

D R T E

D P E R

C

E

S

O

P

REFORMA POLÍTICA

- 1 **Presentación**
Francisco Sales Heredia
- 3 **Reelección legislativa**
Gustavo Meixueiro Nájera y Octavio Ruiz Chávez
- 12 **Las candidaturas independientes**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- 17 **Facultades de iniciativa legislativa para la Suprema Corte de Justicia**
Francisco Sales Heredia
- 22 **Las propuestas de iniciativa preferente en México**
Salvador Moreno Pérez
- 36 **El veto presidencial en gobiernos divididos**
José de Jesús González Rodríguez
- 45 **Reducción en el número de legisladores federales**
Dunia Ludlow Deloya
- 54 **Representación proporcional en los congresos locales**
Efrén Arellano Trejo y César Augusto Rodríguez Gómez
- 65 **La fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- 74 **La legislación electoral y los medios de comunicación**
Liliam Flores O. Rodríguez
- 79 **SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA. Los temas de la reforma política en la opinión pública**
Efrén Arellano Trejo

Reporte CESOP

Número 30

Enero de 2010



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Desarrollo Regional

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josué Jijón León
Coordinador Técnico

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez
Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Alejandra Aguilar Jiménez
Elizabeth Cabrera Robles
Luz García San Vicente
Matilde Gómez Vega
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Roberto Vallín Medina
Editores

José Olalde Montes de Oca
Asistencia editorial



Presentación

*Francisco J. Sales Heredia**

En este nuestro primer número de 2010, año en que se conmemora el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, nos concentramos en la iniciativa de reforma política presentada por el titular del Ejecutivo Federal al Senado de la República. Si bien la iniciativa de reforma constitucional ha sido presentada ante el Senado, la iniciativa comprende temas discutidos en diversos foros desde hace años como parte de la Reforma del Estado y que se discutirán públicamente en próximas fechas. De igual manera, es claro que cabe la posibilidad de que la reforma sea evaluada en su momento por los diputados. De ahí que hemos considerado relevante presentar una serie de artículos que presentan y analizan la reforma propuesta.

El primer artículo de este *Reporte CESOP* se enfoca en la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales, considerando los argumentos a favor y en contra que han

ofrecido politólogos y expertos sobre un tema que resuena en la historia mexicana, pues ha sido debatido en numerosas ocasiones.

La propuesta de reducción del número de legisladores federales y las formas en que son elegidos tendría repercusiones en uno de los pilares del sistema electoral mexicano: el de representación proporcional, especialmente en los estados de la República. En el artículo sobre dicho tipo de representación en los congresos locales, se analiza la diversidad de reglas en los estados y las posibles implicaciones que tendrían las reformas, de ser aprobadas, en la integración de los congresos locales y en la representación de las minorías.

En el artículo sobre candidaturas independientes se abordan los argumentos a favor y en contra sobre la posibilidad de tales candidaturas fuera del contexto partidista. Se presenta la discusión de la Suprema Corte de Justicia en el caso Castañeda y se ofrecen ejemplos de legislaciones nacionales e internacionales sobre el tema.

Con relación a la propuesta de dotar de capacidad de iniciativa al Poder Judicial Federal en temas judiciales, se presenta un artículo en el que se discuten principalmente los argu-

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

mentos vinculados a la división de poderes y las implicaciones de tal discusión al incluir al pleno de la Corte en la generación de iniciativas de ley.

En el siguiente artículo se discute la propuesta de dotar de iniciativa preferente al Ejecutivo Federal. Se discuten los argumentos a favor y en contra de esta facultad y se hace una revisión de otras iniciativas de reforma presentadas sobre el tema en otras legislaturas.

El siguiente artículo, que cierra la discusión de la propuesta de reformas, se refiere a la ampliación de las facultades del Ejecutivo para ejercer el veto. Este trabajo presenta los argumentos a favor y en contra, así como una discusión de las diversas formas en que esta fa-

cultad ha sido considerada y utilizada. El autor hace una referencia al caso estadounidense y presenta un comparativo histórico con el caso mexicano.

Los siguientes dos artículos en el *Reporte CESOP* no se refieren a la reforma presentada, pero examinan dos temas acerca de los cuales el Presidente se ha pronunciado como susceptibles de reforma y que afectarían al sistema político: se trata del acceso a medios por parte de los partidos políticos y la supervisión de la financiación de éstos.

El *Reporte* cierra con una sección de opinión pública en la que se recogen las más recientes encuestas sobre la reforma presentada por el Ejecutivo.

Reelección legislativa

Gustavo Meixueiro Nájera*
Octavio Ruiz Chávez**

Recientemente, al finalizar el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura, el presidente Felipe Calderón envió al Senado de la República una iniciativa de ley cuyo objeto es reformar el sistema político y dotar de diferentes instrumentos que vendrían a otorgar mayores facultades a los poderes de la Unión y a la ciudadanía, como la iniciativa preferente, que el Poder Judicial pueda presentar iniciativas de ley, la segunda vuelta en la elección presidencial, la iniciativa ciudadana y la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales.

Fortalecer al Poder Legislativo y dotarlo de mayores atribuciones para que pueda hacer contrapeso real frente al Ejecutivo se ha con-

* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación son: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

** Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la Escuela de Graduados en Administración Pública del ITESM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, presupuesto, desarrollo sustentable. Correo electrónico: octavio.ruiz@congreso.gob.mx

vertido, desde la LVII Legislatura, en tema de análisis de especialistas y actores políticos. Uno de los puntos más discutidos en este debate ha sido la reinstauración de la reelección inmediata de los diputados y senadores, la cual ha generado argumentos a favor y en contra.

De acuerdo con Fernando Dworak, quienes se manifiestan a favor de la reelección inmediata encuentran evidencias de que, al no existir carreras parlamentarias, su prohibición le ha restado al Congreso eficacia, especialización, profesionalismo y autonomía; y quienes rechazan la propuesta de reelección señalan un atropello a los logros de la Revolución Mexicana.¹

A pesar de que la reelección no es mayormente aceptada por la opinión pública, conviene hacer una revisión de los argumentos a favor de esta práctica, así como de la explicación de quienes la objetan, ya que el Ejecutivo, al incorporarla entre las propuestas de iniciativa que envió al Congreso, las incorporó a la agenda legislativa, sin dejar de mencionar

¹ Fernando F. Dworak, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 25.

que ya formaba parte de la propuesta de la agenda de la Reforma del Estado convocada por el Congreso de la Unión durante la LX Legislatura.

Así, este artículo presenta elementos de análisis para conocer cuáles son los antecedentes de la reelección en nuestro país, especialmente en el caso de la reelección inmediata de legisladores. En principio se revisan algunas interpretaciones de la reelección, para diferenciar la reelección absoluta de la reelección consecutiva; se enuncian de forma breve los antecedentes de la prohibición de la reelección en nuestro país; se resumen las principales propuestas para modificar este precepto constitucional, así como las coincidencias de los partidos políticos en la discusión de la reforma del Estado; y, finalmente, se señalan argumentos a favor y en contra de la reelección consecutiva.

Definición

Para abordar el tema conviene hacer una precisión del término “reelección”, ya que se ha dicho que en México ésta se encuentra permitida al argumentarse que quienes han sido elegidos a puestos de elección popular en varias ocasiones, necesariamente tuvieron que ser “reelectos”. En este sentido, hay políticos que construyen una carrera parlamentaria al pasar, al término de su periodo constitucional de una cámara a otra, o de una legislatura federal a una legislatura local, indistintamente, aunque cabe acotar que no es la generalidad. Emma Campos señala que, en promedio, sólo 15% de los diputados federales de cada legislatura tienen experiencia legislativa previa por haber

sido diputados federales, senadores o integrantes de congresos locales.²

De esta forma, el *Diccionario de la Real Academia Española* define la reelección como la acción y el efecto de reelegir, es decir, de elegir otra vez una cosa o una persona. Más específicamente, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que la reelección es la “posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio”; es decir, cuando una persona puede presentarse nuevamente a una elección para ocupar el cargo que está desempeñando y que está por terminar. El mismo diccionario define la no-reelección como “la imposibilidad o impedimento de un representante popular para volver a ocupar, por el periodo que corresponda, el cargo público por el que fue electo”. Además menciona que la no-reelección puede ser total, cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo una segunda vez; o parcial, cuando no se puede ocupar el cargo en el periodo inmediato al que se concluye, con la oportunidad de hacerlo en periodos subsecuentes.³

Como puede apreciarse, el término “reelección” es aplicable a una segunda o ulterior ocasión en que una persona es electa nuevamente para un mismo cargo, y no cuando es elegida para una función diferente, aunque sea el mismo conjunto de ciudadanos el que rea-

² Emma Campos Vargas, “Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en Fernando F. Dworak, *op. cit.*

³ Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998.

lice la elección. Es decir, con relación al Legislativo federal se puede hablar de reelección cuando una persona es elegida nuevamente diputado federal o senador, pero no cuando pasa de una Cámara a otra.

Con base en la definición que ofrece Berlín Valenzuela, en nuestro país se encuentran vigentes los dos tipos de no-reelección: total y parcial; la primera, para el caso de Presidente de la República y gobernadores de los estados; y la segunda, para el caso de legisladores federales o locales.⁴ Por ello la reelección para diputados y senadores es posible, aunque no en forma inmediata, sino después de que haya transcurrido al menos un periodo sin que se ejerza el cargo respectivo.

Por otro lado, Dieter Nohlen menciona que en América Latina la no reelección surgió como símbolo y como instrumento de la posibilidad de la alternancia, factor necesario en la democracia y, asimismo, como elemento eficaz para impedir el continuismo en el gobierno.⁵

En México, durante el periodo independiente del siglo XIX la reelección inmediata estuvo permitida, salvo cuando Porfirio Díaz, tras llegar a la presidencia en 1877, reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata. Sin embargo, cuando Díaz regresó al

poder en 1884, volvió a reformar la Constitución para permitir la reelección indefinida.

Entre otros principios, la revolución de 1910 enarbó el de no reelección del Presidente y del vicepresidente de la República, de los gobernadores y de los presidentes municipales. Así, la Constitución de 1917 establecía en su artículo 83 que el Presidente nunca podría ser reelecto, sin que dicha prohibición se aplicara a los integrantes del Legislativo. Sin embargo, en 1927 los acontecimientos políticos de la época hicieron posible una nueva reforma para permitir la reelección, aunque acotada a que pasara por lo menos un periodo inmediato y sólo por un cuatrienio más.⁶

En 1933 el Congreso federal aprobó una serie de modificaciones constitucionales que establecieron que el ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente de la República, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese puesto, así como tampoco el gobernador constitucional designado por elección directa; que los diputados y senadores electos al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, al igual que los diputados de las legislaturas locales y los presidentes municipales, los síndicos y los regidores de los ayuntamientos. Uno de los principales argumentos enarbolados por los reformistas era que la reelección

⁴ El artículo 64 de la Constitución establece la no-reelección total para el caso de los gobernadores, el artículo 122 la establece para el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el artículo 83 para el caso de Presidente de la República. La no-reelección parcial para el caso de los legisladores federales está contenida en el artículo 59 de nuestra Carta Magna, lo mismo que en el artículo 115 para presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos.

⁵ Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Porrúa/El Colegio de Veracruz, México, 2006, pp. 1167-1170.

⁶ Para mayor referencia histórica véanse: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, México, 2002, pp. 8-9; Enrique López Sanavia, "Reelección legislativa", ensayo político presentado en el 4º Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México; Ingrid Sada y Heidi Sada, "Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: dos efectos de la reelección consecutiva", CIDE, México.

inmediata propiciaba el continuismo y que, desde principios de la vida independiente, la no-reelección era una tendencia nacional y representaba un anhelo de libertad.⁷

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, el argumento presentado por los congresistas es falso, ya que en el siglo XIX la disposición de no-reelección sólo estuvo presente en la reforma de 1878 para el caso de Presidente de la República. Al referirse al Constituyente de 1917, Jeffrey Weldon señala que “el asunto de la no-reelección de diputados federales y senadores no se debatió nunca en la Convención de Querétaro. No cabía duda acerca de que la reelección irrestricta, que había sido la norma en México desde la Constitución de 1824, seguiría aplicándose para el Congreso federal después de 1917”.⁸

John Carey apunta que, a diferencia de otros países como Costa Rica o Filipinas, en México el establecimiento de la no-reelección legislativa no se originó debido a alguna insurgencia popular, sino en la cúpula de las élites políticas que pretendían construir un partido nacional más fuerte: el Partido Nacional Revolucionario (PNR).⁹ De igual forma Weldon señala que estas reformas contribuyeron a la centralización de poderes en torno al liderazgo del partido, en ese entonces del llamado jefe máximo de la Revolución, Plutarco Elías Calles, y debilitaron a los partidos y a las maquinarias políticas locales en bene-

ficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, lo que originó el fortalecimiento del presidencialismo mexicano: la supremacía del Ejecutivo Federal, como cabeza del partido, sobre el Congreso.¹⁰

Así, la reforma de 1933 dio paso a una presidencia autoritaria y los legisladores quedaron subordinados a los propósitos del Ejecutivo. En consecuencia, éstos prefirieron rendir cuentas al partido, que a partir de ahora tenía la capacidad de determinar su futuro político, rompiéndose así la vinculación con el electorado y sus intereses. Por esta razón algunos estudiosos del tema argumentan que el Poder Legislativo dejó de funcionar como contrapeso del Ejecutivo.¹¹

Las propuestas de modificación a la no-reelección consecutiva

Después de la reforma de 1933, no hubo propuestas de modificación con respecto a la reelección legislativa, hasta que en 1964 el diputado Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular Socialista (PPS), presentó una iniciativa con el objeto de reformar al artículo 59 de la Constitución para permitir que los diputados pudieran ser reelectos. Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y posteriormente desechada por el Senado. Es pertinente anotar que dicha iniciativa mencionaba la necesidad de que la labor parlamentaria, para ser eficaz, requiere capacidad y experiencia de sus miembros; además de que los legisladores fuesen funcionarios altamente calificados para

⁷ Para mayor referencia sobre la reforma de 1933 véase: Jeffrey A. Weldon, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en F. Dworak, *op. cit.*, pp. 33-53.

⁸ *Ibid.*, p. 34.

⁹ John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, CIDE, México, 2006, p. 25.

¹⁰ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso ...”, *op. cit.*

¹¹ Ingrid Sada, “Mejora en el desempeño...”, *op. cit.*

poder exponer y defender los intereses de sus representados.¹²

Recientemente, desde la LVII Legislatura, en la Cámara de Diputados se han presentado 23 iniciativas para modificar el artículo 59 constitucional: 2 en la LVII, 6 en la LVIII, 8 en la LIX, 3 en la LX, y al día de hoy se han presentado 4 iniciativas en la LXI Legislatura. De todas ellas, 11 han sido propuestas de diputados del PRI, 6 de diputados de la fracción parlamentaria del PAN, una de un diputado del PRD, otra de una diputada del partido Convergencia, una de un diputado del PT, una más de un diputado del PVEM, una del Congreso del Estado de Chihuahua y otra del Congreso del Estado de Jalisco (véase Cuadro 1).

De igual forma, en la Cámara de Senadores se han presentado seis iniciativas con el mismo fin: una, por Adolfo Aguilar Zinser en 1999, durante la LVII Legislatura; dos en la LVIII: una por Jorge Zermeño, Juan José Rodríguez Prats y Javier Corral en 2003 y otra por Demetrio Sodi de la Tijera, también en 2003; dos en la LIX: una por Silvia Hernández Enríquez y otra por Alfredo Reyes Velásquez, ambas en 2005; y una más en 2007, durante la LX Legislatura, por Juan Bueno Torio, en 2005, durante la LIX Legislatura.¹³

Recientemente, en diciembre de 2009, el presidente Calderón presentó al Congreso de

la Unión una iniciativa de reforma, que propone reinstaurar la reelección legislativa. De hecho, la iniciativa señala lo mismo que la que presentó el entonces diputado federal Felipe Calderón Hinojosa, en la LVIII Legislatura: limitar la reelección consecutiva a cuatro periodos para diputados y a dos para senadores, es decir, limitar el que un legislador pueda ocupar por más de 12 años consecutivos el puesto de elección popular.

Por otro lado, es conveniente mencionar que conforme a las propuestas realizadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado de 2007, cuatro partidos políticos —PAN, Convergencia, PVEM y Nueva Alianza— incluyeron el tema de la reelección inmediata de los legisladores en el capítulo “Régimen de Estado y de gobierno”. Acción Nacional planteó “Posibilitar la reelección inmediata de legisladores, y acotada a un determinado número de periodos, como un mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización parlamentaria”.¹⁴

Convergencia propuso “Permitir la reelección inmediata legislativa, federal y estatal, y de las presidencias municipales, para fortalecer la relación de los representantes populares con sus representados y de las autoridades locales con su comunidad, reformando los artículos constitucionales 59 y 115, respectivamente”.¹⁵

El Partido Verde Ecologista de México consideró necesario “reincorporar la reelección legislativa inmediata de los senadores, diputados federales y locales como un paso funda-

¹² La versión completa de la iniciativa puede consultarse en: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa...*, *op. cit.* Para consultar con mayor detalle el debate entre los distintos actores políticos alrededor de la iniciativa de 1964, véase: Maité Cariaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en F. Dworak, *op. cit.*, pp. 54-97.

¹³ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

¹⁴ Propuesta del Partido Acción Nacional para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁵ Propuesta del Partido Convergencia para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

Tabla 1
Iniciativas presentadas para modificar el artículo 59 constitucional,
LVII-LXI legislaturas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Partido político</i>	<i>Legislatura</i>
29/10/1998	Dip. Julio Castellón Valdéz	PRI	LVII
01/06/2000	Dip. Miguel Quirós Pérez	PRI	LVII
27/03/2001	Dip. Amador Rodríguez Lozano	PRI	LVIII
30/05/2001	Congreso de Chihuahua	-	LVIII
21/11/2001	Dip. José Francisco Yunes Zorrilla	PRI	LVIII
20/03/2002	Dip. Felipe Calderón Hinojosa	PAN	LVIII
03/04/2003	Dip. Omar Fayad Meneses	PRI	LVIII
25/06/2003	Dip. David Augusto Sotelo Rosas	PRD	LVIII
04/02/2004	Dip. Germán Martínez Cázares	PAN	LIX
13/04/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárraga	PRI	LIX
29/04/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárraga	PRI	LIX
30/06/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárraga	PRI	LIX
07/07/2004	Congreso de Jalisco	-	LIX
23/11/2004	Dip. Hugo Rodríguez Díaz	PRI	LIX
12/04/2005	Dip. Salvador Márquez Lozornio	PAN	LIX
24/11/2005	Dip. Sheyla Fabiola Aragón Cortés	PAN	LIX
15/03/2007	Dip. José Murat Casab y Dip. José Rosas Aispuro Torres	PRI	LX
25/04/2007	Dip. Rogelio Carbajal Tejeda	PAN	LX
30/04/2009	Dip. Margarita García Muller	PAN	LX
05/11/2009	Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía	Convergencia	LXI
08/12/2009	Dip. Juan Enrique Ibarra Pedroza	PT	LXI
08/12/2009	Dip. Miguel Ángel García Granados	PRI	LXI
10/12/2009	Dip. Juan Carlos Natale López	PVEM	LXI

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

mental para avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa”.¹⁶

Por último, el Partido Nueva Alianza consideró “establecer la reelección consecutiva de legisladores federales y de presidentes municipales y miembros de cabildos, como mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización”.¹⁷

Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa consecutiva

Aunque las reformas constitucionales de 1933 son recordadas porque prohibieron la reelección del Presidente de la República, para algunos especialistas estas reformas ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo y el debilitamiento del Legislativo, ya que con la prohibición de la reelección consecutiva, los legisladores federales ya no tenían incentivos para responder ante los intereses de sus verdaderos representados, que no eran los votantes, sino los jefes locales.¹⁸

En este sentido Daniel Cosío Villegas argumenta que dicho cambio de conducta de los diputados es el punto clave para entender la subordinación del Congreso ante el Ejecutivo.¹⁹

¹⁶ Propuesta del Partido Verde Ecologista de México para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁷ Propuesta del Partido Nueva Alianza para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁸ Jeffrey A. Weldon, “El Congreso...”, *op. cit.*, p. 40.

¹⁹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1978, pp. 29-30, citado por Jeffrey A. Weldon, *Ibid.*, p. 41. Para revisar la subordinación del Congreso al Presidente, véase: Jeffrey Weldon, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato Rodrí-

Ahora bien, el debate a favor y en contra de reinstaurar la posibilidad de elección consecutiva de legisladores federales ha sido ampliamente analizado.

Al igual que las posiciones que impulsan el cambio al 59 constitucional, los argumentos no reeleccionarios también tienen peso y fundamento en el debate: el hecho de prohibir una sucesión indefinida tiene el propósito de atajar la tiranía en el poder; asume que la profesionalización de la carrera parlamentaria es un mito, ya que la experiencia empírica muestra que personas reelectas de forma discontinua en diferentes legislaturas pueden descuidar a su electorado y que son pocos los que acumulan experiencia y profesionalismo; asimismo se aduce que las personas que se enquistan de forma prolongada en el poder son susceptibles de incurrir en irresponsabilidad, soborno, peculado, extorsión, tráfico de influencias y abuso de información privilegiada; así, la reelección suscitaría una desestabilización del sistema político, ya que el poder residiría en una élite permanente; y, sobre todo, la reelección inmediata socava el principio de igualdad de oportunidades, ya que al entrar en competencia electoral, el legislador en funciones tendría una serie de ventajas: ser más conocido, contar con más re-

guez (comp.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997; Jeffrey Weldon, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: Su desempeño legislativo, 1934-1946”, en *Diálogo y debate*, México, 1997. En estos estudios Weldon demuestra que la no reelección: fue uno de los factores importantes para fomentar la disciplina partidaria y la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Antes de la reforma que estipuló la no reelección, el Legislativo aprobó en promedio 43.7% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, pero después de 1934 el Legislativo aprobó más del 95 por ciento.

cursos y haber generado una clientela electoral estable.²⁰

Entre las más recientes convocatorias para analizar la Reforma del Estado podemos mencionar la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en el año 2000. En ella uno de los temas abordados fue el de la reelección de los legisladores. En las conclusiones y propuestas de la Comisión se advierte que, a pesar de que la reelección provoca inquietud, ya que es un tema que la opinión pública y parte de la clase política asocian al movimiento revolucionario de 1910, esta prohibición ha limitado la capacidad del Legislativo para influir en la orientación política del país y ha originado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.²¹

Entre los argumentos a favor se consideró que la reelección consecutiva fomentaría una mayor calidad del trabajo legislativo, la profesionalización de los legisladores, una mayor experiencia parlamentaria y se propiciaría la rendición de cuentas a los ciudadanos, además de que haría posible una verdadera separación de poderes. Por otro lado, entre las posiciones en contra se mencionaron: “el enquistamiento en los cargos, el empeño de permanecer en una posición de poder político, la posibilidad de promover tendencias oligárquicas de los partidos políticos y el abuso de prácticas clientelares”. Un argumento adicional es que la rotación en los cargos permite reflejar la dinámica social. La propuesta que se establece en las

²⁰ Enrique López Sanavía, “Reelección legislativa...”, *op. cit.*

²¹ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, pp. 143-144.

conclusiones de la Comisión es la de permitir la reelección continua pero limitada de los legisladores, hasta por un determinado número de periodos constitucionales.²²

Emma Campos argumenta que la no reelección consecutiva genera dos problemas que afectan el correcto funcionamiento del Congreso: “i) evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, y ii) impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado”.²³

Por lo que respecta a la acumulación de experiencia de los legisladores, John Hibbing menciona que los cargos ocupados en las comisiones o subcomisiones en las cámaras permite la especialización en los temas que se analizan, tanto en la discusión como en la presentación y aprobación de iniciativas.²⁴ En este sentido, la investigación de Emma Campos señala que la experiencia de los legisladores es muy escasa y que la no reelección ha imposibilitado la profesionalización. Esta especialista concluye que restablecer el principio de la reelección inmediata posibilitaría que los legisladores se hicieran más experimentados y con ello más profesionales y especializados en crear leyes, analizar iniciativas y vigilar el ejercicio de la administración pública.

En lo que hace a la rendición de cuentas, la reelección permitiría un mayor acercamiento con el electorado, ya que por las razones descri-

²² *Idem.*

²³ Emma Campos Vargas, “Un congreso...”, *op. cit.*, p. 98.

²⁴ John R Hibbing, “Contours of the Modern Congressional Career”, *American Political Science Review*, 1991, pp. 406-413, citado por Emma Campos Vargas, *op. cit.*, p. 99.

tas en párrafos anteriores, el 59 constitucional ha llevado a los diputados a desentenderse de su electorado, de manera que difícilmente regresan a su distrito a rendir cuentas o a dar explicación de su trabajo.

En la argumentación a favor del cambio constitucional y en concordancia con lo anterior, Heidi Sada menciona que la reelección continua de legisladores permite su profesionalización, y que la experiencia acumulada por el desarrollo de una carrera legislativa disminuiría costos de dictaminación y facilitaría el seguimiento de las iniciativas; asimismo propiciaría una relación más estrecha entre el legislador y su electorado, lo que repercutiría en un sistema de rendición de cuentas y de desarrollo democrático; además de que, al reelegir a los legisladores, también habría continuidad en su equipo de trabajo, lo que multiplicaría la experiencia acumulada.²⁵

Como se advierte en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, es importante resaltar que para evitar algunas de las consideraciones negativas que podría traer la reelección consecutiva, algunas propuestas de especialistas establecen considerar límites a la reelección inmediata.²⁶

Comentarios finales

Como se planteó en el presente artículo, la prohibición de la reelección continua de los

legisladores federales en 1933 estuvo asociada al fortalecimiento del recién creado Partido Nacional Revolucionario y a la centralización del poder político en su Comité Ejecutivo y en su líder natural, y no al principio exaltado por el movimiento revolucionario de 1910. Alonso Lujambio lo resume así: “La no-reelección legislativa no es una demanda ‘revolucionaria’, ni tiene nada que ver con el lema maderista ‘Sufragio Efectivo, No Reelección’, pues Madero no tenía en mente a los parlamentarios, sino a los presidentes. Qué lástima que el gran demócrata no dijo: ‘Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial’, pues dicho así nos hubiera evitado un mar de tonterías”.²⁷

El tema, sin embargo, es controvertido, y a pesar de que la mayoría de los estudios realizados sugiere un cambio para permitir la reelección, al estar falsamente posicionado como uno de los principios máximos de la Revolución mexicana, encuentra detractores en el ánimo colectivo y en la clase política.

Discutido ampliamente en diversas mesas y foros, el tema aún no encuentra consenso entre los distintos partidos políticos. Recientemente, como resultado de la Ley para la Reforma del Estado, la reelección de los legisladores fue puesta nuevamente en el debate al ser una propuesta formal de cuatro de los partidos políticos con representación en el Congreso. Sin embargo, estos partidos no logran formar las tres cuartas partes de los legisladores para aprobar una reforma constitucional.

²⁵ Ingrid Sada, “Mejora en el desempeño...”, *op. cit.*

²⁶ Véase Miguel Carbonell, “La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional”, disponible en www.cddhcu.gob.mx

²⁷ Alonso Lujambio, “Prólogo”, en Fernando F. Dworak, *El legislador...*, *op. cit.*, p. 21.

Las candidaturas independientes

*Carlos Agustín Vázquez Hernández**

Introducción

Las candidaturas ciudadanas corresponden a una dinámica política mucho más antigua que la propia de los partidos políticos. Fabián Hernández las define como la posibilidad del ciudadano de competir por cargos de elección popular sin la necesidad de pertenecer a ningún partido político.¹ Así, George Washington fue candidato ciudadano las dos ocasiones que ocupó la presidencia de Estados Unidos. En México, Nicolás Zúñiga y Miranda, fue candidato ciudadano de oposición al régimen del Porfirio Díaz. De hecho, antes de la existencia de las candidaturas partidistas las hubo ciudadanas. La candidatura independiente fue por mucho tiempo la única forma reconocida por la ley para competir por cargos de elección popular.²

* Doctorante en Economía por la UNAM. Maestro en Política Internacional por la Universidad de Melbourne, Australia. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: economía política internacional, institucionalismo y desarrollo sostenible.

¹ Fabián Hernández García, “¿Candidaturas independientes o dependientes? Un voto de confianza o un castigo a los partidos políticos”, XX Congreso Nacional de Estudios Electorales, Michoacán, noviembre, 2008.

² *Idem.*

Hay autores que argumentan que la candidatura independiente da eficiencia al derecho político fundamental de ser votado, establecido en el artículo 35 constitucional.³ Hasta 1946, la candidatura ciudadana era la forma más común para acceder a cargos públicos. De acuerdo a comentarios del senador Arturo Núñez Jiménez, “...la candidatura independiente precedió en la historia de México a la partidista”.⁴

En México hay una continua demanda por parte de sociedad civil, principalmente, por instaurar la figura de candidatura independiente/ciudadana, como respuesta a la argumentable decepción que han provocado los partidos políticos en una parte significativa de la población. De acuerdo al politólogo Víctor Alarcón Olguín, las candidaturas independientes representan un problema desde la perspectiva del déficit en la representación partidista, así como una forma de consolidación democrática.⁵

³ *Idem.*

⁴ Ver nota completa en: <http://ntrzacatecas.com/noticias/mexico/2009/06/12/las-candidaturas-independientes-opcion-que-debe-explorarse-diputado/>

⁵ Ver <http://jherrerapena.tripod.com/ponencia4.html>

Situación presente

Actualmente ningún ciudadano puede postularse a cargos de elección popular a menos que sea registrado por un partido político, de acuerdo a lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Jorge Castañeda menciona que desde el siglo XX no hay democracia representativa sin partidos y que algún esfuerzo de democracia participativa que vincula a un solo líder, puede acabar percibiéndose como un desastre.⁶

A partir de la eliminación de las candidaturas independientes en México, se ha establecido una dinámica política predominantemente partidista. Así, algunos partidos políticos continúan involucrándose en los asuntos nacionales y otros cesan de hacerlo. A pesar de todo ello, desde 1950 la figura de las candidaturas independientes no resurge como opción de representación apartidista.⁷

Al respecto, el caso de Jorge Castañeda Gutman es fundamental para conocer un ejemplo relacionado con esta problemática en la historia reciente del país. Como resultado de la negativa por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) en 2006 para aceptar su candidatura independiente, Castañeda Gutman presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pidiendo que en México se tomaran las medidas necesarias para la aceptación de su candidatura a la

⁶ Ver: http://www.educacioncontracorriente.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2882:el-pais&catid=35:los-maestros-escriben&Itemid=62

⁷ Ver <http://jherrerapena.tripod.com/ponencia4.html>

presidencia de la República.⁸ Dicha demanda se resolvió cuando la Comisión desestimó la petición por razones de improcedencia.

El caso de Castañeda se debatió en el seno de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Se definieron opiniones acerca del tema que pueden ser consideradas como un primer paso hacia la aceptación de la candidatura ciudadana o independiente en nuestro país. El debate se centró en la interpretación del artículo 35 constitucional, que establece el derecho de todo mexicano a votar y ser votado. A pesar de ello, se estableció un precedente para poner en la mesa del debate político nacional las candidaturas independientes/ciudadanas como opción en México. Como resultado de ello se abrió la posibilidad de que existan candidaturas independiente/ciudadanas a nivel local y estatal si así lo conviene la legislación de las entidades federativas.

Así, en el 2006 el congreso de Yucatán aprobó una legislación electoral que establece las candidaturas independientes como posibilidad de acceder a puestos de elección popular. Surge la primera presidenta municipal de nuestra historia proveniente de una candidatura independiente,⁹ en el municipio es Yobaín: la edil se llama Adonay Avilés Sierra.

De acuerdo a Fabián Hernández García, durante casi un siglo en México no se otorga a

⁸ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005. Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de Los Estados Unidos Mexicanos. Caso Jorge Castañeda Gutman.

⁹ José Luis Vargas Aguilar, "Perspectiva del Derecho Electoral. Las candidaturas y su marco normativo en el Estado de Yucatán", ponencia presentada en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007.

ningún candidato independiente registro formal para competir por algún cargo de elección popular a nivel federal, como quedó evidenciado en los casos recientes de Jorge Castañeda y Víctor González Torres.¹⁰

Lo cierto es que las candidaturas independientes en nuestro país continúa siendo tema de debate en el contexto de la interpretación del artículo 35 constitucional. De acuerdo a algunos autores, a pesar de que cada mexicano tiene derecho a votar y ser votado, no basta con ser ciudadano, sino que, para acceder a un cargo de elección popular, además es necesario pertenecer a un partido político y ser seleccionado como candidato de acuerdo a los propios estatutos partidistas.¹¹

En el ámbito internacional, concretamente en América Latina, hay países en los que se encuentran establecidas las candidaturas independientes: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Así, por ejemplo, destaca la candidatura independiente de Marco Enríquez-Ominami, candidato a la presidencia de Chile durante los comicios del mes de diciembre de 2009. Candidato señalado como contraparte de la Concertación de Partidos por la Democracia (una coalición de partidos de centro y de izquierda en Chile).¹²

¹⁰ Fabián Hernández García, “¿Candidaturas independientes o dependientes? Un voto de confianza o un castigo a los partidos políticos”, XX Congreso Nacional de Estudios Electorales, Michoacán, noviembre, 2008.

¹¹ *Idem.*

¹² De acuerdo a datos de la Agencia Bolivariana de Noticias, el candidato independiente Marco Enríquez-Ominami, se encontraba entre los tres candidatos con mejores indicadores en las encuestas, sólo después del candidato de la Coalición para el Cambio (que incluye al

Las candidaturas independientes también existen en países de otras regiones del mundo, como Australia, Canadá, Hungría, Islandia, Malasia, Nueva Zelanda, Polonia, Filipinas, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Así pues, existen argumentos a favor y en contra de las candidaturas independientes; el Cuadro 1 los muestra de manera más concreta.

Comentario final

Las candidaturas independientes/ciudadanas son mucho más antiguas que las candidaturas partidistas en nuestro país. Sólo a partir de la primera mitad del siglo XX se eliminó la posibilidad de que los ciudadanos compitan por cargos de elección popular, sin que pertenezcan a algún partido político.

Se ha mencionado que las candidaturas independientes puede constituirse en contrapeso con relación a la dominancia de los partidos políticos en la postulación de candidatos. Los ejemplos más avanzados en esta materia se encuentran en países económicamente desarrollados. Sin embargo, en América Latina, Perú y Chile son referentes en cuanto a la operación de las candidaturas independientes/ciudadanas.

En México, el Cofipe establece en el párrafo primero del numeral 218 que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. A pesar de que existen argumentos que mencionan que tal párrafo es inconstitucional, ya que vio-

Partido Renovación Nacional y a la Unión Demócrata Independiente).

Cuadro 1

Argumentos generales a favor y en contra de las candidaturas independientes/ciudadanas

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Evitan el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular	Propician personalismos anti-democráticos
Combaten los compromisos partidistas	Sus financiamientos carecerían de transparencia
Garantizan el derecho a ser votados a quienes no comparten ideologías partidistas	Sólo a través de partidos políticos los ciudadanos pueden participar en una elección, de acuerdo a los respectivos estatutos
Se castiga a los malos gobiernos de partido	

Fuente: Cuadro elaborado con los argumentos expuestos en el trabajo de Fabián Hernández García, *op.cit.*

laría el derecho constitucional plasmado en las prerrogativas del ciudadano establecidas en el artículo 35 la Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2007 estableció, con nueve votos a favor y dos en contra, la constitucionalidad de dicho párrafo.¹³

El ministro Juan Silva Meza menciona respecto a las candidaturas ciudadanas que

[...] no se advierte que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas...¹⁴

Por su parte, la ministra Olga Sánchez Cordero argumenta que

[...] la imposibilidad material de una candidatura independiente o la condición de ser votado exclusivamente a través de un partido político, representa...un acto violatorio de los

¹³ Fabián Hernández García, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴ Citado en José Luis Vargas Aguilar, "Perspectiva del Derecho Electoral. Las candidaturas y su marco normativo en el Estado de Yucatán", Ponencia presentada en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2007.

derechos fundamentales, específicamente de los ...que por algún sector se han denominado derechos de acceso a la contienda electoral.¹⁵

Hasta ahora, sólo dos entidades federativas —Sonora y Yucatán— han hecho las modificaciones legales necesarias para permitir a los ciudadanos sin afiliación partidista competir por cargos de elección popular. Es ese mismo sentido, tal vez el municipio de Yobaín, cuya presidenta municipal fue candidata independiente, sea el precedente más importante para una reforma electoral que permita la instauración de las candidaturas ciudadanas a nivel nacional.

El 15 de diciembre de 2009, en su discurso sobre la reforma política el C. Presidente Felipe Calderón Hinojosa, mencionó que como parte de las acciones para "... ensanchar las vías para...la participación activa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos..." se deben ampliar los derechos de los ciudadanos incorporando a ellos la candidatura independiente a nivel constitucional

¹⁵ *Idem.*

para poder postularse a todos los cargos de elección popular.¹⁶ Con la reforma propuesta en esa misma fecha por el Poder Ejecutivo al artículo 35, particularmente en el párrafo II que expresa que el ciudadano puede "...ser nombrado para cualquier cargo de elección popular como candidato de un partido político de forma independiente, cumpliendo con los requisitos y cualidades que señale la ley", se establece un precedente en nuestra historia reciente, con relación al tema de las candidaturas apartidistas.

¹⁶ Ver el discurso en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=51464> . Punto número seis del decálogo de reformas políticas que propone el Ejecutivo.

Facultades de iniciativa legislativa para la Suprema Corte de Justicia

*Francisco J. Sales Heredia**

En el marco del evento “Tres Años de Gobierno” y ante la presencia del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los presidentes de los organismos autónomos, así como del gabinete y de representantes de diversos sectores de la sociedad, el Presidente de la República anunció que enviaría al Congreso una serie de iniciativas de reformas de ley para continuar la agenda de modernización del país. En el último punto, donde alude a sus reformas, el Presidente propone “...una reforma política de fondo para fortalecer la ciudadanía y generar condiciones que nos permitan superar la parálisis institucional que le ha impedido al país alcanzar acuerdos en temas fundamentales”.¹

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

¹ Presidencia de la República, discurso del presidente Felipe Calderón durante la conmemoración por el Tercer Año de Gobierno el 29 de noviembre de 2009. www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: 9 de diciembre de 2009).

Una de las iniciativas propuestas al respecto por el Presidente consiste en “dotar de facultades legislativas de iniciativa en temas judiciales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Específicamente, el Ejecutivo propone que la Suprema Corte de Justicia tenga facultad de iniciativa respecto a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, que es la Ley de Amparo, y a la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, que reglamenta las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Enseguida se exponen brevemente varios argumentos a favor y en contra de esta facultad y se cierra con algunos comentarios acerca de las constituciones de los estados de la República en este tema.

El primer argumento en contra de que el Poder Judicial pueda proponer iniciativas de ley en temas judiciales, radica en la posibilidad de que si una iniciativa de reforma promovida por este poder es aprobada sin cambios en las cámaras y posteriormente impugnada por algún ciudadano como anticonstitucional, sería el mismo Poder Judicial federal el que tendría que atender dicha impugnación, debilitando

la idea de independencia de las decisiones judiciales y complicando innecesariamente el equilibrio entre poderes.

El argumento a favor establece que dado que el Poder Judicial federal ejercita una función de control constitucional sobre las normas nacionales menores, una vez que se concede el amparo en repetidas ocasiones y se forma jurisprudencia, esta acción que determina que una norma es anticonstitucional, obliga a los juzgadores del país a seguir tal precepto. Por tanto, de lo anterior se esperaría una reforma de ley; sin embargo, en el sistema actual la norma declarada como anticonstitucional sigue vigente. Al dotar de facultad de iniciativa al Poder Judicial Federal sobre temas judiciales, se entiende que la Corte propondría reformas que refuerzan dicho proceso de control constitucional. Las iniciativas no desequilibrarían la división de poderes, pues la Constitución es clara en que la función explícita del Poder Judicial federal es garantizar los derechos constitucionales plasmados por el Constituyente Permanente. Por ejemplo, en la iniciativa de reforma constitucional a los artículos que norman el juicio de amparo y que fue aprobada en el Senado en los primeros días de diciembre de 2009, se propone que la Corte, después de dictar jurisprudencia, pueda emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad de tales leyes o normas. La facultad de iniciativa vendría a complementar el control constitucional sobre la mayoría de las normas de la República.

En ambos argumentos se involucran dos ideas que deben ser consideradas con mayor detalle: la primera se refiere a la división de poderes en la República y la segunda al control constitucional.

División de poderes

Desde la antigüedad, especialmente desde el tratado de política de Aristóteles, la idea de un gobierno que mantenga un equilibrio entre tres poderes ha sido el ideal del buen gobierno. Las ideas de Montesquieu fueron el antecedente principal de la creación del equilibrio tripartita en las constituciones del siglo XVIII. Él sostenía que la división de poderes garantiza un ejercicio de control y equilibrios en la República: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo tenían que descansar en diferentes personas o cuerpos de gobierno, para así garantizar la libertad y evitar el absolutismo.

En nuestro país, motivados por la tradición liberal de las Cortes de Valladolid, así como por la Constitución Americana, desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917 el constituyente ha planteado un claro equilibrio y límites a los tres poderes, a pesar de que las funciones de éstos no han sido estrictas. Las reformas a la Constitución respecto a las funciones de los tres poderes han seguido una tendencia a cimentar la independencia y procurar el equilibrio entre éstos, sin convertir en literalmente estrictas y excluyentes las funciones de cada uno de ellos.² Desde el inicio de este proceso constitucional de formación del Estado moderno fue evidente que la división no puede ser estricta. El principio de división tiene como objetivo fundamental evitar la concentración del poder (o poder absoluto), que perjudicaría la libertad del ciudadano; no tiene como objetivo primordial evitar el traslape parcial de funciones.

² Jorge Carmona, “La división de poderes y la función jurisdiccional”, en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, enero-junio de 2007.

El caso de las funciones del Poder Judicial federal, sin embargo, ha sido debatido ampliamente en las dos grandes tradiciones de derecho: el civil y el consuetudinario. El debate parte de que, como garante del orden constitucional, las decisiones del Poder Judicial respecto a las controversias constitucionales y a la inconstitucionalidad de las normas y la obligatoriedad de los juzgados menores de seguir tales decisiones, deben ser reguladas cuidadosamente por el Legislativo para evitar la creación de un cuerpo paralelo de leyes, donde la ley sea lo que la Corte señale que es.

En el caso relevante de las controversias constitucionales y las decisiones de los jueces federales, la doctrina —recogida en varias ejecutorias de la Corte acerca de la división de poderes³— deja en claro que respecto a las funciones de los tres poderes —si bien no son estrictamente excluyentes—, sólo el Poder Judicial Federal puede ofrecer la interpretación final de la norma suprema.

Control constitucional

Existen varios problemas en la simple idea de interpretación del derecho. Aquí se indican sólo dos: el primero es cómo entendemos dónde se ubican los límites de la interpretación de la ley por parte de un juez; el segundo es cómo esta función se enmarca en nuestra idea de control constitucional.

La idea de que los jueces al interpretar el derecho recrean la norma, es una idea añeja en ambas tradiciones. La tradición consuetudinaria —de los países con influencia inglesa—,

acepta que la función de los jueces no puede adoptar un papel pasivo de lectura literal de las leyes, pues se deben interpretar los precedentes y las leyes a la luz de los hechos, en el día a día. Esta tradición acepta que, en una versión, la interpretación puede ser entendida como “descubrir y hacer valer las intenciones específicas del órgano legislador”.⁴ Sin embargo, en este proceso creativo de identificación del “espíritu” de la norma, pueden entrometerse elementos de subjetividad. Esta tradición de jueces que interpretan la norma se ve por supuesto constreñida por las reglas internas de las propias supremas cortes y por la estructura constitucional de cada país, considerando la división de poderes, la estructura democrática y el régimen político, ya sea federal o centralista.

En la tradición civil, la norma escrita se privilegia y el proceso de interpretación se constriñe en torno al cuerpo legal existente. En el caso de aquellos juzgados federales que dirimen controversias sobre leyes y la constitucionalidad de éstas, los juzgadores interpretan la ley también a la luz de los precedentes y ejecutorias. Dado que el número de leyes y su complejidad permiten la contradicción interna en algunos casos, los jueces están facultados para interpretar las leyes. Kelsen, citado por Carmona, consideraba que las normas son el perímetro de un cuadrado y el área está dada por la interpretación que los jueces realizan de tales normas para aplicarlas a casos concretos.

Como es evidente, en ambas tradiciones los juzgadores son creadores parciales de derecho; no en un sentido estricto, pero sí en un sentido cotidiano del ejercicio de su poder en

³ *Ibid.*, p. 58.

⁴ Thomas Merrill, “The Common Law Powers of Federal Courts”, en *The University of Chicago Law Review*, vol. 52, núm. 1, 1985, p. 4.

la interpretación de la ley para dirimir casos prácticos. Esta actividad de interpretación es necesaria e inevitable, si bien constreñida por las constituciones y las reglas internas de los poderes judiciales. La interpretación es amplia en el caso de los jueces de amparo y menor en los jueces de instancia. Sin embargo, esta idea de interpretación llevada a una facultad de iniciativa podría generar problemas entre los poderes del Estado, pues la Corte ejercería un control constitucional sin ser realmente un tribunal constitucional capaz de interpretar aquellas reformas que modifiquen esencialmente la Constitución.

Conclusiones

En el caso que nos ocupa, el argumento a favor de otorgar a la Corte poder de iniciativa en temas judiciales consiste en que podría fortalecer el proceso de jurisprudencia, determinando qué normas son anticonstitucionales y promoviendo su cambio, favoreciendo un control más transparente del proceso de interpretación. Este es el caso del juicio de amparo, que sienta jurisprudencia y ha sido aprobado recientemente por la Cámara de Senadores.

El argumento en contra plantea como innecesaria tal facultad, pues considera que complicaría el equilibrio entre poderes y la independencia de las decisiones de los jueces por ser una reforma iniciada por el Poder Judicial federal.

En el *Libro Blanco de la Reforma Judicial* —publicado en 2006 y como producto de una serie de consultas públicas y a expertos—, la Corte consideró una serie de reformas legisla-

tivas para resolver problemas concretos de la administración judicial; sin embargo, cuando se refiere explícitamente a la facultad de iniciativa, se expresa un desacuerdo. Para unos, refiere el texto, es necesario evaluar cómo ha funcionado esta facultad en los estados de la República; para otros “...es una cuestión de principio...”, y para otros más, es mucho mejor desarrollar esquemas de interlocución con las cámaras, con independencia de si puede presentar iniciativa o no.⁵

El desacuerdo presentado en el *Libro Blanco* puede tener varios orígenes. Me referiré a la mención acerca de los estados de la República. A pesar de que los tribunales superiores de justicia no tienen la facultad de control de las constituciones locales, sí interpretan la norma y sientan algún tipo de jurisprudencia para las decisiones de los jueces locales. En una revisión de las constituciones de los estados de la República y del estatuto de gobierno del Distrito Federal, se encontró que 11 estados consideran la facultad de iniciativa para los tribunales superiores en asuntos de su ramo; nueve estados consideran la facultad de iniciativa en temas relativos a la organización y funcionamiento de la administración de justicia y 11 la proponen como una facultad abierta a todos los temas. El estatuto de gobierno del Distrito Federal es el único ordenamiento que no contempla tal facultad para el Poder Judicial local.⁶

La reforma constitucional propuesta daría a la Suprema Corte de Justicia facultades similares a las de 11 estados, y en ese sentido le

⁵ Poder Judicial de la Federación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 93.

⁶ Véase anexo para la lista completa de estados.

permitiría una intervención directa para mejorar sus leyes internas y sus funciones constitucionales primordiales, siempre dentro del proceso legislativo. Sin embargo, las tensiones

entre poderes pueden incrementarse innecesariamente si, al presentar una iniciativa al Congreso, la Corte encuentra que su propuesta es modificada o no es revisada.

Anexo

Facultad de iniciativa legislativa por estado de la República

Aguascalientes	“...asuntos de su ramo.”
Baja California	“...organización y funcionamiento de la administración de justicia.”
Baja California Sur	“...en su ramo.”
Campeche	“...en materia de su competencia...”
Coahuila	“...en materia de Administración de Justicia y Codificación.”
Colima	“...en asuntos del ramo de justicia...”
Chiapas	“...en materia de su ramo...”
Chihuahua	“...al ramo de justicia...”
DF	No
Durango	“Al tribunal superior.”
Guanajuato	“...en el ramo de sus atribuciones.”
Guerrero	“...tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial.”
Hidalgo	“...en su ramo.”
México	“...con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.”
Jalisco	“...ramo de justicia.”
Michoacán	“Al Supremo Tribunal de Justicia.”
Morelos	“...con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.”
Nayarit	“...solamente en asuntos del orden judicial.”
Nuevo León	A toda “autoridad pública en el Estado.”
Oaxaca	“... lo relativo a la administración de justicia y orgánico judicial.”
Puebla	“...en lo relacionado con la administración de justicia.”
Querétaro	“...facultad de iniciativa plena para los poderes.”
Quintana Roo	“...en materia civil, penal, familiar, procesal... y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.”
San Luis Potosí	“...al Supremo Tribunal de Justicia.”
Sinaloa	“Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.”
Sonora	“Al Supremo Tribunal de Justicia.”
Tabasco	“...en asuntos de su ramo.”
Tamaulipas	“Al Supremo Tribunal de Justicia.”
Tlaxcala	“Al Tribunal Superior de Justicia.”
Veracruz	“...en lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y administración de justicia.”
Yucatán	“...en los asuntos de su ramo.”
Zacatecas	“Al Tribunal Superior de Justicia del Estado.”

Fuente: Constituciones locales.

Las propuestas de iniciativa preferente en México

*Salvador Moreno Pérez**

Introducción

A tres años de gobierno, el titular del Poder Ejecutivo realizó un balance de su gestión y concretó una propuesta de mejora de la Administración Pública Federal expresada en aspectos políticos y económicos sintetizados en diez puntos. Uno de ellos se refiere a la instauración de una reforma política de fondo. El 15 de diciembre de 2009 el presidente Felipe Calderón envió la iniciativa de reforma política al Senado de la República para su discusión, análisis y posible aprobación. La iniciativa incluye, entre otros aspectos, el principio de iniciativa preferente, que permite la discusión prioritaria y ordenada de los temas más importantes de la agenda nacional; la reelección de alcaldes, jefes delegacionales y legisladores federales; la reducción de los integrantes del Congreso; la iniciativa ciudadana; las candidaturas independientes, así como la segunda vuelta electoral para la elección presidencial.

* Cursó estudios de maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

En particular, sobre la iniciativa preferente el Presidente de la República propone presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Esas iniciativas deberán ser dictaminadas en comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya el respectivo periodo. De no ser así, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que sean presentadas por el Ejecutivo Federal, con excepción de las que tengan por objeto reformar o adicionar la Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum.¹

Las iniciativas presidenciales de carácter preferente se someterán a referéndum en los siguientes casos:

a) ... Cuando no sean dictaminadas, y votadas en ambas Cámaras antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente, y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y

¹ Presidencia de la República, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Senado de la República, 16 de diciembre, México, 2009.

de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente; b) la convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral (IFE), previa solicitud que haga el Presidente de la República; c) la votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente; d) se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas; e) para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; f) el IFE hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y g) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presenten respecto del procedimiento de referéndum.²

El titular del Ejecutivo justificó la iniciativa preferente como un medio para agilizar la respuesta del Congreso a las prioridades de la agenda nacional y afirmó que no se trata de una reforma que castigue o disminuya las facultades del Congreso, pues sólo jerarquiza los temas de la agenda nacional y “lo que sanciona es la inacción, la falta de discusión, la falta de debate y la falta de decisión”.³

En ese contexto, el presente artículo tiene por objeto hacer una breve semblanza de

las iniciativas que se han presentado con ese propósito, así como mostrar los argumentos a favor y en contra expresados por distintos actores sociales y una descripción de cómo se ha establecido la iniciativa preferente en diversos países latinoamericanos.

El sistema en el cual cobra importancia el tema de la iniciativa preferente es en el de los gobiernos divididos que, de acuerdo con la interpretación más frecuente, constituyen un potencial riesgo de conflicto entre poderes y de parálisis legislativa.⁴

En ese sentido, Hernández Rodríguez sostiene que para evitar el conflicto la negociación entre poderes es vital y apunta que en el caso de México las relaciones entre los poderes siempre estuvieron determinadas por el predominio indiscutible del Ejecutivo. Sin embargo, este autor hace una revisión de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y Legislativo y demuestra que el Congreso mexicano siempre estuvo provisto de suficientes poderes para ser autónomo e incluso para vigilar al Ejecutivo, mientras que éste ha carecido de las facultades para sobreponerse a un Congreso poco cooperativo.⁵

Hernández Rodríguez señala que el Presidente tiene autoridad exclusiva para nombrar y remover a los miembros de su gabinete y desarrollar la política pública; sin embargo, su capacidad legislativa es prácticamente nula, ya que puede iniciar leyes, pero no como derecho exclusivo; cuenta con la iniciativa presupues-

² *Idem.*

³ Presidencia de la República, “Discurso de la presentación de la Iniciativa de la Reforma Política”, 15 de diciembre de 2009, México, www.presidencia.gob.mx.

⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 21, núm. 1, University of California Press, 2005, p. 184.

⁵ *Ibid.*, p. 189.

tal, pero sujeta a revisión por la Cámara de Diputados; dispone de un veto legislativo de alcance limitado porque puede superarse con el voto de dos tercios de votos en las cámaras; asimismo, no puede legislar mediante decreto, pues sólo le está permitido hacerlo en asuntos de salud pública y en situaciones de emergencia y con la aprobación del Congreso.⁶

El Poder Ejecutivo en México no cuenta con las figuras de referéndum, plebiscito o iniciativa preferente que, como ocurre en otros países latinoamericanos, podrían permitirle superar la oposición del Congreso.

En México, durante muchos años la disciplina en el Legislativo se debió a la uniformidad política que durante alrededor de 70 años estableció el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como gobierno y como mayoría en el Congreso; una vez que el PRI perdió la presidencia y su posición dominante en las Cámaras desde 1997, las negociaciones entre los diversos partidos son la norma, algo que toman en cuenta los titulares del Ejecutivo al presentar iniciativas y proyectos.⁷

Definición de iniciativa preferente

Según María Amparo Casar el sistema presidencial es un sistema que permite poner en manos de distintos partidos el control de cada poder electo y por diseño requiere de la colaboración entre poderes; dichas características, a decir de Casar, tienen el potencial de llevar al sistema a reformas de compromiso, al inmovilismo o a la parálisis. Para evitar lo an-

terior, propone la introducción de incentivos a la cooperación entre poderes, por ejemplo, provocando que convenga más a la oposición ponerse de acuerdo mediante una alternativa distinta a la que propone el Presidente en su iniciativa de ley. Al respecto, comenta que la vía para lograrlo es lo que se ha llamado trámite legislativo preferente o procedimiento de urgencia; este mecanismo consiste en otorgarle al Presidente la facultad para enviar al Congreso un proyecto de ley con carácter de preferente o urgente e imponer a este último la obligación de considerarlo en un plazo determinado, de manera que en caso de que el proyecto no sea desechado o se haya sancionado un proyecto sustitutivo, la iniciativa o proyecto del Presidente se tendrá por aprobado.⁸

La iniciativa preferente se relaciona con aspectos más generales de los gobiernos democráticos; al respecto Giovanni Sartori considera que en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, lo que implica que las decisiones políticas sean transformadas en leyes; por tanto, es imposible gobernar sin que se aprueben éstas, y ello hace necesario el apoyo parlamentario para gobernar.

Para preservar el gobierno por decreto, Giovanni Sartori propone un esquema de relaciones del Ejecutivo con el Legislativo para mantener los equilibrios necesarios a fin de gobernar, esquema que se aplica en los sistemas presidenciales y parlamentarios con base en tres tipos de poder del Ejecutivo: *a)* el poder de veto, que incluye veto de bolsillo (sucede cuando el Presidente se niega a firmar una

⁶ *Ibid.*, p. 191.

⁷ *Ibid.*, p. 193.

⁸ María Amparo Casar, “Reformas en el aire”, *Nexos en línea*, en www.nexos.com.mx (diciembre de 2009).

ley); veto parcial (el Presidente modifica la ley eliminando partes de la misma) y el veto global (el Presidente rechaza una ley en su totalidad); *b*) poderes de iniciativa, como la legislación ordinaria, poderes de decreto y el poder de emergencia y *c*) poderes de referéndum y de disolución del parlamento.⁹

En particular, Sartori señala que cuando un parlamento desea el fracaso del Presidente puede aplicar acciones dilatorias en los procesos legislativos. Por ello recomienda que en esos casos se debe dar al Presidente el poder, cuando presenta sus leyes al pleno, de guillotinar el debate y pedir un voto inmediato, y sugiere que los comités o las cámaras deben estar sujetos a rígidas limitaciones de tiempo, periodo en los cuales se debe aprobar o regresar las iniciativas del Presidente. De no ser así, será considerada aprobada por omisión.¹⁰

Antecedentes legislativos

La iniciativa preferente o de carácter urgente no es novedosa, pues de hecho existen en el Congreso algunas propuestas en ese sentido. En la LIX Legislatura el diputado Jorge Triana, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), presentó en septiembre de 2005 una iniciativa para reformar el artículo 71 Constitucional con el fin de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de proponer al Congreso iniciativas de carácter preferente y establecer el procedimiento legislativo que consiste básicamente en que el Ejecutivo sólo podrá presentar hasta una iniciativa preferente por cada periodo

ordinario de sesiones y en establecer los tiempos de revisión y discusión en la Cámara de origen y la revisora. Asimismo, señala que no podrán tener el carácter de preferente las iniciativas del Presidente en materia presupuestal, de cambios al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

Por otra parte, en la LX Legislatura se presentaron dos proyectos de reforma constitucional sobre la iniciativa preferente y una más en el Senado de la República, mismas que a continuación se detallan.

El 6 de junio de 2007 el senador por el PAN Santiago Creel Miranda presentó una iniciativa con proyecto de decreto para modificar los artículos 71 y 72 constitucionales y establecer la iniciativa preferente del Ejecutivo, turnada para dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos; una vez aprobada en ambas comisiones y en el Pleno del Senado de la República, la minuta fue girada a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo.

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen respectivo. En la Cámara de Diputados ya se habían presentado dos iniciativas con el mismo propósito: una fue presentada el 18 de septiembre de 2007 por el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza; la otra fue presentada el 4 de octubre del mismo año por la diputada Pilar Ortega Martínez, del Partido Acción Nacional, y firmada por varios diputados de su bancada. La Comisión de Puntos Constitucionales incluyó la minuta del Senado y ambas iniciativas en su dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad.

⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2008, pp. 182-186.

¹⁰ *Idem*.

El viernes 20 de junio de 2008 fue votada en el Pleno de la Cámara de Diputados y rechazada por no alcanzar mayoría calificada; se emitieron 256 votos en pro, 129 en contra y 9 abstenciones.

La minuta enviada por el Senado tenía por objeto reformar el artículo 71 constitucional, a fin de facultar al Presidente de la República para presentar dos iniciativas al año con un trámite legislativo preferente. En la valoración de la minuta se señala que el Senado estima que la existencia de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto, hacía necesario adoptar mecanismos de colaboración entre los Poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas y que en un escenario de gobierno dividido, en el cual el Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta por medio de su partido en las Cámaras del Congreso, se requiere adoptar los mecanismos que propicien una relación más fluida y eficiente entre los poderes que intervienen en el proceso de creación y perfeccionamiento del orden jurídico nacional.¹¹

Además la minuta consideraba importante realizar un rediseño del marco constitucional que rige el proceso legislativo para agilizar los proyectos de reforma que el Presidente de la República presenta a la consideración de las Cámaras, lo cual se podría lograr con la figura de iniciativa preferente.

El Ejecutivo podría ejercer las iniciativas de carácter preferente durante la sesión de apertura de sesiones ordinarias de cada periodo del Congreso de la Unión, y podría presentar hasta dos iniciativas en cada uno con tal carácter; en igual forma se plantea la necesi-

dad de que la ley o decreto sean atendidos con mayor prontitud que el resto de las iniciativas presentadas por el propio Ejecutivo Federal. Finalmente, en la minuta se exponen los tiempos y procedimientos que debieran seguir las iniciativas de carácter preferente.

La iniciativa de los diputados del grupo parlamentario del PAN plantea reformar diversas disposiciones de la Constitución para incorporar la iniciativa preferente. La justificación que se ofrece en la exposición de motivos menciona que en un contexto de gobiernos divididos es indispensable que se diseñen los mecanismos para fortalecer el diálogo y el acuerdo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, particularmente en temas que se estima apremiantes o importantes para el bienestar colectivo y que, asimismo, requieran de una atención especial, preferente o urgente por parte del Poder Legislativo federal.¹²

En el mismo texto se define la preferencia de un asunto como el hecho de otorgarle o concederle una característica de prelación superior, de suprema importancia, de urgencia, de relevancia o de necesidad mayor, en cuanto a su conocimiento y estudio, sobre los demás asuntos que se tengan en común. Además, se acota esta facultad como exclusiva del titular del Poder Ejecutivo federal, aunque se considera que:

[...] el hecho de otorgar o conceder un trámite especial, urgente o preferente a las iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal no implica, ni mucho menos significa, una subordinación del Poder Legislativo fren-

¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2531-VI, viernes 20 de junio de 2008, México.

¹² *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2355-II, jueves 4 de octubre de 2007.

te al Poder Ejecutivo, sino lo que realmente implica es una sana colaboración realizada en un pleno equilibrio y respeto a la separación de facultades o a la división de poderes.¹³

El 18 de septiembre de 2007 el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza, presentó la iniciativa para reformar los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

Uno de los aspectos de este proyecto de reforma es la iniciativa preferente que, a decir del diputado Cárdenas, se hace necesaria porque el Presidente de la República no cuenta ya con una mayoría absoluta de legisladores de su propio partido en ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; por tanto, sus iniciativas han dejado de tener el “trato preferencial” que tuvieron durante el presidencialismo exacerbado de otros tiempos. En consecuencia, las iniciativas del Presidente deben esperar el tiempo que cada comisión parlamentaria considere necesario para ser votadas en el Pleno de la respectiva Cámara.¹⁵

El legislador propone crear la figura del “proceso legislativo preferente”, que existe ya en algunos países de América Latina, y que consiste en acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada por el Ejecutivo.¹⁶

Finalmente, y con objeto de que el proceso legislativo preferente no se convierta en práctica común, se propone que el Ejecutivo

sólo pueda presentar hasta dos iniciativas de ese tipo por cada periodo ordinario de sesiones; de este modo, sería el propio Ejecutivo quien evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

Por otra parte, en la actual Legislatura se han presentado dos iniciativas sobre el mismo tema, mismas que se detallan en el anexo 1.¹⁷

Así pues, la iniciativa preferente del Ejecutivo fue uno de los temas propuestos por el PAN y por el PRI en la discusión sobre la Reforma del Estado celebrada en el 2007 por las ocho fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y que forman parte de las propuestas para la Reforma del Estado que integró la Comisión Ejecutiva de Negociaciones y Construcción de Acuerdos del Poder Legislativo.

Argumentos a favor de la iniciativa preferente

El tema de la iniciativa preferente ha cobrado importancia en México a partir de que el Presidente de la República gobierna con un Congreso dividido y no cuenta con la mayoría para aprobar sus propuestas. Por ello son muchas las opiniones a favor de impulsar una reforma constitucional para establecer la iniciativa preferente que plantea el titular del Poder Ejecutivo.

Al respecto José María Serna de la Garza considera que sería conveniente introducir en México el trámite legislativo acelera-

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2343-I, martes 18 de septiembre de 2007.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Los anexos se presentan en la versión electrónica de este número, en: www.diputados.gob.mx

do que puede ser utilizado por el titular del Ejecutivo en situaciones “extraordinarias” de urgencia, acotado a ciertas materias, como es la organización de la administración pública federal.¹⁸

Sobre el particular, Héctor Aguilar Camín considera que hubo una razón histórica, política y moral para disminuir los poderes y contrapesos de la Presidencia de México; sin embargo, en la actualidad contamos con una presidencia que debe ser fortalecida a través de varios mecanismos, entre los que destaca la prioridad legislativa del Ejecutivo.¹⁹

Por su parte, Serna de la Garza señala que con la iniciativa preferente se lograría un equilibrio entre la necesidad de abrir un espacio para que el presidente de la República pueda llevar a cabo las acciones de su programa de gobierno que impliquen cambios legislativos, por una parte y, por la otra, la exigencia de que aprobar o no las leyes corresponde al Congreso de la Unión, como ocurre en cualquier régimen que se considere democrático y representativo.²⁰

Por su parte, Jesús Silva-Herzog Márquez considera la iniciativa preferente como una medida sensata y afirma que en la superficie es un instrumento de presión para que el

¹⁸ José María Serna de la Garza, *La Reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

¹⁹ Héctor Aguilar Camín, “Cambios deseables”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coord.), *Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

²⁰ José María Serna de la Garza, “La Reforma del Estado en México: análisis de algunas propuestas sobre el Poder Legislativo Federal”, *Biblioteca Jurídica Virtual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, en www.juridicas.unam.mx (15 de diciembre de 2009).

Congreso analice y dictamine las iniciativas del Ejecutivo; pero en el fondo, el proyecto es una exigencia de definición, ya que, según él, una de las expresiones de la irresponsabilidad política es flotar sin definirse. Al obligarse a que la clase política se defina sobre temas relevantes, Silva-Herzog considera que se prestaría a la democracia un servicio importante, ya que permitiría conocer con claridad las posturas de los partidos y aplicar en consecuencia premios o sanciones.²¹

José Woldenberg opinó que es una muy buena fórmula para intentar trascender la parálisis legislativa y para que el titular del Ejecutivo fije sus prioridades.²²

Al respecto Amparo Casar considera que la iniciativa preferente no quita facultades al Congreso y tiene las siguientes ventajas: forzar la discusión sobre ciertos asuntos de interés nacional, agilizar el trabajo legislativo, castigar la inacción legislativa y hacer públicas las posiciones y responsabilidades del Ejecutivo y el Legislativo.²³

Argumentos en contra de la iniciativa preferente

En realidad no ha habido posicionamientos claramente en contra de la iniciativa preferente, aunque sí los ha habido en contra de la reforma política en términos generales. Por ello en este

²¹ *Diario Reforma*, 7 de diciembre de 2009, consultado en www.gruporeforma.com (7 de diciembre de 2009).

²² José Woldenberg, “Reformas Políticas”, *Diario Reforma*, 17 de diciembre, consultado en www.gruporeforma.com (17 de diciembre de 2009).

²³ María Amparo Casar, *op. cit.*

apartado se rescatan los señalamientos de los diputados que votaron en contra de la minuta enviada por el Senado de la República y llevada al Pleno de la Cámara el 20 de junio de 2008.

El diputado Salvador Ruiz Sánchez, del grupo parlamentario del PRD, expresó que la minuta de iniciativa preferente se confronta con los acuerdos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) para la Reforma del Estado del 2007, pues en su seno se estableció que se beneficiarían de la iniciativa preferente tanto el titular del Poder Ejecutivo como las fracciones parlamentarias. Además consideró inequitativo que el Ejecutivo esté por encima del Poder Legislativo.²⁴

En el mismo sentido se pronunció la diputada perredista Mónica Fernández Balboa al comentar que, para promover el verdadero equilibrio de poderes, no sólo el Ejecutivo debe tener preferencia de iniciativa, sino que cada grupo parlamentario debe tener preferencia, de forma que dos de sus iniciativas sean dictaminadas de igual manera.²⁵

Por su parte, el diputado Rodolfo Solís Parga, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, consideró que la iniciativa preferente significa dotar al Ejecutivo de poderes y capacidades exacerbadas y en tal sentido afirmó que se pretende hacer de usos y costumbres vinculados al ejercicio metaconstitucional del Presidente de la República una norma.²⁶

En su oportunidad, Porfirio Muñoz Ledo, impulsor de la reforma del Estado, expresó que

²⁴ Cámara de Diputados, *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del 20 de junio de 2008*, México, consultado en www.diputados.gob.mx (18 de diciembre de 2009).

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

la propuesta de Reforma Política del Ejecutivo Federal es una serie de proyectos políticos desconectados, que no se sostienen por sí mismos. Agregó que la presidencia ha detenido durante más de 10 años la reforma del Estado y que su propuesta aparece cuando la Cámara de Diputados está en proceso de resucitar lo que quedó de la CENCA para la Reforma del Estado, que además cuenta con 127 propuestas.²⁷

Iniciativa preferente en otros países

Una gran cantidad de países de América Latina y Europa, regidos por sistemas presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, cuentan en sus respectivas constituciones federales con la regulación de la figura legislativa de la iniciativa preferente. Entre los países latinoamericanos se cuentan Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Ecuador, Paraguay y Perú (ver Anexo 2).²⁸

En la mayoría de los países seleccionados es el Presidente quien define el carácter de urgente o preferente de una iniciativa, con excepción de Paraguay, país en que el Congreso podría dejar sin efecto el carácter de urgencia de una iniciativa con un voto de mayoría en alguna de las Cámaras.

En algunos países las materias en las cuales el Presidente tendrá preferencia están acotadas, como es el caso de Ecuador, donde la Constitución establece que el jefe del Ejecutivo podrá enviar proyectos de ley de carácter

²⁷ *La Jornada*, jueves 17 de diciembre de 2009, México, consultado en www.jornada.unam.mx (17 de diciembre de 2009).

²⁸ Los anexos se presentan en la versión electrónica de este número, en: www.diputados.gob.mx

urgente en materia económica. Caso contrario ocurre en Colombia, donde el Presidente podrá solicitar el trámite de preferente con respecto a cualquier proyecto de ley.

En la mayoría de los países analizados se establece que si el Congreso no aprueba, modifica o discute la iniciativa preferente enviada por el Ejecutivo, ésta se tendrá como aprobada y se promulgará como ley.

Comentarios finales

La iniciativa preferente es un instrumento que se utiliza sobre todo en los países con gobiernos divididos con el propósito de que el Legislativo se vea orillado a discutir proyectos e iniciativas sobre temas que el Ejecutivo considere de urgencia por su relevancia en la agenda nacional.

En este artículo se ha planteado que la iniciativa preferente no es un tema novedoso, pues ya se había tratado en diferentes iniciativas en el Congreso de la Unión en legislaturas pasadas.

Las iniciativas abordadas coinciden en muchos aspectos, pues la mayoría establece

que el Presidente podría presentar de una a dos iniciativas para trámite legislativo preferente. Los plazos para aprobar este tipo de iniciativas varían de 7 a 45 días. Sin embargo, la mayoría coincide en que si la iniciativa de ley decreto no es aprobada o desechada por el Congreso en el plazo establecido, ésta se tendrá por aprobada.

De igual forma, la mayoría de las iniciativas revisadas establecen las materias que no podrán tener carácter de preferentes: presupuestal, electoral y modificaciones constitucionales.

A diferencia de las iniciativas de carácter preferente que habían sido presentadas en alguna de las Cámaras del Congreso, la iniciativa del Ejecutivo plantea algunos aspectos novedosos. Así, por ejemplo, propone que cuando el Congreso no apruebe o deseche alguna iniciativa preferente cuyo objeto sea reformar o adicionar la Constitución, será sometida a referéndum siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Anexo I. Proyectos de iniciativa preferente presentadas en la LXI Legislatura

<i>Diputado proponente</i>	<i>Legislación afectada</i>	<i>Cambios principales</i>
<p>Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Grupo Parlamentario del Partido Convergencia (5 de noviembre de 2009)</p>	<p>Reforma los Artículos 59, 71, 78, 81, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>El Ejecutivo podrá presentar iniciativas de ley o decreto de carácter preferente. El Congreso de la Unión deberá aprobarlas o rechazarlas dentro de los treinta días hábiles. No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, ni modificaciones constitucionales.</p> <p>En caso de que la iniciativa de ley o decreto de carácter preferente no sea desechado en el plazo establecido, ésta se tendrá por aprobada.</p> <p>La Cámara de origen, por el voto de las dos terceras partes, podrá dejar sin efecto la clasificación de iniciativa de ley o decreto de carácter preferente que haga el Ejecutivo, en cuyo caso recibirá trato de iniciativa ordinaria.</p>
<p>Diputado Agustín Castilla Marroquín, Grupo Parlamentario del PAN (1 de diciembre de 2009)</p>	<p>Reforma los Artículos 71 y 135 De La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite legislativo preferente, las cuales deberán ser discutidas y votadas por ambas Cámaras a más tardar el último día de sesiones ordinarias del periodo que corresponda.</p> <p>De no aprobarse o desecharse las reformas, se tendrán por aprobadas.</p> <p>No podrán tener el carácter preferente las iniciativas en materia de partidos y electoral.</p>

Anexo 2. Iniciativas que contienen la iniciativa preferente presentadas en la LX Legislatura

<i>Diputado/Senador proponente</i>	<i>Legislación afectada</i>	<i>Cambios principales</i>
<p>La iniciativa fue presentada por el coordinador y el vicecoordinador de los senadores del PAN, Santiago Creel y Humberto Aguilar Coronado, respectivamente. (<i>Gaceta Parlamentaria</i>, 6 de junio de 2007)</p>	<p>Con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo último al artículo 71, se incorpora el texto actual del artículo 72 en una fracción I y se le adiciona una nueva fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La iniciativa propone establecer la figura de iniciativa preferente para las propuestas del Ejecutivo Federal. Sobre dicho trámite destaca: a) que la Cámara de origen deberá pronunciarse, a favor o en contra de la iniciativa, en un plazo máximo de cuarenta días; b) en caso de que no haya dictamen por parte de la Cámara de origen en ese lapso, se tendrá por aprobado el proyecto del Ejecutivo, y se continuará con el trámite legislativo preferente en la Cámara revisora; c) el Ejecutivo Federal sólo podrá hacer uso de esta figura en dos ocasiones como máximo por año; y, d) quedan fuera de este tratamiento especial las iniciativas de reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos.</p>
<p>Diversos diputados del Grupo Parlamentario del PAN. (<i>Gaceta Parlamentaria</i>, 4 de octubre de 2007)</p>	<p>Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto de carácter preferente en cada año legislativo.</p> <p>El Congreso de la Unión deberá analizar, discutir y, en su caso aprobar las iniciativas de carácter preferente dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación o dentro de los 45 días hábiles siguientes a su presentación cuando se hiciera en los recesos del Congreso, en cuyo caso la comisión permanente deberá convocar inmediatamente a un periodo extraordinario para el único efecto de analizar y discutir la iniciativa preferente.</p> <p>Vencidos los plazos y no se hubiere dictaminado la iniciativa de carácter preferente, se tendrá por aprobada en la forma y términos en que fue presentada por el Presidente de la República.</p> <p>No serán materia de iniciativa preferente las reformas a esta Constitución, al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las normas que rigen el sistema electoral y de partidos.</p>

<i>Diputado/Senador proponente</i>	<i>Legislación afectada</i>	<i>Cambios principales</i>
<p>Diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (18 de septiembre de 2007)</p>	<p>Reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>El Ejecutivo Federal podrá presentar iniciativas con el carácter de preferente:</p> <p>a) El Ejecutivo Federal podrá presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones; b) La iniciativa preferente pasará desde luego a comisión, pero tendrá que ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esta Cámara en los mismos términos en que haya sido presentada por el Ejecutivo federal; c) Luego que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, deberá ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora la discutirá y votará en término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que haya sido presentada por la Cámara de origen. d) Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta volverá a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales deberá ser nuevamente examinada y votada por el Pleno de la Cámara de origen, que regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. La Cámara revisora deberá votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales; para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.</p> <p>No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.</p>

Anexo 3. Iniciativa preferente en algunos países latinoamericanos

<i>Países</i>	<i>Iniciativa preferente</i>
Brasil	<p>En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional, el cual estando en vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días.</p> <p>Las medidas provisionales perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas.</p> <p>No será admitido ningún aumento del gasto previsto: en los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; en los proyectos sobre organización de los servicios administrativos de la Cámara de los Diputados, del Senado Federal, de los Tribunales Federales y del Ministerio Público .</p> <p>La discusión y votación de los proyectos de ley de iniciativa del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores se iniciarán en la Cámara de los Diputados.</p> <p>El Presidente de la República podrá solicitar tramitación de urgencia para los proyectos de su iniciativa.</p> <p>Sí la Cámara de los Diputados y el Senado Federal no se manifestarán cada cual, sucesivamente, sobre la propuesta en un plazo de cuarenta y cinco días será ésta incluida en el siguiente orden del día, aplazándose la deliberación de los demás asuntos, para que se ultime la votación.</p>
Chile	<p>El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.</p> <p>La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.</p> <p>Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley.</p> <p>La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.</p> <p>La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.</p>
Colombia	<p>El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aún dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.</p> <p>Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.</p>
Nicaragua	<p>En caso de iniciativa urgente del Presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera entregado el proyecto a los diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.</p>

Ecuador	<p>La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.</p> <p>El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.</p> <p>Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.</p>
Paraguay	<p>El Poder Ejecutivo podrá solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. En estos casos, el proyecto será tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días de su recepción, y por la revisora en los treinta días siguientes. El proyecto se tendrá por aprobado si no se lo rechazara dentro de los plazos señalados.</p> <p>El tratamiento de urgencia podrá ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto, o en cualquier etapa de su trámite. En tales casos, el plazo empezará a correr desde la recepción de la solicitud.</p> <p>Cada Cámara, por mayoría de dos tercios, podrá dejar sin efecto, en cualquier momento, el trámite de urgencia, en cuyo caso el ordinario se aplicará a partir de ese momento.</p> <p>El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, podrá solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos.</p>
Perú	<p>El Presidente puede dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.</p> <p>Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.</p>

Fuente: Las constituciones políticas de cada uno de los países.

El veto presidencial en gobiernos divididos

José de Jesús González Rodríguez*

Concepto y naturaleza del veto

Los alcances conceptuales del término *veto* implican la facultad de los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto que el Congreso les haya enviado para su promulgación. De acuerdo a Ignacio Burgoa, el veto en nuestro país es la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas Cámaras. La naturaleza del veto presidencial, según Burgoa, no es absoluta sino suspensiva, pues su ejercicio no significa la prohibición para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones, con el fin de que tales proyectos de reformas legislativas vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras.¹

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del área de Desarrollo Regional del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

¹ Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 3a. ed., Porrúa, México, 1992.

El veto ha sido identificado como un mecanismo mediante el cual el Ejecutivo participa en una de las fases de la función legislativa, formando parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Congreso. De acuerdo al *Diccionario universal de términos parlamentarios*, el veto persigue dos finalidades principalmente: *a)* la de asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley; y *b)* la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de sistemas presidencial y semipresidencial). Según dicho texto, el veto constituye una herramienta de control o un freno del cual dispone el Ejecutivo frente a un Congreso hostil o arrebatado.²

Se han identificado tres modalidades de veto: *a)* el *veto de bolsillo*; *b)* el veto parcial; y *c)* el veto global. En el caso del primero, el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de simplemente negarse a firmar una ley. Es un tipo de veto definitivo al que se le atribuyen connotaciones negativas. El veto parcial, por el contrario permite al Presidente modificar una ley

² Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Porrúa, México, 1998.

eliminando partes de la misma o cancelando ciertas disposiciones de ésta en lo individual. Por último, el veto global es una figura característica del sistema estadounidense, en el que los presidentes sólo pueden rechazar una ley en su totalidad.³

Según Jorge Carpizo las finalidades de la institución del veto son:

a) Evitar la *precipitación* en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo”.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.⁴

Formalmente, el Presidente de la República sólo puede vetar las leyes o decretos “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”, por lo cual —y atendiendo a las disposiciones del último párrafo del artículo 70 y al contenido de los diferentes apartados del artículo 72 constitucionales— no tiene facultad de observaciones o veto en los siguientes asuntos: a) sobre las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) las facultades de la Comisión Permanente; c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitan-

³ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, con el posfácio: La transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma, FCE, México, 2004, pp. 177-178.

⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 12a. ed., Siglo XXI, México, 1994.

do acusación; d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única; e) tampoco tiene facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso, ni sobre reformas constitucionales, pues éstas son obra del Constituyente Permanente, que agrupa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.⁵

Las diferentes modalidades de veto reflejan la facilidad o dificultad con que se puede invalidar la acción del Legislativo, pero debe tenerse presente que el veto del Ejecutivo puede ser limitado o incluso revertido. De acuerdo a Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada*, en algunas naciones con sistemas presidenciales es posible la anulación del veto mediante decisión de las dos terceras partes del Congreso. Igualmente, son varios los países en los que se requiere una menor cantidad de votos para anular el veto presidencial. Según el politólogo italiano, no existe un nivel óptimo para establecer el número de votos legislativos que se requieren para anular el veto presidencial, señalándose que en los casos de presidentes con respaldo legislativo muy minoritario, éstos pueden estar protegidos insuficientemente con las dos terceras partes de la votación del Congreso, mientras que, por el contrario, en los casos de presidentes con un aval legislativo mayoritario, la eventualidad de ver anulado su veto es mucho menor.

En la perspectiva de Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart el Ejecutivo mexicano se encuentra debilitado frente a un Congreso con amplios y decisivos poderes que lo colocan muy por debajo no sólo de lo que siempre se pensó acerca de su poder, sino además

⁵ Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 750.

con respecto a otros sistemas presidencialistas. En un ejercicio de comparación, estos autores concluyen que el Ejecutivo mexicano cuenta con muchos menos poderes que otros sistemas presidenciales como el brasileño, el chileno o el colombiano, en los que además del veto total o parcial, el Ejecutivo cuenta con atribuciones de introducción exclusiva de leyes e incluso puede convocar a referéndum para superar las negativas del Congreso; o el argentino, que cuenta con veto parcial y decreto, o el ecuatoriano, que tiene veto total, decreto y referéndum.⁶

Algunos datos sobre los alcances del veto presidencial en diferentes países de América Latina, se aprecian en el Cuadro 1.

Antecedentes en México

El derecho constitucional mexicano consigna la existencia de la figura del veto desde la Constitución de 1824, que en su artículo 55 ordenaba que los proyectos de ley pasaran al Presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. De acuerdo a Emilio Rabasa, la figura del veto en la Constitución de 1857 señalaba que el Poder Legislativo de entonces estaba dotado de facultades que le permitían estorbar y hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar, en las épocas de agitación.⁷

⁶ Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1977, en “Conflicto y colaboración entre poderes”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 21, núm. 1, University California Press, 2005, pp. 193.

⁷ Citado en Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, 2a. serie, Jus, México, 1964, pp. 117-118.

De acuerdo al *Diccionario universal de términos parlamentarios*, en el año de 1867 Sebastián Lerdo de Tejada propuso que el Presidente tuviera facultades de interponer veto suspensivo a las resoluciones del Congreso, y que los actos legislativos sólo se pudieran generar mediante la aprobación de dos tercios de los votos, como lo establecía la Constitución de 1824. Posteriormente, diversas reformas constitucionales en 1874 introdujeron pequeñas modificaciones y dispusieron que hubiera una primera votación y, en caso de que el Presidente formulara observaciones, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.⁸

Según Jeffrey A. Weldon y Eric Magar entre 1917 y 2001 en México el titular del Poder Ejecutivo ha recurrido al veto en 225 ocasiones, por lo que en promedio el número de vetos ejercidos en ese periodo es de 2.7 veces por año. Tales datos indican que en nuestro país el Presidente recurre a la facultad de veto en menores proporciones que en otras naciones, como en el caso de los Estados Unidos durante la administración del Presidente Franklin D. Roosevelt, quien ejerció el veto en 631 ocasiones, de las cuales sólo en diez fue superado en el Congreso. A decir de Weldon y Magar, si ese dato se confronta con los 225 vetos ejercidos por los presidentes de México a partir de 1917 y en prácticamente todo el siglo XX, éstos han hecho un uso muy limitado de dicho recurso constitucional.⁹

⁸ Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Porrúa, México, 1998.

⁹ Jeffrey A. Weldon y Eric Magar, “Los vetos no son excepcionales”, en *Reforma*, 17 de marzo de 2001.

Cuadro 1
Naturaleza y alcances del veto presidencial

<i>República de Bolivia</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La ley sancionada por la Asamblea Legislativa y remitida al Órgano Ejecutivo, podrá ser observada por el Presidente del Estado en el término de diez días hábiles. Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Asamblea. Si ésta estuviera en receso, el Presidente remitirá sus observaciones a la Comisión de Asamblea. ▪ Si la Asamblea Legislativa considera fundadas las observaciones modificará la ley y la devolverá al Ejecutivo para su promulgación. En el caso contrario, la ley será promulgada por el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes. ▪ La ley que no sea observada dentro del plazo correspondiente será promulgada por el Presidente. Las leyes no promulgadas por el Ejecutivo en los plazos previstos serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea.
<i>República de Chile</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si el Presidente de la República desaprueba un proyecto legislativo, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días. ▪ En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación con las ideas fundamentales del proyecto. ▪ Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación. ▪ Si las dos Cámaras desecharen las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.
<i>República de Costa Rica</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No procede el veto en cuanto al Presupuesto Ordinario de la República. ▪ Dentro de los diez días después de recibir un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas. ▪ Reconsiderado el proyecto por la Asamblea y el proyecto fuere nuevamente aprobado por 2/3 del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley. ▪ Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá al Poder Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, se archivarán y no podrán ser considerados sino hasta la siguiente legislatura. ▪ Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, ésta enviará el decreto al Poder Judicial para que resuelva dentro de los treinta días.
<i>Estados Unidos de Norteamérica</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá a la Cámara de su origen, la que procederá a reconsiderarlo. ▪ Si después de nuevo examen las 2/3 partes de esa Cámara aprueban el proyecto, se remitirá a la otra Cámara, y si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. ▪ En todos los casos, la votación de ambas Cámaras será nominal. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días después, se convertirá en ley, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley. ▪ Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes, se presentará al Presidente y no tendrá efecto antes de ser aprobada por el o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare.
<i>República Bolivariana de Venezuela</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Presidente de la República promulgará la ley en los diez días siguientes a que las reciba. En ese lapso podrá, en acuerdo con el Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, que la modifique o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella. ▪ La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente por mayoría absoluta de los diputados y le remitirá la ley para la promulgación. ▪ El Presidente debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones. ▪ Si el Presidente considera que la ley es inconstitucional, solicitará que el Tribunal Supremo de Justicia, resuelva en un término de quince días. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad, el Presidente promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal. ▪ Si el Presidente no promulga la ley en los lapsos señalados, la Asamblea Nacional procederá a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquel incurriere por su omisión.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones de Bolivia, Chile, Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela.

Así, para nuestro país —retomando los datos de Weldon— los vetos presidenciales a la actividad legislativa entre 1917-1937 se dieron en cerca de 180 ocasiones y en el periodo 1937-1970, 44 veces más. En los Estados Unidos de América, entre 1945 y 1992 se vetaron 434 leyes. En Argentina se dictaron 212 vetos en el periodo que media entre 1983 y 1997 y en Brasil 870 en la década de 1985 a 1996. La Gráfica 1 muestra los datos correspondientes a los vetos presidenciales a la actividad legislativa en diferentes países y distintos periodos.

A decir de Weldon y Magar, entre 1917 y 1964 se presentaron en nuestro país 223 vetos, de los cuales 45 correspondieron al Presupuesto de Egresos de la Federación, otros 43 vetos se emitieron con relación a iniciativas de leyes secundarias. Cerca de 135 vetos correspondían a decretos que asignaban pensiones a personajes controvertidos de la época de la Revolución o a sus familiares. Según Weldon y Magar, de los 223 vetos documentados hasta 1964, 52 fueron superados por la Cámara de Diputados, con relación a los cuales se aceptaron la cancelación de la iniciativa o bien las observaciones de modificación del Ejecutivo a los proyectos en cuestión. Ocho de los últimos diez vetos hasta 1964, correspondieron a pensiones, tres en 1950, dos en 1951, dos más en 1956 y el último en 1957. Los cinco vetos en 1950 y 1951 fueron superados por la Cámara de Diputados. Los últimos dos vetos a legislación regular fueron emitidos por el Presidente Ruiz Cortines en 1954 y eran referentes a un proyecto de Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, así como un proyecto de Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales. En estos casos la Cáma-

ra de Diputados aceptó las observaciones del Ejecutivo, modificó las iniciativas y las remitió al Senado para su aprobación.¹⁰

Décadas más tarde, otros vetos presidenciales estuvieron relacionados con la Ley de Desarrollo Rural (marzo de 2001); con la exención del pago del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a refrescos y bebidas en 2002; con la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas en febrero de 2003; y con la Ley del Sistema de Administración Tributaria de marzo de 2003, entre otros.¹¹

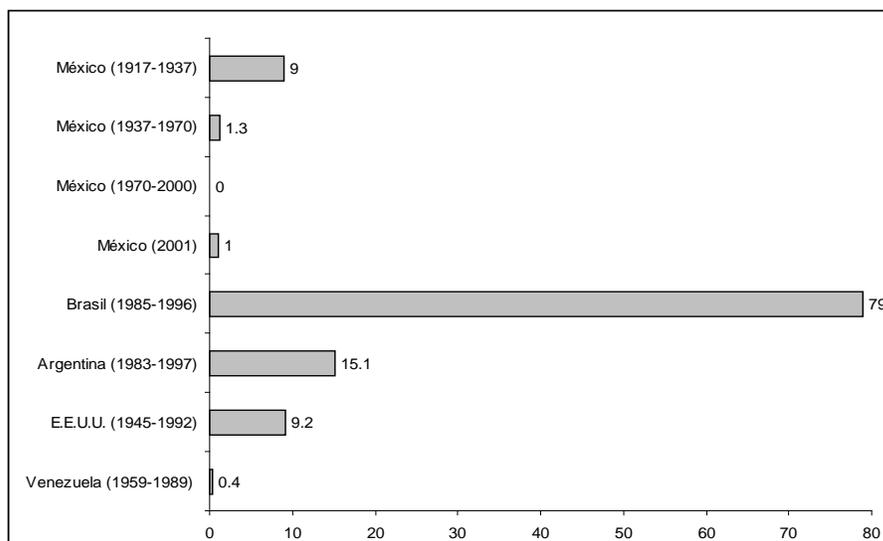
En la actualidad, el tema es nuevamente materia de debate, con motivo de la iniciativa de reforma constitucional presentada ante el Senado de la República por el titular del Ejecutivo Federal el pasado 15 de diciembre. Esta propuesta prevé, entre otras medidas, establecer la facultad del Ejecutivo para vetar total o parcialmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

La propuesta aludida plantea, para el caso de eventuales vetos a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, dos escenarios diferentes, dependiendo si se trata de un veto total o de uno parcial. Para el primer caso, y frente a la hipótesis de que un veto al Presupuesto no sea superado por las dos terceras partes de los legisladores, entraría en vigor la disposición vigente para el año en curso (procedimiento conocido como *reconducción* o *prórroga*). En el caso de un veto parcial, éste invalidaría sólo las disposiciones observadas por el Ejecutivo, pu-

¹⁰ *Idem.*

¹¹ “Restringen veto presidencial”, en *El Universal*, Sección Nacional, 16 de abril de 2003.

Gráfica 1
Promedio anual de vetos presidenciales en diferentes periodos y países



Fuente: Elaboración propia con datos de Jeffrey A. Weldon y Eric Magar, “Los vetos no son excepcionales”, en *Reforma*, 17 de marzo de 2001.

diendo entrar en vigor el resto del decreto o ley no cuestionados.¹²

Dicha propuesta ha sido materia de respaldos y cuestionamientos. Así, han apoyado la propuesta algunos sectores del empresariado nacional, así como legisladores y dirigentes del Partido Acción Nacional y, entre los cuestionamientos, han destacado entre otros, los del presidente de la Mesa Directiva del Senado, los de los coordinadores de diversas fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, así como de académicos y especialistas en el tema.¹³

¹² Presidencia de la República, “Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 71, 15 de diciembre de 2009, p. 26.

¹³ “Plantearán PRD y PRI acotar el presidencialismo”, en *Milenio*, Sección Nacional, 17 de diciembre de 2009.

Posicionamientos sobre la figura del veto

Según Giovanni Sartori, la facultad constitucional del Presidente de la República de rechazar en su totalidad o parcialmente la legislación aprobada por el Congreso y devolverla a la cámara de origen con objeciones, es un procedimiento que, con todo y ser correcto, es insuficiente. Al respecto, el politólogo italiano señala que en el sistema político mexicano el Presidente no dispone realmente del llamado *veto parcial*, lo que a criterio de Sartori es una “laguna de alcance considerable”; ello se suma a la valoración del mismo autor sobre “la conveniencia de que el Presidente tenga el derecho a veto sin condiciones, es decir, simplemente a negarse a publicar una ley”. En ese contexto, Sartori califica como deseable proteger a los presidentes democráticos de lo que llama “in-

tromisiones parlamentarias”, por lo que concluye que vale la pena considerar la introducción en nuestro país de un veto sin condiciones que sólo pueda ser invalidado por una mayoría parlamentaria calificada de dos tercios.¹⁴

Al respecto, Jorge Carpizo ha señalado que “el llamado veto sin condiciones es muy peligroso, porque rompe el equilibrio de poderes. Si el veto presidencial es superado por la mayoría especial de votos que señala la Constitución, la voluntad legislativa es la que debe prevalecer; si no, la función legislativa quedaría sujeta a la discreción del presidente”.¹⁵

Por su parte, Serna de la Garza considera que la regulación constitucional vigente acerca del veto presidencial es la adecuada. En primer término, este autor califica como razonables los diez días útiles de que goza el Presidente para hacer las observaciones que considere pertinentes; en segundo término, Serna está a favor de que prevalezca la disposición que imposibilita en México el llamado *veto de bolsillo*; por último, el autor considera pertinente la subsistencia de la mayoría calificada de dos tercios indispensable para superar el veto presidencial.¹⁶

En el ámbito legislativo, la figura del veto ha sido materia de diversos análisis y posicio-

¹⁴ *Ingeniería constitucional comparada, op. cit.*, pp. 233-234.

¹⁵ Jorge Carpizo, en “Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 7, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

¹⁶ José María Serna de la Garza, *La reforma del Estado en América Latina. Los casos de Brasil, Argentina y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pp. 281-282.

namientos. Al respecto, como resultado de diversos debates llevados a cabo durante la LVIII Legislatura —en que se presentó una iniciativa de reforma constitucional sobre el tema, aprobada en la Cámara de Diputados, pero no en el Senado— se identificaron diversas posturas al respecto. Por un lado, el diputado priísta Juan Manuel Carreras López se manifestó en favor de una reforma constitucional que regule el *veto de bolsillo*, en virtud de que éste no debe darse cuando las leyes y decretos son aprobados por unanimidad por el Legislativo. Por su parte, José Alfredo Botello, diputado del PAN, dijo que con esta reforma se permitiría aclarar, precisar y acotar la facultad constitucional del Presidente de la República para intervenir en los procesos legislativos. A su vez, Ricardo Moreno Bastida, legislador por el PRD, expuso que estas modificaciones son parte de una reforma trunca que refleja los alcances de los acuerdos parlamentarios y es el inicio de una reforma mayor que debe llevar a redefinir la esfera competencial de las instituciones del Estado para rediseñar la ingeniería constitucional del país.¹⁷

Al respecto, el dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados con relación a las iniciativas para reformar el artículo 72 de la Constitución, permite identificar los argumentos de los integrantes de la LVIII Legislatura al avalar la modificación de la facultad constitucional concedida al Ejecutivo Federal de participar en el proceso legislativo.

Entre otros señalamientos, el dictamen plantea que la figura jurídica del veto nunca se pensó como un instrumento de carácter ab-

¹⁷ “Restringen veto presidencial...”, *op. cit.*

soluta e insuperable que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes. Igualmente destaca que, a la vez de ser una forma de colaboración entre el Legislativo y Ejecutivo, el veto es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, y es también un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre ambos poderes.¹⁸

Gobernabilidad y veto presidencial

El tema del veto y del perfil de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en un contexto de gobiernos divididos, ha sido materia de análisis entre los estudiosos de la teoría política contemporánea. Cuando se examinan las características de los regímenes de transición, un tema sin duda ineludible es el que aborda la naturaleza y los alcances de figuras como el veto presidencial en sistemas donde prevalecen problemas de gobernabilidad y de falta de acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso, lo que obliga a la reflexión sobre el diseño constitucional del sistema presidencial.

De acuerdo a Serrano Migallón, la lucha por la hegemonía por el proceso legislativo se ha hecho evidente en los últimos tiempos. El poder de veto del Presidente, único instrumento eficaz que la Constitución confiere al Ejecutivo para controlar el proceso legislativo

de los posibles excesos del Congreso, ha resurgido como una eventual herramienta de presión y en ocasiones de censura del parlamento. En consecuencia —a decir de Serrano Migallón— de la falta de una estrategia de negociación por parte del Ejecutivo con los diferentes grupos parlamentarios, incluyendo el suyo, es lo que ha motivado la crítica de los legisladores hacia la figura del veto presidencial, natural en muchas democracias, y ha derivado en nuevas confrontaciones entre los actores políticos.¹⁹

No obstante el poder de veto presidencial, en la perspectiva de Serrano Migallón el control del proceso legislativo está hoy más que nunca en las Cámaras del Congreso y particularmente en el funcionamiento de las comisiones parlamentarias. De ahí también que —según el mismo autor— comience a exigirse transparencia en las negociaciones políticas y en los *lobbies* parlamentarios de los diferentes sectores interesados en los cambios legislativos. De ahí que Serrano subraye que en un futuro estos temas tendrán que discutirse para transparentar lo más posible los espacios propios del procedimiento legislativo, temas que antes cubría el velo del presidencialismo, pero que ahora parecen estar en un vacío legal, a la merced de las coyunturas y los acuerdos políticos. Concluye este autor reiterando que el poder de veto del Presidente es sólo un mecanismo último que debe usarse con moderación y prudencia, pero principalmente como factor de negociación, ya que el México de la transición requiere trascender

¹⁸ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, año VI, núm. 1232, 15 de abril de 2003.

¹⁹ Fernando Serrano Migallón, “Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México”, ponencia en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, SELA, junio 8-11 de 2006, Bogotá DC, Colombia.

las practicas autoritarias y comenzar los tiempos de la negociación política.²⁰

En ese escenario es oportuna la reflexión de Serna de la Garza, quien señala que el cambio político experimentado por el país apunta a la posibilidad de que el veto llegue a tener una nueva connotación y vuelva a ser empleado en un nuevo marco normativo. Por ello, este autor cuestiona la idoneidad del marco constitucional con relación al veto, considerado éste a la luz de la nueva realidad política del país y finaliza preguntándose acerca de la necesidad de replantear el veto presidencial, en un contexto conflictivo entre el Ejecutivo y el Legislativo.²¹

A manera de conclusión

Como una referencia final sobre el tema, bien vale tener presentes diversos argumentos planteados por el académico Rogelio Hernández en el texto “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos

divididos en México”, en que señala algunos conceptos vigentes en el caso que nos ocupa.²²

Al respecto, dicho texto establece que el poder presidencial en nuestro país en realidad depende de la posibilidad de que el partido político al que pertenezca el titular del Ejecutivo controle igualmente el Congreso y, en un sentido más amplio, el resto de las instituciones o los restantes espacios de poder político, pues de lo contrario, las propuestas legislativas del Ejecutivo, sobre todo si comprenden reformas estructurales, encontrarán una fuerte oposición que sólo podrá superarse si el Presidente cuenta con la suficiente habilidad para construir, mediante el dialogo y la negociación, las mayorías legislativas necesarias que lo respalden. Igualmente, el texto destaca que la experiencia reciente en nuestro país también ha demostrado que la práctica de recurrir a la presión de los medios de comunicación para incidir en una decisión legislativa no es un recurso redituable y, por el contrario, fomenta la polarización política.²³

²⁰ *Idem.*

²¹ *La reforma del Estado en América Latina, op. cit.*, pp. 281-282.

²² Rogelio Hernández Rodríguez, “Conflicto y colaboración entre poderes”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 21, núm. 1, University California Press, 2005, pp. 210-211.

²³ *Idem.*

Reducción en el número de legisladores federales

*Dunia Ludlow Deloya**

Una de las propuestas del Ejecutivo Federal que forman parte del proyecto de reforma política que envió al Congreso de la Unión recientemente, consiste en reducir el número de miembros que integran el Poder Legislativo.

Entre analistas políticos¹ y legisladores² dicha propuesta se justifica con base a un conjunto de argumentos que de desarrollan a continuación.

En primer lugar, la disminución del número de legisladores traería consigo una reducción del costo que representa el Poder Legislativo, que actualmente es poco más de 10 mil millones de pesos.

Dicha disminución oscilaría en los costos, en caso de aprobarse la propuesta del Ejecutivo, en alrededor de 2 mil millones de pesos al año, que representa poco menos del 20 por

ciento del presupuesto total asignado al Poder Legislativo, pero tan sólo el 0.06 por ciento del presupuesto total del país. Ello en razón de que el Poder Legislativo en su conjunto representa únicamente el 0.32 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mientras que secretarías como la de Medio Ambiente representan el 1.27 por ciento, Comunicaciones y Transportes el 1.94 por ciento y Agricultura el 2.36 por ciento.

De manera individual, la Cámara de Diputados tiene un presupuesto de 5 mil millones de pesos,³ que representan el 0.15 por ciento del PEF, mientras que la Secretaría de la Reforma Agraria que en algún momento se propuso que desapareciera, representa un gasto anual de 5 mil 200 millones de pesos, es decir, el 0.16 por ciento del PEF. En el caso del Senado, su presupuesto es de 3 mil 819 millones de pesos,⁴ que representan apenas el 0.11 por ciento del PEF.

* Maestría en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac del Norte. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: migración en México, opinión pública y proceso legislativo. Correo electrónico: dunia.ludlow@congreso.gob.mx

¹ José Antonio Crespo, *Excélsior*, diciembre del 2009; Jorge Fernández Menéndez, *Excélsior*, diciembre del 2009; Sergio Sarmiento, *Reforma*, diciembre de 2009; Leo Zuckerman, *Excélsior*, diciembre de 2009.

² Sen. José González Morfín (PAN), Sen. Luis Coppola Joffroy (PAN).

³ Sistema de Información del Gasto Egresos de la Federación / Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados.

⁴ Sistema de Información del Gasto Egresos de la Federación / Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), Cámara de Diputados.

Cuadro 1
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010
Comparativo por Ramo/Unidad Responsable, 2008-2010
(miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>% del presupuesto</i>	<i>Año</i>	<i>Presupuesto</i>	<i>% del presupuesto</i>
Poder Legislativo			Salud		
2008 A	\$ 8 978 599.90	0.34%	2008 A	\$ 69 426 100.00	2.70%
2009 A	\$ 9 404 951.60	0.30%	2009 A	\$ 85 036 468.20	2.79%
2010 P	\$ 10 199 963.90	0.32%	2010 P	\$ 89 363 655.00	2.81%
Poder Judicial			Medio Ambiente y Recursos Naturales		
2008 A	\$ 29 963 250.00	1.16%	2008 A	\$ 39 064 608.20	1.52%
2009 A	\$ 32 539 820.50	1.06%	2009 A	\$ 45 059 843.40	1.47%
2010 P	\$ 40 108 570.20	1.26%	2010 P	\$ 40 485 911.10	1.27%
Agricultura			Aportaciones a Seguridad Social		
2008 A	\$ 64 447 300.00	2.50%	2008 A	\$ 190 178 700.00	7.40%
2009 A	\$ 70 705 385.30	2.32%	2009 A	\$ 226 142 493.50	7.42%
2010 P	\$ 60 785 051.80	2.36%	2010 P	\$ 287 591 497.50	9.05%
Comunicaciones y Transportes			Desarrollo Social		
2008 A	\$ 58 279 298.30	2.26%	2008 A	\$ 50 088 709.40	7.94%
2009 A	\$ 72 484 915.60	2.38%	2009 A	\$ 68 146 568.10	2.37%
2010 P	\$ 61 587 000.00	1.94%	2010 P	\$ 84 243 333.10	2.66%
Educación Pública			Hacienda y Crédito Público		
2008 A	\$ 173 497 800.00	6.75%	2008 A	\$ 36 139 000.00	1.40%
2009 A	\$ 200 930 557.70	6.59%	2009 A	\$ 36 683 345.10	1.20%
2010 P	\$ 196 415 595.80	6.19%	2010 P	\$ 34 087 117.20	1.07%

A Presupuesto Aprobado.

P Proyecto de Presupuesto.

Fuente: Sistema de Información del Gasto Egresos de la Federación/ CEFP

En segundo lugar, entre los argumentos a favor de la iniciativa se encuentra el de la desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos y ciertas instituciones.

El 79% de los mexicanos considera que el número de legisladores federales debe disminuir.⁵

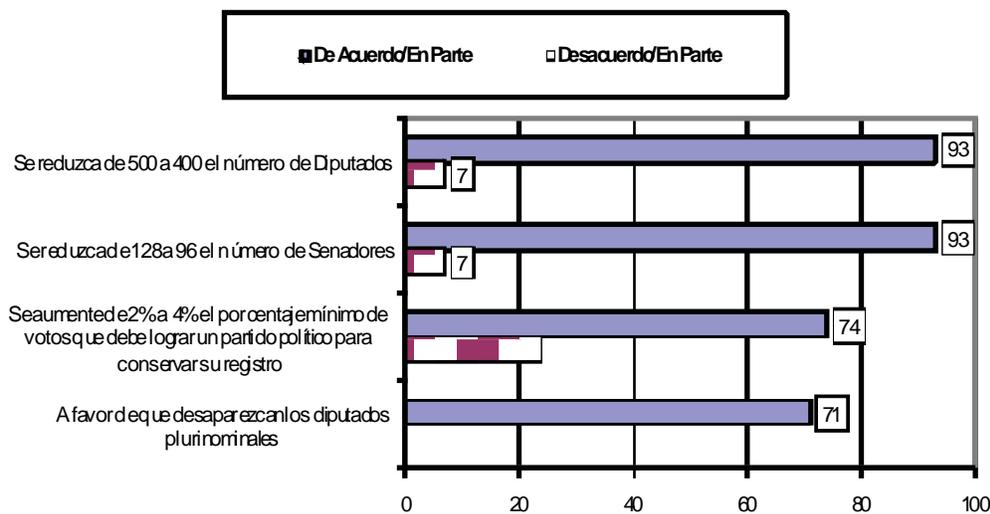
Incluso, ante pregunta cerrada, los ciudadanos aducen cuatro argumentos a favor de una reducción del número de legisladores:

- El 47% opina que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores.
- El 19% manifiesta que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo

“cuando son muchos”.

- El 15% expresa que, al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo”.
- Finalmente, el 15% considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos”.⁶

Sin embargo, de acuerdo a diversos estudios de opinión, la ciudadanía no deja de reconocer la importancia de la labor del Poder Legislativo. Encuestas realizadas por el CESOP arrojan que el 67% de la gente considera que específicamente los diputados son “algo” o “muy importantes” para la ciudadanía. Asimismo el 55% considera que la democracia no



Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, “50% se opone a candidaturas ciudadanas”, en Excélsior, 21 de diciembre de 2009, con base en encuesta telefónica nacional; levantamiento realizado el 17 y 18 de diciembre de 2009, 400 entrevistas efectivas a población mayor de 18 años; arranque aleatorio y selección sistemática de teléfonos; y margen de error +/-5%; disponible en <http://www.exonline.com.mx/diario/contenido/813848> (fecha de consulta: enero de 2010).

⁵ Parametría, Encuestas Nacionales en Vivienda, 1200 casos, diciembre de 2009.

⁶ CESOP, “Los ciudadanos dicen... Reforma electoral y segunda vuelta”, noviembre de 2006.

puede funcionar sin diputados.⁷

Estos resultados concuerdan con otros aspectos y valoraciones relacionados con las funciones que ejerce el Poder Legislativo. Con exclusiva referencia a la Cámara Baja, a la pregunta “¿qué tan importante es que los diputados vigilen el trabajo del Presidente de la República y de su equipo?”, el 82% de los encuestados contestó entre “algo” y “muy importante”.⁸

De la misma manera, el 70% respondió estar más de acuerdo con la frase “el presidente debe pedir autorización a los diputados para definir cuánto y cómo ejercer el gasto de gobierno”, contra tan sólo un 16% que respondió estar de acuerdo con la frase “el presidente debe decidir por sí sólo cuánto y cómo ejercer el gasto de gobierno”.⁹

De manera que esta percepción negativa, generalizada y que se extiende hacia otras instituciones, en parte puede atribuirse al poco interés de las personas por los asuntos nacionales (al 61% le interesa poco o nada los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados),¹⁰ pero sobre todo, al desconocimiento de los ciudadanos con respecto a la conformación, al funcio-

namiento y a la funcionalidad de las cámaras y, en consecuencia, no necesariamente a su tamaño, es decir, al número de los miembros del Poder legislativo.

Por último, el principal argumento planteado en la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal, respecto a la disminución de legisladores radica en que ésta coadyuvará al consenso y a la toma de decisiones de ambas Cámaras.

Al respecto, la Iniciativa de decreto presentada por el Ejecutivo Federal el 15 de diciembre de 2009, menciona que “la capacidad de tomar decisiones y constituir acuerdos a partir del dialogo fructífero entre el Ejecutivo y el Congreso, son una condición indispensable para avanzar hacia el futuro que la ciudadanía demanda”. Por lo que la propuesta de disminuir el número de diputados y senadores, “garantizará la gobernabilidad de nuestra democracia y dará cause institucional a las problemáticas, pues la capacidad de alcanzar mayorías ha dejado de ser un resultado deseable del sistema electoral para convertirse en una necesidad apremiante”.

Al respecto, se ha afirmado que no existe evidencia de que el tamaño de la representación dificulte las tareas legislativas y en ese sentido que “tampoco hay correlación alguna entre el tamaño de la(s) Cámara(s) y la cooperación entre poderes, el número y calidad de iniciativas aprobadas o el número de vetos superados”¹¹, pues “la agilidad y eficiencia del trabajo legislativo está en el sistema de comisiones que reúne en promedio a 30 legisladores y no en el pleno que sirve como caja de resonancia para fijar posturas, emitir señales y hacer eco de posiciones

⁷ CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, 2008, con base en una encuesta nacional en vivienda, levantada del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1,200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Resultado que de cierta manera valida el principio de representación en la relación elector – representante. Es decir, el elector deposita en el representante las facultades que lo atribuyen, pero no encuentra una respuesta equiparable. *Ibidem*.

¹¹ María Amparo Casar, “Reformas en el aire”, *Revista Nexos*, 1 de diciembre de 2009.

políticas en los medios de comunicación”.¹²

Ahora bien, un cambio como el referido en la conformación del Congreso de la Unión implica asimismo y forzosamente un cambio en como hasta ahora conocemos a nuestro sistema electoral vigente. Ello, debido a que los sistemas electorales “convierten los votos emitidos en la elección en escaños ganados por partido”,¹³ influyen en la formación de partidos políticos, en la cohesión y disciplina interna de los partidos, en la manera en la que éstos realizan sus campañas electorales y en la conformación de mayorías, entre otros efectos no menos importantes.

En este sentido es preciso señalar las variables claves del sistema y de los procesos electorales: la estructura de la papeleta de votación en cuanto a la forma en que se presentan las alternativas electorales y, en tal sentido, diferenciar entre las papeletas centradas en los candidatos y las centradas en los partidos; la magnitud del distrito que, contra lo que pudiera pensarse, no hace referencia al número de electores que lo constituyen, sino al número de representantes en él elegidos¹⁴ y la fórmula utilizada para tal efecto, componente del sistema electoral que se refiere específicamente a la conversión de votos en escaños.

Como sabemos, entre las cinco opciones

¹² *Ibid.*

¹³ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, 2006.

¹⁴ De tal forma que, bajo los sistemas de mayoría simple, voto alternativo o de doble ronda, la magnitud del distrito es uno, porque son distritos uninominales, mientras que en los sistemas de representación proporcional requieren de distritos electorales en los que se elija a más de un miembro.

existentes de sistemas electorales, México cuenta con un sistema mixto que intenta combinar los beneficios de los sistemas de mayoría y los de representación proporcional; de manera que al votar los electores contribuyen a la elección de los representantes bajo ambos sistemas: el de mayoría, mediante distritos uninominales, y el de representación proporcional, por listas.

Entre los sistemas mixtos existen dos modalidades. En México se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada (RPP), en el que los escaños de representación proporcional compensan cualquier desproporcionalidad producida por los resultados de los distritos uninominales.

A lo largo de la historia de nuestro país se han realizado diversas modificaciones en la fórmula electoral y en la distritación que han incidido en la distribución del poder y en la conformación de nuestro sistema de partidos.

A partir de la reforma de 1996 que dio forma a nuestro sistema electoral mixto, presenta las siguientes características:

Según la propuesta presentada el pasado 15 de diciembre, la Cámara de Diputados se integraría por 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y por 160 diputados más electos por el principio de representación proporcional, con base en listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales.

Como puede verse en el cuadro anterior, esta iniciativa disminuiría el número de miembros que integran la Cámara de Diputados manteniendo la proporción actual entre diputados electos por ambos principios, así como el límite porcentual del número total de diputados de un mismo partido.

Cuadro 2
Ventajas y desventajas del Sistema de representación proporcional personalizada

	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Representación proporcional personalizada (RPP) (Caso de México)	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusividad - Representación geográfica - Responsabilidad - Pocos votos nulos - Probablemente es más fácil de aceptar que otras alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema complicado - Requiere de la delimitación de distritos - A veces requiere de elecciones extraordinarias - Puede crear dos clases de representantes - Votación estratégica - Más difícil de instrumentar voto a distancia que en la RPL.

Fuente: IDEA Internacional, 2006

Cuadro 3
Países que utilizan sistemas de representación personalizada (RPP)

<i>País</i>	<i>Número de escaños de RP</i>	<i>Número de escaños por mayoría</i>	<i>Sistema de mayoría</i>	<i>Total de escaños</i>
Albania	40 (29%)	100 (71%)	MS	140
Bolivia	62 (48%)	68 (52%)	MS	130
Alemania	299 (50%)	299 (50%)	MS	598
Hungría	210 (54%)	176 (46%)	DR	386
Lesotho	40 (33%)	80 (67%)	MS	120
México	200 (40%)	300 (60%)	MS	500
Nueva Zelanda	55 (46%)	65 (54%)	MS	120
Venezuela	63 (39%)	100 (61%)	MS	165

MS: mayoría simple; DR: doble ronda.

Fuente: IDEA Internacional.

Cuadro 4

	Número de Legisladores	Principio de elección	Número de distritos o circunscripciones
Cámara de Diputados	300 200	Mayoría relativa Representación proporcional	300 distritos uninominales 5 circunscripciones plurinominales
Cámara de Senadores	64 32 32	Mayoría relativa Primera minoría Representación proporcional	32 fórmulas integradas por dos candidatos para cada entidad federativa Primer candidato del partido que quedó en segundo lugar por cada entidad federativa Una circunscripción plurinomial nacional

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 52 y 56.

Cuadro 5
Comparativo entre el texto constitucional vigente y la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal para la conformación de la Cámara de Diputados

<i>Reforma</i>	<i>Sistema actual</i>	<i>Propuesta Ejecutivo Federal</i>
• Total de diputados	500	400
• Diputados mayoría relativa	300	240
• Distritos uninominales	300	240
• Diputados plurinominales	200	160
• Circunscripciones plurinominales	5	5
• Porcentaje de partido para obtener registro	2%	4%

Los cambios propuestos consisten en elevar el umbral de asignación de escaños por representación proporcional a los partidos que obtengan por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida, así como impulsar la subsecuente redistribución del país, a fin de pasar de una división de 300 a otra de 240 distritos, definidos con los mismos criterios establecidos en las disposiciones vigentes.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, la propuesta consiste en reducir su integración a 96 escaños, prescindiendo de los senadores de representación proporcional.

Así, los legisladores serían electos de manera directa en las 32 entidades federativas, tres representantes por cada una, de la siguiente manera:

Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos para cada entidad y los electores emitirán un solo voto a favor de las fórmulas de candidatos en esas listas. La suma de los votos que haya obtenido cada una de las fórmulas de candidatos registradas en sus listas conformará la votación efectiva de cada partido en la entidad.

En el esquema propuesto se consideran dos etapas para la asignación de escaños:

- Por cada circunscripción estatal se otorgará a la fórmula o al candidato independiente que haya obtenido el 25 por ciento más uno de los votos efectivos que se obtienen, restando de la votación emitida los votos nulos y los votos por candidatos no registrados.
- Si restaran escaños por repartir que no fueron asignados en la primera etapa, se otorgarán 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.

De manera que en el caso de la conformación del Senado de la República los cambios serían sustantivos. Así, desaparecerían las listas plurinominales y a fin de recuperar la idea original del Senado como representación de los estados, se elegirían tres senadores por entidad federativa; la elección se realizaría por fórmulas y no por listas de partido, lo que, según la propuesta, permitiría mayor proporcionalidad en la distribución de los escaños en entidades

Cuadro 6
Comparativo entre el texto constitucional vigente y la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal para la conformación de la Cámara de Senadores

<i>Reforma</i>	<i>Sistema Actual</i>	<i>Propuesta Ejecutivo Federal</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Total de senadores • Tipo de representación 	128 64 escaños MR, 32 primera minoría, 32 RP.	96 32 escaños a los candidatos o formulas que hayan obtenido 26% de votos efectivos. 64 escaños para los candidatos o formulas con el mayor número de votos después de restarle la cuota utilizada para asignar los escaños de la primera ronda.
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de fórmulas • Porcentaje de partido para obtener registro 	2 candidatos 2%	3 candidatos 4%

federativas donde la elección fuera cerrada y, al igual que en la Cámara de Diputados, se elevaría el porcentaje mínimo de votos que tendrían que obtener los partidos para lograr conservar el registro.

Conclusiones

El número de diputados y senadores con respecto a nuestra población y en comparación con otros países no es desfavorable para México (ver cuadro). La propuesta de reducir el número de legisladores “perjudicaría la relación numérica entre ciudadanos y legisladores, pues cada diputado representaría un número mayor que el actual, lo que significa que representa menos a cada ciudadano.”¹⁵

Con sus 628 legisladores nuestro país se

encuentra muy por debajo del Reino Unido, con 646; Italia, con 945; Francia, con 923; Alemania, con 683 y con relación al promedio de legisladores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reúne a los países más desarrollados.

A la vez es una realidad que México cuenta con un mayor número de legisladores que países como España, con 609; Brasil con, 594; Polonia y Estados Unidos, con 535; Canadá, con 532. Sin embargo con relación al número de ciudadanos representados por cada legislador, México, con 171 mil por cada legislador, se encuentra en el promedio latinoamericano de aproximadamente 175 mil; por supuesto arriba arriba de Estados Unidos, que tiene un promedio de 565 mil, pero muy por debajo de Italia o Canadá con sólo 61 mil o Francia con 65 mil. Así que, como puede observarse, en términos de representación el número de legisladores de nuestro Congreso no es desproporcionado.

¹⁵ Granados Chapa, Miguel Ángel, “Achicar al Congreso”, *Reforma Diario*, 7 de enero de 2010.

Cuadro 7

<i>País</i>	<i>Número de legisladores</i>	<i>Representación de la población</i>
Italia	945 legisladores	Un legislador por cada 61 mil habitantes
Francia	923 legisladores	Un legislador por cada 65 mil habitantes
Alemania	683 legisladores	Un legislador por cada 120 mil habitantes
Reino Unido	646 diputados	Un legislador por cada 93 mil habitantes
México	628 legisladores	Un legislador por cada 171 mil habitantes
España	609 legisladores	Un legislador por cada 93 mil habitantes
Brasil	594 legisladores	Un legislador por cada 316 mil habitantes
Estados Unidos	535 legisladores	Un legislador por cada 565 mil habitantes
Canadá	532 legisladores	Un legislador por cada 61 mil habitantes

http://americo.usal.es/oir/legislatura/Comparada/delimitacion_distritos.pdf

Representación proporcional en los congresos locales

Efrén Arellano Trejo y
César Augusto Rodríguez Gómez***

Presentación

El objetivo del presente artículo es ofrecer una visión comparativa de la forma en que se aplica el método de representación proporcional (RP) para integrar los congresos locales en las entidades federativas del país, así como identificar los casos en que se han experimentado modalidades para enriquecer este procedimiento. Dicho propósito adquiere relevancia en función de la propuesta de reforma política dada a conocer por el presidente Felipe Calderón, que incluye modificaciones al número de legisladores que conforman el Congreso fede-

ral y posibles variaciones en el de los legisladores a ser elegidos por el principio de RP.

Para lograr su objetivo, el trabajo se divide en dos secciones: en la primera se describen el significado y las aportaciones de la representación proporcional a la integración democrática de los congresos y parlamentos; se abordan los lineamientos establecidos en la Constitución federal y que por lo tanto son comunes a todas las entidades federativas del país; y se describe brevemente la propuesta de reforma del presidente Felipe Calderón. En la segunda sección se desglosa la forma en que es aplicado este método en las entidades federativas del país, se describen los rasgos comunes y se abordan algunos casos en los que se han experimentado algunos procedimientos particulares.

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

** Egresado de la maestría en Política y Gestión Pública por el ITESO, licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Director del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, mexicanos en Estados Unidos, competitividad municipal. Correo electrónico: cesargomez77@hotmail.com

Con la colaboración de Luz García San Vicente, Carena Díaz Petit y Cintia Beltrán Durán.

Lineamientos para la representación proporcional

En función de la heterogeneidad y complejidad de las sociedades actuales, uno de los problemas esenciales de las democracias es traducir los votos en puestos de representación y gobierno. La conducción del gobierno

y el diseño de políticas públicas a través de las decisiones de la mayoría encuentran un límite en la existencia cada vez más frecuente de preferencias partidistas fraccionadas; es decir, en contextos sociopolíticos en los cuales no existe dicha mayoría.¹ Este problema explica, en gran medida, la popularidad que han alcanzado los sistemas electorales mixtos, aquellos que combinan métodos de elección de mayoría y métodos de representación proporcional. Estos sistemas surgieron hace aproximadamente 55 años en Alemania y algunos recuentos señalan que actualmente se utilizan, con diversas modalidades, en más de 30 países.²

La introducción de los métodos de representación proporcional tiene el propósito de incorporar a los partidos minoritarios en los parlamentos o congresos nacionales o subnacionales y ajustar la composición de dichos órganos a un tamaño similar al porcentaje de votos obtenidos por los partidos en los comicios.³ Para el caso de México, la proporción de los diputados de RP garantiza, además, que ningún partido político, por sí mismo, cuente

con la mayoría (calificada) para modificar la Constitución y que las fracciones minoritarias puedan emprender una acción de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados).⁴

La Constitución federal de México establece algunos lineamientos básicos para la integración de los congresos locales. El artículo 116 señala que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada entidad y estipula el mínimo de legisladores que deberá existir en cada congreso: cuando menos siete diputados para poblaciones menores de 400 mil habitantes; nueve para poblaciones entre 400 mil y 800 mil; y once para poblaciones mayores a esta última cifra. Una estimación rezagada respecto al crecimiento poblacional, debido a que el estado con la menor población, Baja California Sur, cuenta con más de 500 mil habitantes y su Congreso está integrado por 25 diputados.

El artículo 116 contiene otros tres lineamientos relevantes; uno: la prohibición para la reelección inmediata de los diputados electos y de sus suplentes en caso de que estos últimos hubieran ejercido el cargo; dos: la obligación de establecer entidades estatales de fiscalización; y tres: de mayor relevancia para este trabajo, la obligación para que la elección de los diputados locales se realice “según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.⁵

⁴ Héctor Solorio Almazán, *La representación proporcional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Col. Temas selectos de derecho constitucional, núm. 2), México, 2008, p. 26.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos

¹ Diego Reynoso, *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, Flacso/Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 13-14.

² Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, “La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija”, en *Política y gobierno*, vol. X, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, segundo semestre de 2003, p. 359.

³ Un recuento sobre las etapas y modalidades como se han aplicado los métodos de RP en el Congreso federal mexicano se encuentra en Jesús Javier Cruz Vázquez, “El sistema de representación proporcional, marco jurídico-político para la integración plural del Congreso (escenario para el ejercicio de sus funciones)”, en *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998, México, pp. 63-73.

Este precepto constitucional explica que todas las entidades federativas incluyan, en sus constituciones y leyes locales, la aplicación de sistemas electorales mixtos. Su generalidad explica la diversidad que existe en su forma de aplicación, en el porcentaje de diputados electos por el método de RP y los límites impuestos a los partidos mayoritarios. Sin embargo, en muchas entidades federativas la aplicación de estos lineamientos ha ocasionado diversas querrelas jurídicas debido, entre otras cosas, a que las leyes locales provocan confusión o son sujetas a diversas interpretaciones por parte de los organismos encargados de su aplicación; a que las fórmulas de asignación son confusas o a que la misma definición de representación proporcional es *sui géneris*.⁶

Algunos casos en los cuales la representación proporcional ha sido fuente de litigio ha sido la integración de los congresos locales en los estados de México (1996, 2000 y 2003), Campeche (1997), Guerrero (1999 y 2002), Quintana Roo (1998), Tlaxcala (2001), Puebla (2001), Nayarit (2002) y en la Asamblea Legislativa del D.F. (2000).⁷

Como resultado de una sentencia sobre el caso de Quintana Roo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una tesis en la cual se afirma lo siguiente:

Mexicanos, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

⁶ Gustavo Ernesto Emmerich y Luis Eduardo Medina, “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 109, enero-abril 2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 13-15.

⁷ *Ibid.*, p. 11.

MATERIA ELECTORAL. El principio de representación proporcional se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a **garantizar de manera efectiva la pluralidad** en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Esto explica por qué en algunos casos se premia o se estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con normas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.⁸

La participación y representación de las minorías —como bien lo hacen notar Emmerich y Medina— fue concebida desde el siglo XIX por John Stuart Mill, como una parte

⁸ *Ibid.*, p. 14, con base en “Tesis jurisprudencial aprobada por el Tribunal, Pleno del 29 de octubre de 1998”, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. VIII, noviembre de 1998, tesis P./J. 70/98, p. 191. *Cfr. Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México, SCJN, 2000, pp. 593 y 594.

esencial de la democracia, como un factor que evita las falsas apariencias democráticas. La sentencia ya citada hace explícitos los tres objetivos primordiales que, desde el punto de vista del máximo tribunal, debe propiciar la RP:

El principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido político alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.⁹

Estos lineamientos resultan útiles para analizar los casos específicos en las entidades federativas, así como para desglosar las implicaciones que tiene, en materia de RP, la propuesta de reforma dada a conocer por el presidente Felipe Calderón, el 15 de diciembre de 2009, dirigida a modificar el tamaño del Congreso de la Unión y la forma en que son electos los legisladores.

⁹ *Ibid.*, p. 14. De estos mismos autores también puede consultarse “La representación proporcional en el Congreso mexiquense: el caso de 2003”, en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, UAM-Xochimilco, número 46-47, diciembre de 2003-abril de 2004, pp. 97-119.

Reforma política y situación en las entidades

Una de las propuestas del Jefe del Ejecutivo que impactará en la integración de los congresos locales es la de permitir la reelección consecutiva de los legisladores. El Presidente propone dejar a la decisión de cada entidad federativa los alcances de la reelección, con el único límite de una permanencia máxima de doce años.

El documento del Ejecutivo considera que esta propuesta fortalecerá la profesionalización y especialización de los legisladores; favorecerá la acumulación de experiencias y conocimientos; dará continuidad al trabajo legislativo e incrementará la rendición de cuentas y los vínculos con los ciudadanos, pues éstos tendrán en sus manos la decisión sobre la permanencia de los legisladores.¹⁰

El Presidente de la República también propuso reducir el tamaño de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores, de los cuales 240 serían electos por el principio de mayoría relativa y 160 por el mecanismo de representación proporcional. Esta nueva distribución mantendría, como hasta ahora, la utilización de listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales; el mismo tope máximo de diputados provenientes de un mismo partido (66%); y la misma proporción de diputados electos por RP (40%).

¹⁰ Presidencia de la República, exposición de motivos de la “Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, núm. 71, México, 15 de diciembre de 2009.

Esta propuesta tiene dos propósitos, de acuerdo con la iniciativa elaborada por el Ejecutivo: primero, “facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos”; y segundo, atender una corriente de opinión pública y política a favor de reducir el tamaño del Congreso. El Presidente se refiere a que la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada en 2008, reportó que 80% de los entrevistados está a favor de dicha reducción; así como al hecho de que existen más de 30 iniciativas, provenientes de diversos partidos políticos, con este mismo objetivo.

Por último, y de relevancia para este artículo, hay que mencionar que el Presidente propone elevar de 2 a 4% el mínimo de votos exigido a los partidos políticos como requisito para que puedan mantener su registro y tengan derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional. Los argumentos a favor de esta medida —expresados en la exposición de motivos— refieren que en América Latina México es uno de los países con el umbral más bajo para el registro y la permanencia de los partidos políticos y que elevar este mínimo contribuirá a “estimular la formación de institutos políticos con capacidad de una representación amplia de intereses de la ciudadanía” y a fortalecer “los incentivos para que las expresiones políticas con menor peso electoral concilien sus agendas con otros grupos ideológicamente afines”.¹¹

Es evidente que la propuesta del presidente Calderón podría modificar sustancialmente la forma en que se plasma la representación política en el Congreso mexicano. La posibilidad de la reelección inmediata plantea

nuevos escenarios para la creación y articulación de liderazgos locales; la reducción de los distritos electorales de 300 a 240, demanda revisar que los actuales criterios legales concilien adecuadamente la representación territorial y demográfica del país evitando, en la medida de lo posible, la sub o la sobre-representación de cada uno de los nuevos distritos;¹² y, por último, el ajuste del número de diputados electos por el principio de RP propicia la ocasión para revisar las reglas y los resultados de este método para la integración de la representación política.

Desde la perspectiva y la experiencia de la integración de los congresos locales, ¿qué elementos se pueden retomar para evaluar la propuesta del presidente Felipe Calderón? En los cuadros 1 y 2 se encuentran los datos generales sobre el tamaño, los requisitos mínimos y las fórmulas para la integración de estos cuerpos legislativos.

Con los datos ahí recabados se puede sostener que el tamaño del Congreso federal es, comparativamente hablando, más pequeño

¹² Diego Reynoso, investigador de Flacso, se ha especializado en estudiar los efectos de la distritación en la representación política. Algunos de sus trabajos son: *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, *op. cit.*; en coautoría con Abel Villareal, “Sobrerrepresentación distrital y sesgos partidarios. El caso de Nuevo León”, en *Estudios políticos*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, enero-abril de 2005, pp. 181-205; “La sobrerrepresentación distrital electoral en Sonora y Sinaloa, 1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada”, en *Región y sociedad. Revista del Colegio de Sonora*, vol. XVI, núm. 29, enero-abril de 2004, pp. 145-168; y con especial interés para el caso del Congreso federal, “Distritos electorales y representación bicameral en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 3, julio-septiembre, UNAM, México, 2004, pp. 537-564.

¹¹ Presidencia de la República, *op. cit.*

que los 32 congresos locales. Para sostener esta afirmación se calculó, para cada entidad federativa, la tasa de diputados por cada 100 mil habitantes (Cuadro 1, columna 4). Esta tasa muestra que, en general, las entidades con los tamaños de población más reducidos son al mismo tiempo los estados con las tasas más altas. En cambio, aquellas entidades con una mayor cantidad de habitantes muestran tasas de diputados más bajas. Es decir, el crecimiento de la población permite ajustar a la baja el número de diputados por cada 100 mil habitantes. Esto explica que los actuales 500 diputados que conforman el Congreso federal representen una tasa de 0.48 por cada 100 mil habitantes; una cifra menor a la existente en las entidades con las tasas más bajas, como el Estado de México (0.5), Jalisco (0.5), Veracruz (0.7), Guanajuato (0.7), Distrito Federal (0.7) y Puebla (0.7). Con la propuesta de reducir los diputados federales de 500 a 400, esta tasa sería de 0.39.

Por lo que respecta al porcentaje de diputados asignados por representación proporcional, en los 32 congresos locales existe un promedio de 39%. Los estados que más se alejan de este promedio son Tabasco, donde los diputados de RP pueden alcanzar hasta 80% y Baja California Sur, donde dicha cifra es de sólo 22%. De tal manera que la propuesta del Presidente, de mantener un porcentaje de diputados de RP de 40%, es prácticamente el promedio de lo que existe en los congresos locales.

La existencia de un sistema mixto —a decir de la literatura especializada— tiene la ventaja de “garantizar simultáneamente la responsabilidad, visibilidad y control individual de los candidatos (personalización) y la participación

efectiva de las minorías (proporcionalidad)”.¹³ Sin embargo, para poder alcanzar dicha ventaja es necesario contar con algunos mecanismos que permitan ajustar la proporcionalidad asignada a cada partido. Muchos de estos mecanismos, aplicados en el mundo, están presentes en las constituciones y leyes subnacionales que regulan la elección e integración de los congresos locales.

Un primer mecanismo es la posibilidad de que los congresos tengan una magnitud variable. En el Cuadro 1 se han señalado ocho casos en los cuales la legislación correspondiente deja abierta dicha posibilidad. Así, por ejemplo, la Constitución de Veracruz señala lo siguiente:

En caso de que el Congreso se integre por menos de 50 diputados, al partido mayoritario no podrán asignársele más de 4 diputados por el principio de representación proporcional, y en caso de que el Congreso se integre por 50 diputados o más, al partido mayoritario no podrá asignársele más de 5 diputados por este principio. En ningún caso el Congreso se integrará por más de 60 diputados.¹⁴

La aplicación de este mecanismo en países como Alemania, permite un nivel de desproporcionalidad muy bajo, vinculado a la posibilidad de los distintos partidos para obtener un premio de mayoría en la arena uninominal. Sin embargo, su aplicación requiere requisitos institucionales importantes.¹⁵

¹³ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *op. cit.*, p. 395.

¹⁴ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma: 24 de julio de 2009, disponible en la página web del Congreso local, www.legisver.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

¹⁵ Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *op. cit.*, p. 396.

Cuadro 1
Tamaño de los congresos locales y distribución porcentual según método de elección y tasa por cada 100 mil habitantes

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>	<i>Total de diputados</i>	<i>Tasa por 100 mil habs.</i>	<i>Dip. de MR</i>	<i>Dip. de RP</i>	<i>Porcentaje de RP</i>
Campeche	754,730	35	4.6374	21	14	40.0
Colima	567,996	25	4.4014	16	9	36.0
Baja California Sur	512,170	21	4.1002	16	5	23.8**
Nayarit	949,684	30	3.1589	18	12	40.0
Tlaxcala	1,068,207	32	2.9957	19	13	40.6
Aguascalientes	1,065,416	27	2.5342	18	9	33.3**
Quintana Roo	1,135,309	25	2.2020	15	10	40.0
Zacatecas	1,367,692	30	2.1935	18	12	40.0
Durango	1,509,117	30	1.9879	17	13	43.3*
Morelos	1,612,899	30	1.8600	18	12	40.0
Tabasco	1,989,969	35	1.7588	21	14	80.0*
Querétaro	1,598,139	25	1.5643	15	10	40.0
Guerrero	3,115,202	48	1.5408	28	20	41.6*
Sinaloa	2,608,442	40	1.5335	24	16	40.0
Sonora	2,394,861	33	1.3780	21	12	33.3**
Yucatán	1,818,948	25	1.3744	15	10	40.0
Hidalgo	2,345,514	30	1.2790	18	12	40.0
Oaxaca	3,506,821	42	1.1977	25	17	41.0*
Tamaulipas	3,024,238	36	1.1904	22	14	38.9
San Luis Potosí	2,410,414	27	1.1201	15	12	44.4*
Chihuahua	3,241,444	33	1.0181	22	11	33.3**
Michoacán	3,966,073	40	1.0086	24	16	40.0
Coahuila	2,495,200	25	1.0019	16	9	36.0
Nuevo León	4,199,292	42	1.0002	26	16	38.0
Chiapas	4,293,459	40	0.9316	24	16	40.0
Baja California	2,844,469	25	0.8789	16	9	32.0**
Puebla	5,383,133	41	0.7616	26	15	36.5
Distrito Federal	8,720,916	66	0.7568	40	26	39.4
Guanajuato	4,893,812	36	0.7356	22	14	38.8
Veracruz	7,110,214	50	0.7032	30	20	40.0
Jalisco	6,752,113	39	0.5776	20	19	48.7*
México	14,007,495	75	0.5354	45	30	40.0

La legislación local aplicable permite un tamaño variable del Congreso.

* Estados con los mayores porcentajes de RP.

** Estados con los menores porcentajes de RP.

Fuentes: Constituciones y leyes locales de cada entidad federativa, revisadas en el sitio web de cada Congreso local, con excepción de Baja California Sur, cuyos textos locales fueron consultados en www.ordenjuridico.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

El Cuadro 2 ilustra otros mecanismos utilizados en las leyes locales para mantener o mejorar el equilibrio entre la representatividad de los partidos, los votos ganados en las urnas y los escaños asignados en el congreso. El primer elemento consignado en este cuadro es el porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos para tener acceso a representación en el Congreso. En la mayoría de las entidades federativas, dicho umbral de acceso se encuentra entre 2 y 3.5%. Las excepciones son, en el límite inferior, los estados de México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas, en los cuales el porcentaje mínimo requerido es de sólo 1.5%. En el extremo superior se encuentra Baja California, donde el mínimo requerido es de 4%. Esto significa que la propuesta del presidente Calderón ubicaría al Congreso federal en el umbral máximo de los congresos locales.

El segundo elemento consignado en el Cuadro 2 es la exigencia de que los partidos registren candidatos en los distritos de mayoría en que se divide el estado. Como se observa en este cuadro, dicho requisito es muy variable, pues incluso en once casos no aparece de forma explícita en la legislación correspondiente. En promedio, en los estados donde existe, la legislación local exige que, para que los partidos participen de los diputados de representación proporcional, registren candidatos en 64% de los distritos de mayoría. Como se sabe, a nivel federal se exige a los partidos registrar candidatos en 200 de los 300 distritos actuales; es decir, en un porcentaje cercano al 67%.

El tercer elemento se refiere al tope máximo de representación que puede alcanzar por sí mismo un partido político. En 2001 la SCJN

declaró inconstitucional el artículo 208 del Código Electoral de Aguascalientes, porque permitía que el partido mayoritario pudiera obtener diputaciones por ambos principios, en número superior al total de los distritos uninominales.¹⁶ Es decir, se estableció expresamente un tope máximo. Un segundo mecanismo incluido en las leyes locales es asentar una diferencia máxima entre el porcentaje de votación obtenida por cada partido y su porcentaje de representación en el Congreso. A nivel federal, ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (60%) y tampoco puede tener un porcentaje de curules que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional.

En el Cuadro 2 se puede constatar que en la mayoría de las entidades federativas los límites a la sobrerrepresentación son, en promedio, muy similares a los que existen a nivel federal. Los únicos dos casos que se alejan de esta tendencia son Coahuila y Oaxaca, donde es posible que un partido obtenga hasta 16% más de curules respecto del porcentaje de votación que obtuvo en las urnas.

En algunas entidades como Quintana Roo, Aguascalientes o el D.F., existe la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la cual ha motivado diversas controversias legales. En la legislación capitalina si bien existe el límite de 40 diputados como máximo para un solo partido, el artículo 37 del Estatuto de Gobierno señala que “al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de represen-

¹⁶ Héctor Solorio Almazán, *op. cit.*, p. 43.

Cuadro 2
Requisitos y lineamientos utilizados en los congresos locales para la aplicación
del método de representación proporcional

<i>Entidad</i>	<i>Mínimo de votos para acceder a RP (%)</i>	<i>Requisito mínimo de candidatos de MR</i>		<i>Tope máximo de diputados por ambos principios</i>		<i>Sobrerrepresentación máxima respecto a votos obtenidos</i>	<i>Es posible incluir candidatos de MR en listas de RP</i>
		<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>		
Aguascalientes	2.5	14	77.7				Sí
Baja California	4			16	64		
Baja California Sur	2	8	50	16	64		Sí
Campeche	2	14	66.7				
Coahuila	3.5	9	37.5	16	64	16%	Sí
Colima	2	8	36.4	15	60	10%	
Chiapas	2			24	60		
Chihuahua	2	14	87.5	20	60.6	8%	Sí
Distrito Federal	2	40	100	40	60.6		Sí
Durango	2.5	12	70.6	17	56.7		
Guanajuato	2	15	68.2	25	69.4		Sí
Guerrero	3	15	53.6			8%	
Hidalgo	3	12	66.7				
Jalisco	3.5	14	70.0	23	59.0		Sí
México	1.5	30	66.7	38	50.7		Sólo para cuatro fórmulas
Michoacán	2	12	50.0	24	60	10%	
Morelos	3	12	66.7	18	60	8%	
Nayarit	2			18	60		Sí (opcional)
Nuevo León	1.5			26	61.9		
Oaxaca	1.5	12	48.0			16%	Sí (opcional)
Puebla	2			26	63.4		Sí (sólo para el mayor)
Querétaro	3			15	60		
Quintana Roo	2			15	60		
San Luis Potosí	1.5	10	66.7	15	55.6		Sí (opcional)
Sinaloa	2.5	10	41.7	24	60	10%	
Sonora	3	9	42.9				
Tabasco	2			22	62.9	10%	
Tamaulipas	1.5			19	52.8		
Tlaxcala	3.125	13	68.4	19	59.4	6.25%	
Veracruz	2			30	60		
Yucatán	2	15	100.0	15	60		
Zacatecas	2.5	13	72.2	18	60		
PROMEDIO	2.3		64.1		60.1	10%	

Fuentes: Constituciones y leyes locales de cada entidad federativa, revisadas en el sitio web de cada Congreso local, con excepción de Baja California Sur, cuyos textos fueron consultados en www.ordenjuridico.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2009).

tación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”.¹⁷

La última columna del Cuadro 2 muestra lo extendido que se encuentra una modalidad que no existe a nivel federal. Se trata de la posibilidad de que los candidatos que participan en los distritos de mayoría sean incluidos, obligatoria u opcionalmente, en las listas para la asignación proporcional. Así, por ejemplo, en Aguascalientes los lugares segundo, cuarto, sexto y octavo de las listas se reservan para los candidatos que no obtuvieron la mayoría en sus distritos, pero que representan los porcentajes más altos obtenidos por dicho partido.¹⁸

En otros casos, como Nayarit, Oaxaca y San Luis Potosí, dicha modalidad no es obligatoria, pero dicha posibilidad está abierta para aquellos partidos que quieran ponerla en práctica.

Es importante mencionar, por último, que en la mayoría de las entidades federativas el método utilizado para la asignación de diputados de representación proporcional es el del “cociente natural”, que consiste en eliminar los votos nulos y los votos por candidatos independientes que no obtuvieron la mayoría y dividir el total de votos restantes entre los escaños a repartir.¹⁹ De esta manera se obtiene

un cociente o cantidad mínima de votos para obtener un escaño y se asignan a cada partido tantos escaños como veces quepa el cociente en su votación. Una vez aplicados todos los procedimientos legales detallados en el Cuadro 2, existen dos métodos básicos para medir la adecuada representación de los partidos. El primero consiste en calcular las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenido por cada partido; el segundo consiste en calcular el coeficiente “D”, de desviación de la proporcionalidad, con base en la siguiente fórmula:

$$D = (0.5) \times (\sum [e_i - v_i])$$

donde e_i = porcentaje de escaños del partido “i”; y v_i = porcentaje de votos del partido “i”

De acuerdo con esta fórmula, cuanto más puro o exacto sea el ajuste entre escaños y votos, más tenderá el índice a acercarse a 0; este valor también indica qué porcentaje de votantes quedaron sin ser representados por su partido de preferencia.²⁰

Conclusiones

La utilización de los métodos de representación proporcional ha permitido, en una gran cantidad de países, favorecer un mejor equi-

¹⁷ Un análisis sobre la controversia jurídica que provocó este marco legal se encuentra en Gustavo Emmerich y Luis Eduardo Medina, “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El caso de 2003”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 113, mayo-agosto, UNAM, 2005, pp. 689-734.

¹⁸ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 193, versión actualizada disponible en www.congresoags.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

¹⁹ Una descripción general de las fórmulas de asignación utilizadas se encuentra en Héctor Solorio Almanán, *op. cit.*, pp. 47-53.

²⁰ La explicación de esta fórmula y un ejercicio de su aplicación se encuentra en Gustavo Emmerich y Luis Medina, “Problemas de la representación proporcional: la elección de diputados locales en Guerrero, 2002”, *op. cit.*, pp. 30 y subs., con base en Rein Taagepera y Shugart Matthew Soberg, *Seats and Votes. The effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1989, pp. 104 y subs.

librio entre los porcentajes de votos obtenidos por los partidos y el número de escaños asignados a cada uno de ellos. En el caso de México, tanto a nivel federal como en los congresos estatales, dicho procedimiento ha permitido, además, otorgarles representación a las minorías y evitar que los partidos mayoritarios obtengan, debido a sus triunfos en los distritos electorales uninominales, una sobrerrepresentación en los congresos.

La Constitución federal obliga a las entidades federativas a incluir, como método para integrar los congresos locales, los procedimientos de representación proporcional, aunque deja a las constituciones y leyes electorales locales precisar las modalidades de dichos procedimientos.

Ello explica la diversidad de límites impuestos a los partidos para participar en el reparto de los asientos de representación proporcional. Considerando sólo los promedios, los congresos locales tienen un componente de RP cercano al 39%; en tanto, se exige a los parti-

dos un mínimo de votación de 2.3% y contar con candidatos registrados en 64.1% de los distritos de mayoría. Por lo que se refiere a la máxima representación que puede alcanzar un partido, también considerando el promedio, en los congresos locales un partido puede alcanzar hasta 60.1% de las curules y hasta 10% respecto de los votos obtenidos en las urnas. Todos estos indicadores son muy similares a los existentes para la integración del Congreso federal.

En este trabajo se describieron dos mecanismos aplicados en algunos congresos locales, que no han sido utilizados a nivel federal: la posibilidad de que el Congreso tenga un tamaño variable y la de que los candidatos de mayoría que no obtuvieron el triunfo en sus distritos puedan figurar en las listas para la asignación de RP. Se trata, en todo caso, de evitar que los ciudadanos se queden sin representación y que quienes ocupen una curul tengan una mayor representatividad.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México

*Juan Carlos Amador Hernández**

Introducción

El proceso de consolidación de la democracia en México ha estado acompañado de importantes reformas constitucionales, de nuevas atribuciones al Instituto Federal Electoral y también de una cada vez mayor fiscalización y rendición de cuentas, sobre todo de los recursos que manejan los partidos políticos.

En el contexto de una competencia electoral que hoy en día es más intensa, la alternancia en el poder ha obligado a los partidos a diseñar mecanismos más eficaces para ganar las elecciones y también a hacer un mejor uso de los recursos públicos y de los que provienen del ámbito privado y de la sociedad civil.¹

* Economista egresado de la UNAM. Maestro en Economía y Gobierno y candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac Norte. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: federalismo, educación, política macroeconómica, sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

¹ Se entiende como recursos privados y de la sociedad civil al financiamiento que provenga de la militancia a través de las cuotas de sus afiliados, de las aportaciones de sus organizaciones sociales y de las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas; asimismo el financiamiento de sim-

Al mismo tiempo se han destinado mayores recursos al financiamiento de los partidos en beneficio de competencias electorales bajo criterios de equidad e igualdad. Dicho incremento ha generado un interesante debate en torno al financiamiento a partidos y campañas y su correspondiente fiscalización, al igual que sucede en otras democracias en vías de consolidarse.

La importancia de los partidos políticos en una democracia es innegable, ya que constituyen el mejor vehículo para consolidar o mantener una democracia constitucional, independientemente de sus problemas internos. Por ello, paradójicamente uno de los mayores retos de las democracias es vigilar y controlar a los partidos políticos, con el fin de evitar excesos. Uno de esos retos, acaso el más importante, es la fiscalización de sus recursos.²

patizantes por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie; el autofinanciamiento a través de actividades promocionales, conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria.

² Fernando Agíss, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

En el caso de México, el proceso de consolidación democrática también ha supuesto la creación de la Unidad de Fiscalización en el Instituto Federal Electoral, encargada de fiscalizar el origen y el monto de los recursos que reciben los partidos políticos, así como la aplicación de los mismos.

En este sentido, el objetivo del presente artículo es mostrar cuál han sido la evolución del marco normativo respecto a la fiscalización de dichos recursos, mostrar la evolución del presupuesto público a los partidos y señalar por partido político y con base en los informes anuales del 2008, cuál es el origen y la composición de los ingresos de los institutos políticos.

El financiamiento de los partidos políticos en México

En caso de reglamentación y fiscalización deficitarias, el financiamiento a partidos y campañas puede afectar la libre elección de los votantes de dos principales maneras: cuando se distorsiona la información que éstos reciben al expandirse en forma inequitativa los canales de comunicación a favor de los partidos y candidatos con más recursos; y cuando las fuentes de financiamiento privado no sean fiscalizadas en forma eficaz o no reportan públicamente estados financieros, nombres de donantes y montos de aportaciones. En este caso, es muy difícil que los votantes sepan quiénes son los grandes donadores y con qué propósito pudieran haber aportado cuantiosas sumas de dinero a partidos y candidatos.³

³ Eduardo Guerrero, *Fiscalización y transparencia*

En materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales, éste se encuentra garantizado en el artículo 41, fracción II de la Constitución:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.⁴

Ese mismo artículo establece los parámetros que determinan la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos nacionales:

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

De acuerdo a lo establecido en la legislación aplicable, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos se fija multiplicando el número total de ciudadanos inscritos

del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, p. 19.

⁴ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Finalmente, el financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales de los partidos, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad resultante se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.⁵

De acuerdo con datos del IFE, desde el año 2000 el financiamiento a partidos políticos ha sido en promedio de alrededor de 2 mil 965 millones de pesos anuales y en los años de elecciones federales se han registrado los aumentos nominales más grandes por los recursos adi-

cionales destinados a las actividades extraordinarias (ver Cuadro 1).

El financiamiento público por partido político también ha evolucionado a lo largo de los años en función de los votos obtenidos en distintas elecciones. Mientras en el año 2006 el financiamiento del Partido Acción Nacional fue de 1 mil 129 millones de pesos, el del Partido Revolucionario Institucional fue de 1 mil 226 millones de pesos y el del Partido de la Revolución Democrática de 722 millones de pesos.

Pero en el año 2009 y de acuerdo con los datos estimados de los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, la distribución del finamieto sufrió cambios importantes. El PAN recibió 1 mil 010 millones de pesos, mientras que el PRI 705 millones de pesos y el PRD 607 millones de pesos (ver Cuadro 2).

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México

Los importantes recursos asignados a los partidos políticos en México también fueron acompañados de modificaciones y adecuaciones a la normatividad electoral. Estos cambios legales se centraron básicamente en los siguientes puntos: 1) la construcción de un sistema de partidos competitivo, al introducir parcialmente el criterio de equidad en la asignación de los recursos públicos a los partidos; 2) la autonomía de los partidos políticos mediante un alto financiamiento público al impedir que dependan económicamente de otros mecanismos de financiamiento; y 3) la disminución del uso indebido de otras fuentes de ingresos.

⁵ *Ibidem.*

Cuadro 1. Financiamiento público federal para los partidos políticos de México por tipo de actividades, 2000-2009 (millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Actividades ordinarias</i>	<i>Actividades extraordinarias</i>	<i>Actividades específicas</i>	<i>Financiamiento público total</i>
2000	1,500.46	1,500.46	63.18	3,064.10
2001	2,206.57		44.12	2,250.69
2002	2,361.25		78.62	2,439.87
2003	2,308.15	2,427.16	93.82	4,829.13
2004	1,785.83		69.15	1,854.98
2005	1,986.22		27.04	2,013.26
2006	2,068.38	2,068.38	34.35	4,171.11
2007	2,669.48		34.62	2,704.10
2008*	2,538.57		151.74	2,690.31
2009**	2,731.63	819.49	81.95	3,633.07
Financiamiento público total	22,156.54	6,815.49	678.59	29,650.62

* Para el periodo 2000-2008, la información se obtuvo del IFE.

** Para el año 2009, estimaciones realizadas por el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la H. Cámara de Diputados, con información del IFE.

Cuadro 2. Financiamiento público federal asignado a los partidos políticos nacionales de México con representación en el Congreso de la Unión, 2000-2009 (millones de pesos)

<i>Partidos Políticos</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Financiamiento público total 2000-2009</i>
PAN	560.26	1,129.32	760.45	762.55	1,010.57	8,060.16
PRI	602.97	1,226.92	518.67	510.53	705.90	7,931.63
PRD	355.52	722.69	447.19	438.57	607.23	4,708.87
PT	137.61	275.01	216.45	216.45	288.07	2,076.64
PVEM	187.59	382.24	223.74	226.95	304.09	2,476.16
CD	136.72	272.28	207.76	231.35	272.30	1,795.41
PNA	16.28	82.30	189.05	193.48	255.00	736.11
PASC	16.28	80.33	140.77	138.11	189.90	565.39
Financiamiento público total	2,013.23	4,171.09	2,704.08	2,717.99	3,633.06	28,350.37

1/ Para el periodo 2000-2008, la información se obtuvo del IFE.

2/ Para el año 2009, se utilizan estimaciones del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del IFE.

En este sentido y como parte de la construcción de mecanismos más eficientes de fiscalización de las finanzas de los partidos, el 22 de noviembre de 1996 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Dicha reforma estableció en el artículo 49, párrafo 6 y 49-B del Cofipe, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano permanente en la estructura del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con facultades expresas para verificar de manera oficiosa que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y la aplicación de sus recursos.

Como parte de la importante reforma en materia electoral del 2007, el 13 de noviembre del 2007 se publicó en el DOF el decreto que reformó los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo al artículo 97 constitucional.

La reforma electoral del 2007 básicamente se sustentó en tres ejes:⁶

- Disminuir en forma significativa el gasto de las campañas electorales
- Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación que contiene el proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- Diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos.

De estos ejes, se derivaron las siguientes propuestas:

- Reducción del financiamiento público destinado al gasto en campañas electorales.
- Una nueva forma de calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Límites menores a los entonces vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
- Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.
- Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
- Renovación escalonada de consejeros electorales.

En este sentido, la reforma constitucional del Artículo 41 en materia electoral, quedó en los siguientes términos:

Artículo 41. (...)

V. (...) La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del

propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.
(...)

Asimismo, el 14 de enero de 2008 se publicó en el DOF un decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Cofipe, en el que se estableció, entre otras cosas, que la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos es el órgano técnico del Consejo General del IFE y que tendría como función principal la de fiscalizar los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales.

Con las reformas ya señaladas, se creó un órgano técnico del Consejo General del IFE dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuyo reglamento fue aprobado el 10 de julio de 2008, y publicado en el DOF el 8 de septiembre del mismo año.

En este sentido, y de acuerdo con el artículo 81, párrafo 1, incisos a), b), c) y r), del Cofipe, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como atribuciones:

- Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia y los demás acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales; las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos; y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten.
- Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley.
- Ser conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.

Para el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución y el Cofipe le confieren, también corresponde a la Unidad de Fiscalización lo siguiente:⁷

- Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales y los de gastos de campaña

⁷ IFE, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas”, aprobado el 10 de julio de 2008. www.ife.org.mx

ña que presenten los partidos políticos, así como los de gastos de precampaña que presenten sus candidatos.

- Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Determinar el inicio de procedimientos administrativos de carácter oficioso, a propuesta de la Dirección de Auditoría, en caso de que en las revisiones a su cargo detecten elementos respecto de la probable comisión de irregularidades en materia de recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Con base en ello, los partidos políticos tienen la obligación de enviar toda la información relativa a sus finanzas, es decir, detallar el origen de sus ingresos y señalar con claridad los principales rubros de gasto, así como ofrecer la correspondiente comprobación.

De acuerdo a los informes anuales de los partidos políticos enviados al IFE, disponibles en la página de Internet del Instituto, es posible resumir las principales partidas del origen de los recursos de la manera en que se explica a continuación (ver Cuadro 3).

Alrededor del 90% en promedio de los ingresos de los partidos políticos son de financiamiento público. Los partidos con mayor asignación de recursos son el PAN, el PRI y el PRD. El PRD es el partido que recibe más recursos provenientes de aportaciones de militantes, seguido del PAN y en tercer lugar el PRI.

Sin embargo, el partido Convergencia re-

cibe alrededor de 21 millones de pesos derivados de aportaciones de simpatizantes, seguido del Partido Nueva Alianza, del PT y del PAN.

Los rendimientos financieros en distintos esquemas de inversión le generaron al PVEM más de 5 millones de pesos, mientras que al PAN dichos rendimientos le aportaron a sus ingresos poco más de 6 millones de pesos.

Sin duda alguna, el financiamiento público constituye, según los reportes anuales, la principal fuente de ingresos de los partidos políticos en México. Sin embargo, como se puede apreciar en el Cuadro 3, las aportaciones de simpatizantes y militantes son una importante fuente de ingresos de los partidos, aunque como algunos especialistas han señalado, en este terreno el proceso de fiscalización aún no ha logrado la transparencia necesaria para evitar que financiamientos no permitidos puedan contribuir al apoyo de candidaturas en el país.

Conclusiones

El centro de la preocupación de este ensayo se encuentra en la deliberación sobre la calidad del régimen de fiscalización que se ha edificado; es decir, cómo se ha replanteado en distintos momentos el diseño institucional y legal para resolver uno de los problemas fundamentales de toda democracia: la relación entre política y dinero⁸.

El reto actual parece ser más claro: determinar parámetros para construir un sistema normativo eficaz que evite que se presenten

⁸ Fernando Agíss, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Cuadro 3. Informes anuales de los ingresos y egresos de los partidos políticos, 2008

<i>Partido político</i>	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	PSD
Saldo inicial	76,854,374	5,113,855	8,573,979	461,424	83,844,729	930,716	-20,440,041	5,219,708
Financiamiento público	751,151,529	510,332,954	437,959,600	212,861,585	226,353,668	220,624,449	193,252,741	137,744,958
Financiamiento por los militantes *	20,101,521	12,553,757	21,884,331	3,001,515	0	6,060,460	0	0
Financiamiento de simpatizantes*	1,112,323	274,516	619,966	2,649,943	0	21,719,760	8,199,286	93,759
Autofinanciamiento*	2,845,620	5,490,277	0	0	41,920	6,000	0	0
Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos*	6,358,591	2,279,380	1,207,871	1,516,646	5,636,935	241,519	90,471	9,777
Transferencias de recursos no federales (art. 9.3)	0	0	34,482	0	0	3,281,949	0	0
Total ingresos (a)	858,423,956	536,044,739	470,280,229	220,491,113	315,877,253	252,864,853	181,102,457	143,068,202
Total egresos (b)	716,474,334	497,068,453	366,925,834	159,295,112	170,934,745	228,127,843	211,414,147	168,246,001
Total (a)-(b)	141,949,623	38,976,286	103,354,395	61,196,001	144,942,507	24,737,010	-30,311,690	-25,177,799

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE. www.ife.org.mx

acciones violatorias de la ley, sin caer en un exceso de regulación que en el mediano o largo plazo resulte contraproducente con relación a lo originalmente planteado.

Como hemos visto, México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos y campañas. Sin embargo, hay temas que merecen una atención

más profunda para su rediseño, como el relativo al monto del financiamiento público a partidos y campañas; los mecanismos de fiscalización del financiamiento privado a los partidos; la regulación de los medios, particularmente de la televisión, en las campañas electorales; y la fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el registro.

La legislación electoral y los medios de comunicación

*Liliam Flores O. Rodríguez**

*Cada elección es una oportunidad real de la deliberación para la ciudadanía sobre el futuro que quiere darse y legarse a las próximas generaciones.***

Uno de los elementos fundamentales de la competencia electoral y de la consolidación de la democracia en nuestro país, radica en el uso reglamentado de los medios masivos de comunicación por los partidos en periodo de elecciones. Si bien fue abordado en la reforma electoral del 2007, dicho tema sigue y seguirá abierto en términos de una reflexión y un debate continuos —como sucede en democracia—y, sin duda, forma parte del conjunto de elementos propios del sistema político, con relación a cuyo funcionamiento el titular del Poder Ejecutivo Federal recientemente presentó una propuesta de reforma política.

Así, los recursos invertidos en los procesos electorales sin duda afectan el desarrollo de la vida pública, así como la relación entre los liderazgos políticos y los ciudadanos, de manera que, independientemente del grado de actividad de la sociedad civil y de los partidos

políticos, dichos recursos influyen en la calidad de la democracia. De ahí la necesidad de establecer normas en cuanto al financiamiento, los periodos de campaña y las fuentes de los recursos destinados a las elecciones. Más aún: ello requiere una acción complementaria de monitoreo por parte de la sociedad civil y de los propios medios de comunicación¹

Hoy en día los procesos electorales y las normas que los rigen son materia de análisis en el ámbito internacional, en el marco de diseño de medidas que se traduzcan en una mayor transparencia.²

Para que exista una competencia adecuada entre partidos, es necesario establecer reglas que permitan “nivelar el terreno de juego”, lo que implica garantizar el acceso a la televisión, así como a los medios escritos de comunicación y a otros.³ Aunque no necesariamente existe

* Investigadora del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en licenciatura en Economía y cursó la maestría de Política Pública en el ITAM. Líneas de investigación: temas diversos vinculados al desarrollo social.

** Presidencia de la República “*Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, 15 de diciembre de 2009, p. 2.

¹ Magnus Öhman y Hani Zainulbhai, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, International Foundation for Electoral Systems, pp. 13-20, www.ifes.org (consulta: 11 de diciembre de 2009).

² Sweeny William Jr., “Prefacio”, en Öhman Magnus, *op. cit.*, p. 7.

³ Jack Santucci y Magnus Ohman, “Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance”, p. 37, en *Political Finance Regulation: The*

una relación directa entre resultados electorales y nivel de gasto, los partidos en México han venido destinando crecientes proporciones de sus recursos en medios de comunicación. Así, entre 2000 y 2006 la inversión en partidos se elevó de 1.1 mil millones a 1.9 mil millones de pesos. La competencia por ganar el favor del electorado no sólo elevó el gasto de los partidos, sino que además evidenció tanto su necesidad de buscar financiamientos privados adicionales, como la posibilidad de los medios de comunicación de establecer tarifas diferenciadas entre partidos, lo cual complicaba los términos de una competencia equitativa.⁴

En 2006 se hizo evidente la urgencia de una reforma, pues el país vivió un escenario de tensión antes y después de los comicios federales, con acusaciones entre partidos e impugnaciones a la autoridad electoral, al tiempo que se cuestionaba la pertinencia de las fórmulas de distribución de recursos para gastos de campaña.

En las conclusiones de la mesa de trabajo sobre medios de comunicación y democracia del seminario organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, denominado “Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene”, en febrero de 2007, se señaló que el tema de los medios de comunicación cobró gran relevancia en las elecciones de 2006 porque los partidos destinaron la mayor parte de sus recursos a este concepto. De acuerdo al documento arriba citado, las

elecciones federales de 2006 experimentaron la ingerencia del gobierno en turno, además de que el Tribunal Federal Electoral se habría apartado de los criterios en la jurisprudencia establecida para determinar dicha ingerencia.⁵

La reforma electoral de 2007 estableció nuevos límites a las reglas del juego, en el acceso a los recursos de difusión en medios de comunicación y en sus contenidos. Así, el Centro para el Desarrollo Democrático considera que la reforma estableció un nuevo modelo de comunicación entre partidos políticos, autoridades electorales y ciudadanía.

Pese a los esfuerzos por establecer las reglas del juego, de acuerdo a Jorge Carpizo la nueva ley dejó pendientes algunos aspectos, por lo que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral cobraron gran relevancia en la expedición de lineamientos e interpretaciones, lo mismo que la Suprema Corte de Justicia, al haberle requerido los partidos que juzgara la constitucionalidad de la reforma. Además, al haber admitido la procedencia del juicio de amparo, se abrió la posibilidad de que los jueces de distrito se convirtieran en piezas claves del proceso de determinación de las futuras normas electorales.⁶

Así, por ejemplo, mientras el Tribunal Federal Electoral consideró procedente la compra de tiempos aire por el Partido Verde Ecologista Mexicano para promover su actividad en el Legislativo, académicos como Lorenzo

⁵ Seminario en el que participaron Carmen Aristequi, Miguel Carbonell, Javier Corral, Jorge Islas, Sergio Sarmiento y Raúl Trejo.

⁶ Jorge Carpizo, “Prólogo”, p. XII, en Vianello Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, Biblioteca Jurídica Virtual, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>

Global Experience, International Foundation for Electoral Systems www.ifes.org (consulta el 11 de diciembre de 2009).

⁴ Efrén Trejo, “La reforma electoral y el nuevo espacio público”, Documento de Trabajo núm. 51, CESOP, pp. 10-11.

Contenidos de la Reforma Electoral 2007

“La reforma electoral de 2007 y 2008 implicó modificar nueve artículos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) y expedir un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Uno de los aspectos centrales de la reforma consistió en redefinir el modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos. La reforma: 1) amplió las atribuciones de la autoridad electoral federal en esta materia, 2) estableció nuevas reglas para que las autoridades electorales y los partidos políticos accedan a los dos medios de comunicación masiva de mayor impacto social para la difusión de sus mensajes (la radio y la televisión) y 3) creó un nuevo régimen de responsabilidades y sanciones para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas.”*

Con la nueva reforma el IFE es la instancia encargada de administrar y vigilar la asignación de los tiempos del estado, pero también de vigilar y sancionar el cumplimiento de la norma con el apoyo de un Comité de Radio y Televisión que emite los lineamientos de operación.

En materia electoral los partidos políticos solo pueden difundir su propaganda en radio y tv en tiempos de elecciones con base en las prerrogativas que la Constitución y el Cofipe les otorgan explícitamente, según se trate de periodos electorales, de precampaña u otros.

En este modelo se incluyen nuevas prerrogativas, como el derecho de los partidos a difundir sus mensajes a través de los tiempos de los que dispone el estado y con ello garantizar el acceso gratuito a los medios.

Asimismo, la nueva legislación define un régimen de responsabilidades y sanciones que incluye a todos los actores involucrados, desde los partidos políticos o a los ciudadanos como sujetos de sanción por incumplimiento de las reglas.

La ley estableció un procedimiento sancionador ordinario para la investigación de conductas violatorias a las disposiciones de la Constitución o el Cofipe y un proceso sancionador especial para la investigación de conductas ocurridas durante el proceso electoral. Las penalizaciones incluyen la amonestación pública, multas, interrupción de la difusión de propaganda electoral, reducción de las ministraciones de las prerrogativas para los partidos políticos, y la suspensión de transmisiones comerciales para el caso de los concesionarios de radio y tv.

* Centro para el Desarrollo Democrático, Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales, enero de 2009, Instituto Federal Electoral, p. 19. http://www.ife.org.mx/documentos/Reforma_Electoral/docs/Tiempo-RadioTV.pdf

Córdoba consideraron que ello contravenía la intención del legislador de evitar que el dinero fuera la puerta de acceso para definir la política en la televisión.⁷

En lo que respecta a la libertad de expresión, la reforma elevó a rango constitucional la prohibición para el uso de propaganda con expresiones que denigren a instituciones o partidos y/o calumnien a las personas. En el caso conocido como la “sopa de letras”, por el cual el PAN fue sancionado ya que habría de-

⁷ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. XIII.

nigrado al PRI, el ex consejero electoral Jesús Cantú consideró que la resolución del tribunal fue controversial en materia de libertad de expresión, al permitir el uso de los aciertos para ganar votos, pero no la difusión de los errores. Así, Cantú opina que mientras el legislador puso límites a la libertad de expresión, la actuación del tribunal la canceló.⁸

⁸ Jesús Cantú, “El tribunal cancela la libertad de expresión en la propaganda electoral”, en Lorenzo Vianello Cordova y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*,

En el ya citado seminario “Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene”,⁹ se reconoció un gran avance en materia de acceso a medios, aunque el debate persiste sobre el acceso de los partidos más pequeños. Sin embargo, en dicho seminario se señaló que los medios de comunicación utilizan dos “subterfugios” para manipular la contratación de espacios: el otorgamiento de descuentos y las bonificaciones.¹⁰

Asimismo, los participantes del foro señalaron que el posible resquemor de los políticos a hacer patentes sus propuestas se explica por las posibles represalias que pudieran intentar en su perjuicio las dos grandes televisoras o las radiodifusoras que dominan el mercado nacional. Esto a su vez refuerza el hecho de que el poder de los medios sobre los votantes orilla a los políticos a recurrir a ellos para respaldar sus expectativas de éxito electoral, sean individuales o de partido. Así, los medios, sobre todo la televisión, imponen una lógica mercantil a la comunicación política y al debate público, misma que fuera descrita en la mesa II como la “tiranía del spot” o la “spotización de la política”.¹¹

Biblioteca Jurídica Virtual, pp. 107-108, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>.

⁹ Participaron Carmen Aristegui, Miguel Carbonell, Javier Corral, Jorge Islas, Sergio Sarmiento y Raúl Trejo, en Barcelo Rojas, Daniel, Relatoría, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, p. 143, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2464>.

¹⁰ Barcelo Rojas, en Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 143.

¹¹ *Ibid.*, p. 144.

Conclusiones

Respecto a las virtudes de una reforma electoral y su vinculación con los medios en lo general, Dieter Nohlen señala, en primer lugar, que las reformas tienen lugar en un contexto en que la población requiere un cambio de mentalidad y en el que muchas organizaciones no se comportan democráticamente; sin embargo, los cambios pueden influir en el mejoramiento de la cultura política. Así, Nohlen señala que “pueden contribuir a cambiar el discurso de la desconfianza, siempre que no se magnifiquen (en los medios de comunicación), por ejemplo, los hechos de corrupción, que tienen que ver con la condición humana, sino que se haga hincapié en los mecanismos institucionales previstos para revelar prácticas corruptas y sancionarlos en el marco del Estado de Derecho”.¹²

Retomando lo señalado al inicio del presente artículo, es posible afirmar que si bien existe un esfuerzo del legislador por lograr una mayor equidad en el financiamiento y en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el tema de la equidad es un concepto ambivalente, es “un objetivo casi imposible de lograr”; es decir: no habría manera de evitar que siempre algún actor considere haber recibido un trato inequitativo.¹³

Al parecer las reformas realizadas en México coinciden con las recomendaciones de diversas organizaciones internacionales, como el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas y el Centro Carter, en el sentido de que es importante invertir en el ca-

¹² Dieter Nohlen, en Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 15.

¹³ *Ibid.*, p. 16.

rácter democrático de los partidos más que en campañas largas y negativas.¹⁴

Por su propia naturaleza el debate no ha concluido, de manera que existen distintos aspectos que seguramente formarán parte de la agenda legislativa. Así, por ejemplo, en el mes de diciembre el diputado Andrés Massieu presentó una iniciativa de reforma a distintos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión, en virtud de que una serie de radiodifusoras ilegales utilizan el espacio aéreo mexicano para sus transmisiones, y cuyos contenidos burlan cualquier control de contenidos, de manera que durante los procesos electorales violan la normativa en la materia. La iniciativa busca establecer de manera precisa el tipo de conducta que debiera sancionarse, atacar de fondo este hecho y otras acciones que lo propician.¹⁵

Por otra parte, diversos analistas continúan alertando sobre el riesgo de la infiltración del narcotráfico en el financiamiento a las campañas. Así, Delia Ferreira, consultora de la Organización de Estados Americanos, considera que se requieren reglas claras en materia de financiamiento y sugiere el uso de la coope-

ración internacional. Por su parte, Humberto de la Calle, ex vicepresidente de Colombia, advierte el riesgo de que estos recursos se canalicen a través de los municipios lo que limita su fiscalización. Carlos Jiménez, de la organización ciudadana ATTAC, para la abolición de centros de lavado de dinero, señala que el hecho de que los partidos sigan excediendo los topes de campaña es señal de que las sanciones han sido poco efectivas. Por último, Elenava Panfilova, de Transparencia Internacional sección Rusia, propone se analice la necesidad de mantener tantos organismos electorales.¹⁶

En suma: la reforma electoral de 2007 constituyó un primer ajuste a la norma después de casi una década sin reformas de gran calado. En tal sentido, Jorge Carpizo considera que

[...] se trató de una reforma controvertida como nunca antes en la historia del México democrático, pero que resultaba necesaria para reivindicar la autonomía de la política frente a las presiones que sobre ella venían ejerciendo los grandes grupos de interés económico, ideológico y mediático.¹⁷

¹⁴ Walecki, Marcin, "Practical Solutions for Spending Limits", p. 51, en Magnus Öhman y Hani Zainulbhai, *Political Finance Regulation: The Global Experience*, International Foundation for Electoral Systems. www.ifes.org (consulta el 11 de diciembre de 2009).

¹⁵ Massieu, Andrés, "Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión", Cámara de Diputados, sesión del 8 de diciembre de 2009.

¹⁶ Martínez Martha, "Narco-poder: tema para la reforma política", *Enfoque, Reforma*, 10 de enero del 2010, pp. 10-13.

¹⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. XI.

Los temas de la reforma política en la opinión pública

*Efrén Arellano Trejo**

El presente artículo ofrece un análisis de las encuestas publicadas recientemente sobre los temas propuestos por el presidente Felipe Calderón para iniciar una nueva reforma política. La descripción de la información se realiza a partir de la identificación de las principales percepciones y expectativas de los ciudadanos sobre la política, la democracia y las tendencias predominantes de opinión en torno a la relación entre los propios ciudadanos y la política.

El clima de opinión

En términos de cultura política existe una serie de percepciones que delimitan o explican, en gran medida, la forma en que son evaluados los actores y los discursos políticos. Para el caso de México diversos estudios señalan que la mayoría de la población tiene escaso interés

y conocimientos en la política; que predomina mayoritariamente la percepción de que en las decisiones prevalece el interés de los partidos con relación al de los ciudadanos; se percibe una baja eficiencia en la participación política de la ciudadanía; y existe “poca” o “ninguna” confianza en las autoridades políticas.¹

En este último rubro —confianza en las instituciones— las mejores evaluadas son las que surgieron con el carácter de órganos ciudadanos o que están dedicados a intermediar ante la actuación de los poderes institucionales, como el IFE y las comisiones de derechos humanos. En un segundo nivel se encuentra la presidencia de la República; y en los niveles más bajos de confianza están las corporaciones

¹ Puede consultarse, como ejemplo de estudios multidisciplinares: Secretaría de Gobernación, *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadana en México*, Segob-UNAM, México, 2005, 445 pp.; y Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Segob, México, 2007, 312 pp. Un trabajo que ofrece cifras recientes sobre estas tendencias es Gabinete de Comunicación Estratégica, *Encuesta Nacional 2009*, con base en encuesta nacional en vivienda, disponible en www.gabinetece.com.mx (fecha de consulta: septiembre de 2009).

* Maestro en Comunicación Política por la unam. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación son: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

Con la colaboración de Carena Díaz Petit.

policiales, los partidos políticos y los órganos legislativos. Hay que subrayar, sin embargo, que la confianza en los partidos y en los legisladores federales ha estado creciendo de manera paulatina, pero constantemente en los últimos cinco años.²

Estas tendencias predominantes son complementadas por una serie de expectativas sobre la forma en que, en términos de opinión pública, debería funcionar la política. La sociedad espera una mayor participación de los ciudadanos (aunque no se tiene mucha claridad sobre la forma de conseguirla); siempre está a favor de limitar la actuación de los políticos, reduciendo los espacios de poder o favoreciendo el equilibrio de poderes; y ha asumido la existencia de los partidos políticos y del Congreso como elementos imprescindibles para el funcionamiento de la democracia.³

La relación entre clima de opinión y expectativas es dinámica. Es decir, algún acontecimiento político puede ocasionar que alguna prioridad aparezca con mayor énfasis o que se diluya su importancia. También es posible que, una vez identificadas las razones por las cuales la población rechaza una acción o propuesta política, se inicie un proceso de difusión y promoción dirigido a plantear en el escenario público las razones por las cuales sería conveniente adoptar dicha propuesta.

² Sobre este crecimiento y las causas que lo explican, véase: Efrén Arellano Trejo, *Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados*, CESOP, Cámara de Diputados, documento de trabajo número 76, septiembre de 2009, 27 pp., disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

³ Latinobarómetro, reportes de prensa 2005, 2006 y 2008, disponibles en www.latinobarometro.org (fecha de consulta: diciembre de 2010).

Los temas del presidente para la reforma electoral

La Gráfica 1 contiene cuatro reactivos que muestran la amplia aceptación que tienen, en términos de opinión pública, las propuestas del presidente Felipe Calderón para modificar el tamaño y la forma de integrar el Congreso de la Unión. Como era previsible —en función del clima de opinión ya descrito—, una amplia mayoría está de acuerdo en que se reduzca el número de diputados y senadores; en que se incremente el mínimo de votación exigido a los partidos para que conserven su registro e incluso a favor de que desaparezcan los diputados plurinominales.

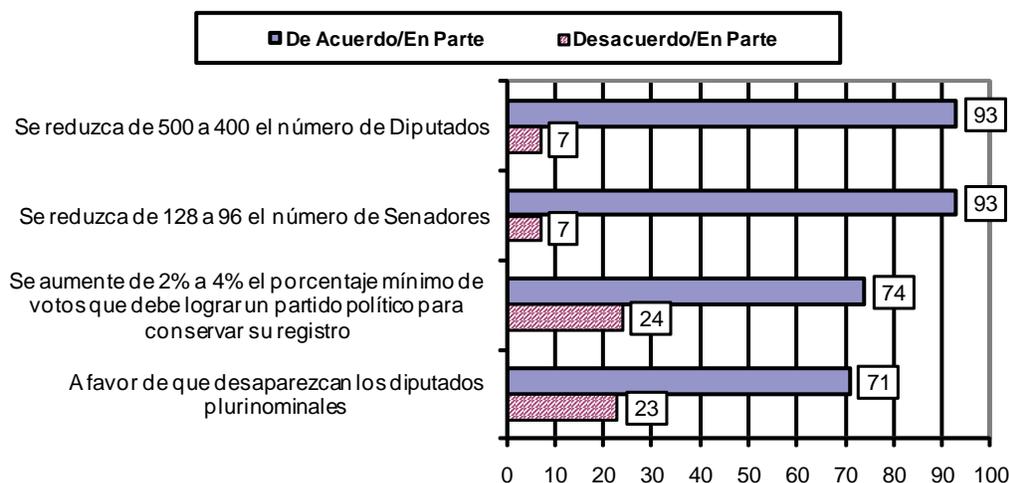
Es importante destacar, como se comentaba líneas arriba, que diversos estudios han encontrado entre la población una mayor aceptación y comprensión sobre las funciones del Congreso. En 2004 el promedio de confianza en los diputados fue de 4.5; en 2007 fue de 5.7; y por primera vez, en agosto de 2009, estos legisladores obtuvieron una calificación aprobatoria de entre 6 y 6.1.⁴

Igualmente entre 2004 y 2008 creció de 46 a 60% la proporción de quienes identifican a la Cámara de Diputados con “acuerdos, diálogo y como contrapeso del Ejecutivo” y se ha mantenido en alrededor de 40% quienes identifican a esta Cámara con “conflictos”.⁵

⁴ Efrén Arellano Trejo, *Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados*, op. cit., p. 3-5., con base en encuestas de Consulta Mitofsky.

⁵ Parametría, “Diputados incomprendidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2008); y para CESOP, “Estudio de evaluación sobre la acción legislativa”, con las siguientes características técnicas: levantamiento de campo 18 y 19 de

Gráfica 1
Opiniones sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión



Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, “50% se opone a candidaturas ciudadanas”, en *Excelsior*, 21 de diciembre de 2009, con base en encuesta telefónica nacional; levantamiento realizado el 17 y 18 de diciembre de 2009, 400 entrevistas efectivas a población mayor de 18 años; arranque aleatorio y selección sistemática de teléfonos; y margen de error +/-5%; disponible en <http://www.exonline.com.mx/diario/contenido/813848> (fecha de consulta: enero de 2010).

Una paradoja —como lo señala una encuesta reciente de Parametría— es que la reducción del número de diputados está acompañada de un fuerte desconocimiento sobre la forma en que se integra dicha Cámara: sólo 12% de los mexicanos sabe que actualmente existen 500 diputados federales.⁶

La desconfianza que existe en la política y la tendencia ya explicada dirigida a acotar la actuación de los políticos, también explica

la oposición general de la población a que se reelijan los legisladores federales y locales, así como los presidentes municipales y jefes delegaciones (véase Gráfica 2). Como lo constata la encuesta nacional realizada en 2009 por el Gabinete de Comunicación Estratégica, frente a la posibilidad de que los diputados puedan reelegirse, 74% de los entrevistados consideró que éstos trabajarían igual o incluso peor; y solamente 18% consideró factible que trabajen mejor.⁷

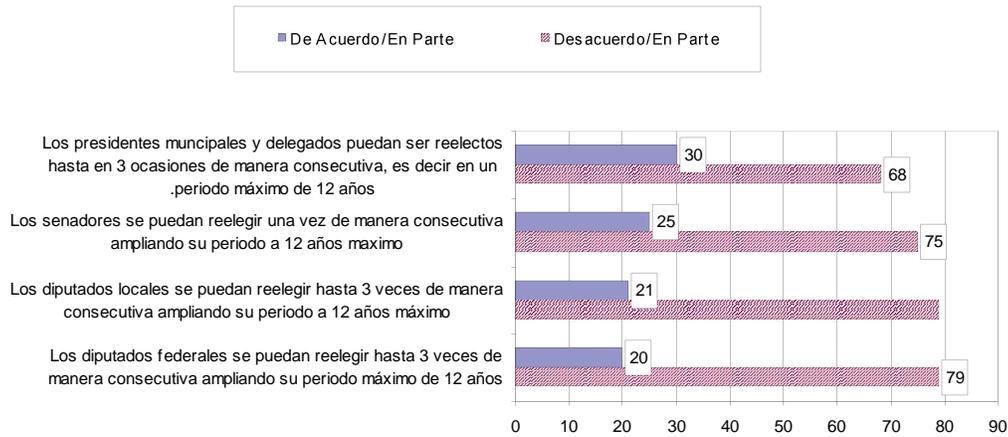
octubre de 2008, 1,222 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 2.8%, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2009).

⁶ Parametría, “Reducción de legisladores: aprobación desinformada”, con base en encuesta nacional en vivienda, 1200 casos, realizada del 17 al 21 de diciembre de 2009, disponible en www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

Presidencia de la República y participación ciudadana

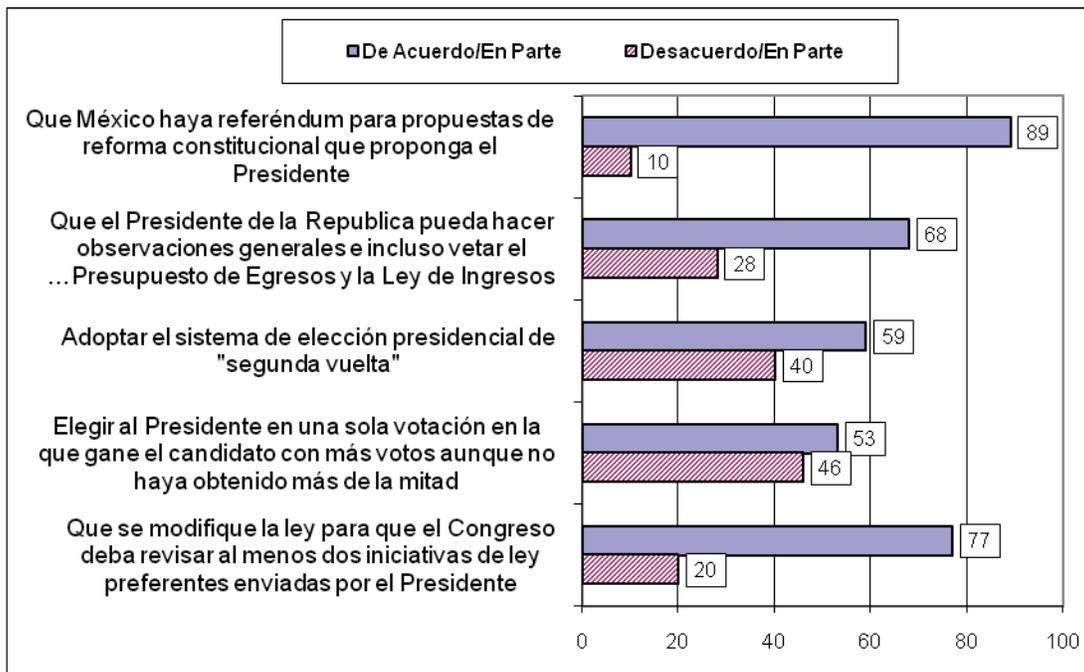
La Gráfica 3 muestra cinco reactivos referentes a las propuestas de reforma que atañen al funcionamiento de la presidencia de la Repú-

Gráfica 2. Opiniones sobre la reelección



Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, *op. cit.*

**Gráfica 3
Opiniones sobre elección y facultades del Presidente de la República**



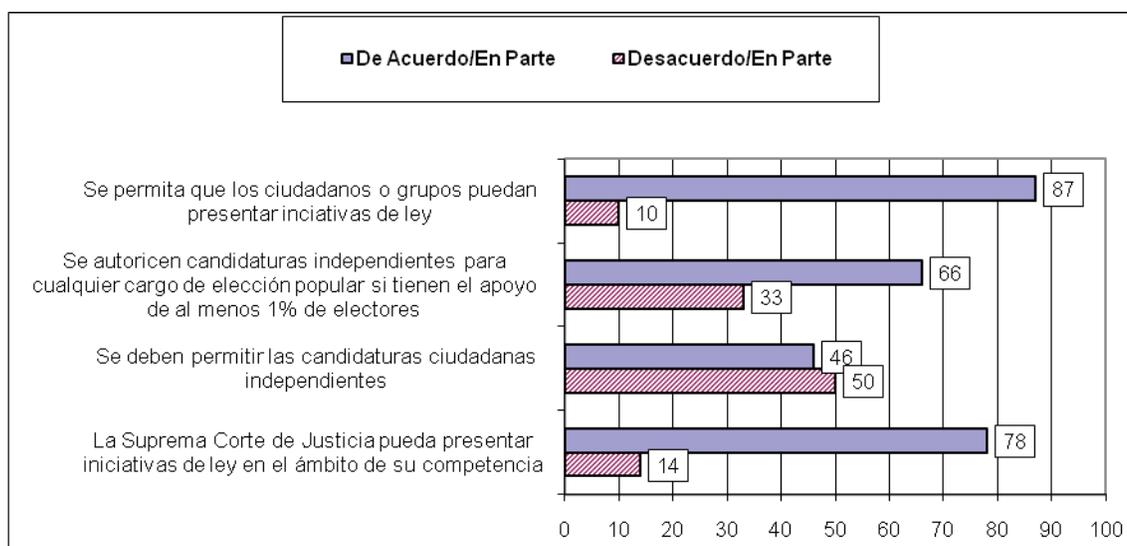
Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, *op. cit.*

blica. Frente al contrapeso que debe ejercer el Congreso, la mayoría de los ciudadanos está a favor de otorgar mayores facultades al Jefe del Ejecutivo, tales como que éste pueda hacer observaciones al paquete económico y cuente con iniciativas preferentes.

Por último, la Gráfica 4 ilustra la tendencia ya descrita de la opinión pública a favor de

que los ciudadanos cuenten con más y mejores espacios de participación política. Una amplia mayoría está de acuerdo con que se sometan a referéndum las propuestas del Presidente que fueron rechazadas por el Congreso; que se permita que los ciudadanos o grupos de los mismos puedan presentar iniciativas de ley; y que se autoricen candidaturas independientes.

Gráfica 4
Opiniones sobre la participación de los ciudadanos y de otros poderes



Fuente: BGC Ulises Beltrán y Asociados, *op. cit.*

R E P O

R T E



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS