes no tienen impacto sobre la misma. Finalmente, ocho puntos de la iniciativa presidencial contribuyen al fortalecimiento de las instituciones, y uno no (ver las columnas “Empoderamiento ciudadano”, “Inclusión” y “Fortalecimiento institucional”, en Cuadro 5).

Retornando finalmente a la concepción de calidad de la democracia de Morlino, seis puntos de la iniciativa presidencial contribuyen a mejorar alguna o varias de las ocho calidades enumeradas por éste, y otros tres no lo hacen (cfr. la columna “Calidad democrática”, en Cuadro 5).

¹ Aunque sí sobre el recurso institucional del referéndum, incluido por IDEA como parte del valor “delegación de autoridad”, y propuesto por el Presidente como recurso pasible de ser utilizado en caso de que el Congreso no aprobase ni rechazase una iniciativa presidencial preferente de reforma constitucional.

Reuniendo todos estos elementos de juicio, tanto teórico-metodológicos como de análisis específicos a México, este informe concluye con la recomendación de aprobar siete –en algunos casos con matices– y rechazar –también con matices– dos de los puntos de la iniciativa presidencial (ver las columnas “Recomendación” y “Observaciones” en Cuadro 5).

Cuadro 5. Cuadro – Resumen

Número	Propuesta	Empoderamiento ciudadano	Inclusión	Fortalecimiento institucional	Valores y elementos de IDEA	Calidad democrática	Recomendación	Observaciones
1.a	Elección consecutiva de legisladores federales y locales.	SÍ	NO	SÍ	Representación, rendición de cuentas	SÍ	Aprobar	
1.b	Elección consecutiva de miembros de ayuntamientos y jefes delegacionales.	SÍ	NO	SÍ	Rendición de cuentas, capacidad de respuesta	SÍ	<i>Aprobar</i>	Considerar reformas posteriores para fortalecer a los gobiernos municipales. <i>Algunos miembros del Área expresan reserva con respecto a la reelección de miembros de ayuntamientos.</i>
2	Reducir el número de diputados y senadores, modificando los principios para su elección.	No aplica	NO	SÍ	Representación	NO	<i>Aprobar</i>	No elevar el umbral para acceder a diputaciones de representación proporcional. <i>Algunos miembros del Área expresan reserva con respecto al impacto en el tamaño de la representación proporcional.</i>
3	Elección del Presidente por mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación en su caso.	SÍ	No aplica	SÍ	Representación	SÍ	<i>Aprobar</i>	Se considera no “pegar” las elecciones legislativas con la segunda vuelta de la elección presidencial.
4	Incrementar a 4% el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro.	No aplica	NO	SÍ	Contradice en parte el requisito de asamblea legislativa representativa	NO	<i>Rechazar</i>	
5	Incorporar la figura de candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular.	SÍ	SÍ	SÍ	Participación	SÍ	<i>Aprobar</i>	

	Incorporar la figura de iniciativa ciudadana.	SÍ	SÍ	SÍ	Participación	SÍ	<i>Aprobar</i>	Es recomendable que las iniciativas ciudadanas tengan trámite legislativo preferente.
	Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.	NO	SÍ	SÍ	Contradice en parte el principio de "separación de poderes" y afecta negativamente la función de control constitucional	NO	<i>Rechazar</i>	Limitar la iniciativa legislativa en los temas que conciernen directamente a la organización interna del Poder Judicial.
8	Facultar al Presidente para presentar anualmente al Congreso dos iniciativas preferentes. Si son iniciativas de ley, de no ser votadas o rechazadas por el Congreso, quedarán aprobadas. Si son iniciativas de reforma constitucional y el Congreso no se pronuncia, el Presidente podrá llamar a referéndum ciudadano sobre las mismas.	SI, a medias	SÍ, a medias	SÍ	Capacidad de respuesta	SÍ	<i>Aprobar</i>	El empoderamiento ciudadano y la calidad democrática aumentarían si el referéndum fuera forzoso en casos de reforma constitucional y de reforma de leyes generales en temas de primera importancia que conciernen a prácticas y desarrollo democráticos.
9	Establecer de forma expresa la facultad del Ejecutivo Federal para vetar, parcial o totalmente, el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos; asimismo, su facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.	NO	No aplica	SÍ	Capacidad de respuesta	SÍ	<i>Aprobar</i>	

Fuente: Elaboración propia.

La Reforma Política 2010, se terminó de imprimir en noviembre de 2010 por Gráficos eFe efe5203@gmail.com en los talleres Impresos Grafit, Joaquín Baranda No. 16, Iztapalala, D.F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Manuel Larrosa Haro, Miguel González Madrid y Juanita Hernández Reyes. La edición consta de 1,000 ejemplares. El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores. Se prohíbe su venta impresa o electrónica.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades

Departamento de Sociología

Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones

ISBN: 978-607-477-280-7



9 786074 772807