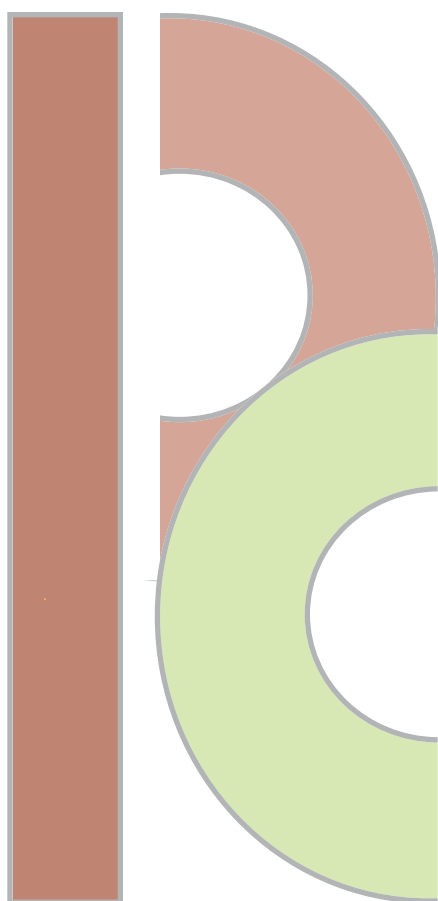


REPORTE CESOP

NÚM. 45 • JUNIO DE 2011



REFORMA POLÍTICA

- 1 Presentación
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- 2 La reforma política en México.
El caso de la iniciativa preferente
Salvador Moreno Pérez
- 15 Consulta popular: la construcción
de un nuevo marco jurídico
Efrén Arellano Trejo y Karen Nallely Tenorio Colón
- 22 Candidaturas ciudadanas
Jesús Mena Vázquez
- 26 Sustitución presidencial y ratificación
de nombramientos de comisionados
de órganos reguladores.
Apuntes para revisar la propuesta
de reforma constitucional
José de Jesús González Rodríguez
- 34 La reelección legislativa
Gustavo Meixueiro Nájera



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra
Elizabeth Cabrera Robles
Karen Nallely Tenorio Colón
Luz García San Vicente
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 45, junio de 2011. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

El Senado de la República, a iniciativa del Ejecutivo, discutió y aprobó el decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia política de la Constitución; la minuta ha sido turnada a comisiones en la Cámara de Diputados para su discusión. Desde hace varios años se han debatido los temas en diversos foros como parte de una reforma amplia del Estado; se trata de reformas cruciales para la cultura política del país. De hecho, si la Cámara de Diputados aprueba dichas reformas sin modificación, se iniciará una nueva época política en la nación, especialmente al permitir la reelección de los legisladores y de los ejecutivos municipales, la consulta directa a los ciudadanos, así como la aceptación de candidaturas independientes.

El primer artículo, de Salvador Moreno, se enfoca en la propuesta de dotar de iniciativa preferente al Ejecutivo. Hasta hoy, éste competía en nivel de igualdad con los legisladores federales y con las legislaturas locales; la reforma propone que el Congreso apresure el trámite parlamentario. Se analizan ampliamente los argumentos a favor y en contra de esta facultad y se revisan varias iniciativas de reforma similares presentadas en otras legislaturas.

El artículo de Efrén Arellano aborda un tema recurrente en la discusión pública, retomado en esta propuesta de reforma política. Se trata de que los ciudadanos opinen, a través de consulta directa, sobre temas de relevancia nacional. Dicha propuesta goza de alta aprobación pública y se con-

sidera —con controles constitucionales estrictos como los que propone la reforma— como una manera de involucrar a la ciudadanía en temas que no podrían esperar los ciclos electorales.

El artículo de Jesús Mena se refiere a la reforma que permitiría a los ciudadanos sin relación partidista postularse a puestos de elección popular. El texto presenta los argumentos a favor y en contra de la posibilidad de candidaturas ciudadanas fuera del contexto partidista. Asimismo, se hace referencia al debate sostenido en la Suprema Corte de Justicia sobre el derecho político a ser votado y se ofrecen ejemplos de legislaciones nacionales sobre el tema.

Jesús González describe y analiza la propuesta de reforma que aclararía el proceso de sustitución del presidente de la República en caso de que éste se ausente. Dicha reforma modificaría las atribuciones del Poder Legislativo para dar certeza al relevo institucional del Ejecutivo. De igual manera, se revisa una reforma que modificaría las atribuciones del Ejecutivo al dotar al Legislativo de poder para ratificar a los comisionados de los entes reguladores del Estado.

Finalmente, Gustavo Meixueiro revisa una de las reformas que han provocado mayor polémica: la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales. Considera los argumentos a favor y en contra que han ofrecido los politólogos y expertos sobre un tema que resuena en la historia mexicana, pues ha sido debatido en numerosas ocasiones.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO.
EL CASO DE LA INICIATIVA PREFERENTE

Salvador Moreno Pérez*

El presente trabajo tiene por objeto describir en qué consiste la iniciativa preferente propuesta dentro del paquete de medidas que conforman la reforma política; en segundo lugar se hace una breve semblanza de las iniciativas que se han presentado con ese propósito, enseguida se describen los argumentos a favor y en contra expresados por distintos actores sociales y una descripción de cómo se ha establecido la iniciativa preferente en algunos países latinoamericanos.¹

Introducción

En el Senado de la República se aprobó, el 27 de abril de 2011, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en conjunto se ha llamado “Reforma Política”. Las comisiones dictaminadoras fueron las de Puntos Constitucionales, Reforma del Estado, y Estudios Legislativos.

Para la aprobación del dictamen las comisiones tomaron en cuenta varias iniciativas sobre la materia; incluyeron la propuesta de Reforma Política del Ejecutivo, así como resultados de foros de análisis y los aportes de los senadores.

La minuta de reforma política aprobada por los senadores legisla sobre varios asuntos: la iniciativa ciudadana, la consulta popular, las candidaturas independientes, la iniciativa preferente, el veto del

Ejecutivo al presupuesto de egresos, la sustitución del presidente en caso de falta absoluta, la reelección de legisladores y la ratificación de funcionarios de órganos reguladores, entre los más importantes.

La minuta se envió el 27 de abril a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo, a sólo tres días de la conclusión del periodo ordinario de sesiones.

El pasado 15 de junio de 2011, el presidente de la República anunció que enviaría una solicitud a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que convocara a un periodo de sesiones extraordinarias del Honorable Congreso de la Unión para aprobar las reformas pendientes como la reforma política, la elección de los tres consejeros que deberán integrarse al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), la reforma laboral, la reforma para facilitar las asociaciones público-privadas en materia de infraestructura, la legislación en materia de seguridad nacional, la legislación contra el lavado de dinero, herramientas para atacar el robo de hidrocarburo y la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones.

El llamado o exhorto del titular del Ejecutivo motivó la respuesta de los legisladores federales, algunos a favor y otros en contra de la petición del Ejecutivo. A pesar de la polémica existe la probabilidad de que algunos temas propuestos por el presidente se pudieran aprobar en un periodo extraordinario de sesiones.

En ese contexto, el presente trabajo tiene por objeto describir en qué consiste la iniciativa preferente aprobada dentro del paquete de medidas que conforman la reforma política; en segundo lugar se revisan algunos antecedentes legislativos sobre la materia; enseguida se hace una breve semblanza de las iniciativas que se han presentado con ese propósito. Asimismo, se describen los argumentos a favor y en contra expresados por distintos actores sociales y una descripción de cómo se ha establecido la iniciativa preferente en algunos países latinoamericanos.

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

¹ El presente trabajo hace una actualización del artículo “Las propuestas de iniciativa preferente en México” Reporte CESOP, núm. 30, enero de 2010, CESOP, Cámara de Diputados, México.

Antecedentes

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho de iniciar leyes compete al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados.

En las consideraciones de la iniciativa de reforma de Estado aprobada en el Senado se expone que en la actualidad México se encuentra inmerso en un contexto plural donde la capacidad del Ejecutivo para generar acuerdos con el Legislativo se dificulta por la ausencia de mayorías; con base en ello se justifica la revisión de la facultad de iniciativa del presidente.

En ese contexto se propone que el presidente de la República tenga la facultad de presentar iniciativas para trámite preferente, con el objeto de que éstas sean resueltas en el Congreso en un plazo breve.

En suma, el decreto aprobado en relación con la iniciativa preferente propone lo siguiente:

- El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.
- Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales.
- De no ser así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno.
- En caso de ser aprobado o modificado por la cámara de origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo o votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones señaladas.

- No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Definición de iniciativa preferente

Según María Amparo Casar, el presidencialismo es un sistema que permite poner en manos de distintos partidos el control de cada poder 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 anterior, 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.²

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, Sartori propone un esquema de relaciones del Ejecutivo con el Legislativo que mantenga los equilibrios necesarios

² María Amparo Casar, "Reformas en el aire", *Nexos en línea*, en www.nexos.com.mx (diciembre de 2009).

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 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.³

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 otorgue al presidente el poder —cuando presenta sus leyes al Pleno— de reducir el debate y pedir un voto inmediato. También sugiere que en estos casos 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.⁴

Antecedentes legislativos

La iniciativa preferente o de carácter urgente no es un asunto desconocido en México, pues en el Congreso existen de hecho algunas propuestas en ese sentido. En la Legislatura LIX 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 definir los tiempos de revisión y discusión en las cámaras de origen y revisora.

Asimismo, señala que no podrán tener el carácter de preferente las iniciativas del presidente en ma-

teria 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 el 18 de septiembre de 2007 por el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza, y la otra 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.

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 tiene 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. La minuta 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

³ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 2008, pp. 182-186.

⁴ *Idem*.

la Unión y 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.⁵

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, así como presentar hasta dos iniciativas con tal carácter en cada uno. De igual forma se plantea la necesidad 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 deberían seguir las iniciativas de carácter preferente.

La iniciativa de los diputados del grupo parlamentario del PAN planteaba 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 los poderes Legislativo y 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.⁶

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 frente 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.⁷

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.⁸

Uno de los aspectos de este proyecto de reforma es la iniciativa preferente que, a decir del diputado Manuel Cárdenas, se hace necesaria porque el presidente de la República ya no cuenta 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.⁹

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.¹⁰

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2531-VI, viernes 20 de junio de 2008, México.

⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2355-II, jueves 4 de octubre de 2007, México.

⁷ *Idem*.

⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2343-I, martes 18 de septiembre de 2007, México.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

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.

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. Uno de los temas es la iniciativa preferente. Al respecto 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.¹¹

La propuesta de reforma política que finalmente aprobó el Senado en la exposición de motivos señala que la iniciativa preferente contenida en la iniciativa del Ejecutivo resultó inaceptable para el Congreso, pues supone una *afirmativa ficta* que implicaría reunir en el propio Ejecutivo dos poderes de la Unión, el suyo y el del Poder Legislativo, lo que es contrario al sistema democrático de gobierno.

Argumentos a favor de la iniciativa preferente

El tema de la iniciativa preferente ha cobrado importancia en México a partir de que el presidente

¹¹ 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 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 acelerado, el cual podría ser utilizado por el titular del Ejecutivo en situaciones "extraordinarias" de urgencia, acotado a ciertas materias, como la organización de la administración pública federal. Asimismo, 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.¹²

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 se cuenta con una presidencia débil que debe ser fortalecida a través de varios mecanismos, entre los que destaca la prioridad legislativa del Ejecutivo.¹³

Por otro lado, 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 Congreso analice y dictamine las iniciativas del Ejecutivo; pero en

¹² 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; 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).

¹³ Héctor Aguilar Camín, "Cambios deseables", en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿Qué reforma?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

Los resultados de una encuesta nacional telefónica realizada por el CESOP indican que 8 de cada 10 ciudadanos están de acuerdo en que el presidente de la República pueda especificar a los diputados y senadores las dos iniciativas de ley que más le interesan para que éstas sean los principales asuntos que se discutan en las cámaras; en contraste, sólo 1 de cada 10 está algo o muy en desacuerdo con esa aseveración (Gráfica 1).

Argumentos en contra de la iniciativa preferente

Uno de los autores que se manifestó abiertamente en contra de la iniciativa preferente fue Miguel Ángel Granados Chapa, quien consideró que esta iniciativa implica eliminar la división de poderes y convertir al Ejecutivo en legislador, además de

vulnerar al Congreso, al pasar por encima de sus atribuciones mediante la apelación a los ciudadanos y, asimismo, que su aprobación supondría un grave retroceso institucional en beneficio del Poder Ejecutivo.¹⁷

En la discusión del 27 de abril del presente año en el Senado, donde se aprobó la propuesta de reforma política, el senador Pablo Gómez se manifestó en contra de la iniciativa preferente, argumentando que con base en la Constitución, el Ejecutivo tiene derecho a presentar iniciativas, es un derecho formal, por lo que consideró que no se necesitaba hacer un cambio en la misma.

El senador Pablo Gómez se manifestó a favor de que los grupos parlamentarios tuvieran a su vez derecho de iniciativa preferente y que la iniciativa popular tuviera siempre ese carácter. Sin embargo, en votación económica, el Pleno no aceptó la discusión propuesta por el senador.

Por su parte, Edmundo Elías Musi considera que la iniciativa preferente del Ejecutivo atentaría contra la división de poderes, ya que debilitaría y subordinaría al Poder Legislativo hacia el Ejecutivo.¹⁸

Asimismo, el autor considera que dicha disposición se convertiría en una especie de *afirmativa ficta* legislativa, la cual implica que toda iniciativa que no se discuta en un plazo determinado se considerará aceptada.

En ese sentido, Miguel Carbonell se manifestó en contra de que se pretenda legislar al margen del Congreso y no está de acuerdo con que una iniciativa preferente pudiera devenir en una nueva ley que no ha sido discutida ni votada por los legisladores.¹⁹

¹⁴ *Diario Reforma*, 7 de diciembre de 2009, en www.gruporeforma.com (7 de diciembre de 2009).

¹⁵ José Woldenberg, "Reformas políticas", *Diario Reforma*, 17 de diciembre, en www.gruporeforma.com (17 de diciembre de 2009).

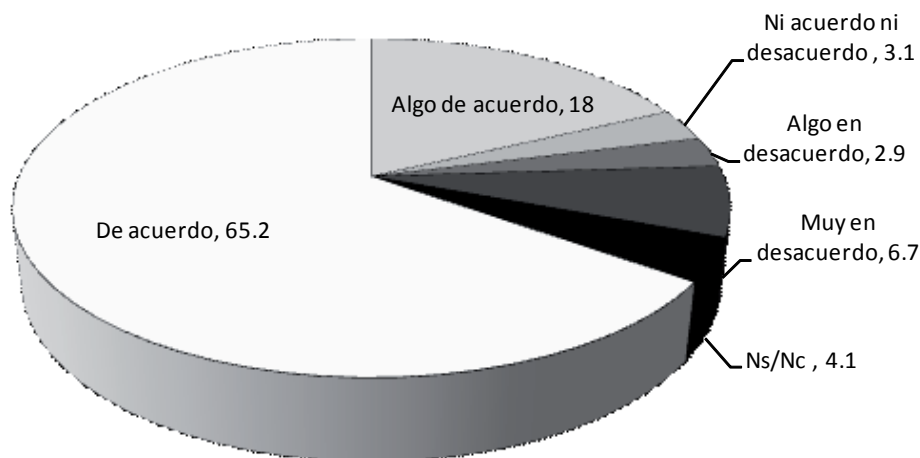
¹⁶ Casar, "Reformas en el aire", *op. cit.*

¹⁷ *Diario Reforma*, jueves 14 de enero de 2009, México, en www.reforma.com (20 de enero de 2010).

¹⁸ Edmundo Elías Musi, "La propuesta de reforma política del Ejecutivo federal sobre iniciativa de leyes", *Cultura Jurídica*, abril de 2011, en www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/ (julio de 2011).

¹⁹ Citado por Juan Manuel Hernández Licona, "La iniciativa preferente", *Quorum Legislativo*, núm. 102, julio-septiembre de 2010, CEDIP, Cámara de Diputados, México, p. 347.

Gráfica 1. Acuerdo o desacuerdo en que el presidente de la República pueda especificarle a los diputados y senadores las dos iniciativas de ley que más le interesan, para que sean los principales asuntos que se discutan en las cámaras



Fuente: CESOP, Encuesta telefónica nacional llevada a cabo entre el 1 y 3 de julio, 583 casos, Cámara de Diputados, México, 2011.

Iniciativa preferente en otros países

Una gran cantidad de países de América Latina y Europa, regida por sistemas presidenciales, parlamentarios o semipresidenciales, cuenta 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 (Anexo 3).

En la mayoría de los países seleccionados el presidente 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 que 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 con carácter urgente en materia económica. Caso contrario ocurre en Colombia, donde el

presidente podrá solicitar el trámite de preferente 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 discuta proyectos e iniciativas sobre temas que el Ejecutivo considere de urgencia por su relevancia en la agenda nacional. En el 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 preferente: presupuestal, electoral y modificaciones constitucionales.

La propuesta de iniciativa preferente del Ejecutivo ha generado varias reacciones a favor y en contra, sin embargo, Juan Manuel Hernández Licona con-

sidera que el carácter preferente no limita las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las iniciativas del Ejecutivo, sino que sólo incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas.²⁰

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre las consecuencias que generaría en el quehacer legislativo el imponer restricciones en cuanto a los tiempos para deliberar y aprobar las iniciativas presidenciales.

Algunos especialistas han señalado los riesgos de aprobar o rechazar una iniciativa preferente por los límites en los plazos que fija la norma sin la deliberación suficiente.

²⁰ *Ibid.*, p. 237.

Anexo 1. Proyectos de iniciativa preferente presentados 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 de 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. 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. 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. De no aprobarse o desecharse las reformas, se tendrán por aprobadas. No podrán tener el carácter preferente las iniciativas en materia de partidos y electoral.</p>

Anexo 2. Iniciativas que contienen la iniciativa preferente 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 (Gaceta Parlamentaria, 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 (Gaceta Parlamentaria, 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. 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. 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. 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>

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

<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: 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. 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

Países	Iniciativa preferente
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>Si la Cámara de 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 con 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 devolviere 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>
Alemania	<p>Los proyectos de ley del gobierno federal deberán ser enviados primeramente al Bundesrat. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas.</p> <p>Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas.</p> <p>El gobierno federal podrá enviar al Bundestag, al cabo de tres semanas, o cuando el Bundesrat haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al Bundesrat, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del Bundesrat; luego que el gobierno federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al Bundestag.</p> <p>Los proyectos de ley del Bundesrat deberán ser enviados al Bundestag por el gobierno federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas.</p> <p>Si el Bundesrat, a título excepcional, hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas o, si el gobierno federal hubiera expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, de seis semanas.</p> <p>En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. El Bundestag tendrá que deliberar sobre el proyecto y adoptar una decisión en un plazo razonable.</p>

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

CONSULTA POPULAR:
LA CONSTRUCCIÓN DE UN
NUEVO MARCO JURÍDICO

Efrén Arellano Trejo* y
Karen Nallely Tenorio Colón**

La iniciativa más reciente en materia de reforma política, aprobada por el Senado de la República, plantea abrir nuevos cauces a la participación ciudadana a través de la creación de tres instrumentos principales: consulta popular, iniciativa ciudadana y candidaturas independientes. Este artículo se ocupa de analizar la primera de estas figuras, para lo cual revisa la propuesta del Senado; aporta elementos para identificar los mecanismos existentes en las leyes locales y su aplicación no oficial en el ámbito federal, y describe los datos más relevantes de una encuesta aplicada por el CESOP sobre este tema.¹

I. La propuesta aprobada

En abril de 2011 el Senado de la República aprobó una iniciativa con un amplio contenido en materia

* 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: efrén.arellaño@congreso.gob.mx

** Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión pública y seguridad pública. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

¹ El lector interesado sobre la aplicación de estos mecanismos en el mundo, puede consultar: Claudia Gamboa Montejano y María de la Luz García, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, octubre de 2006, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2011); Daniel Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina, Balance comparado: 1978-2007*, 14 de mayo de 2007, disponible en www.idea.int (fecha de consulta: junio de 2011); Welp Yanina y Nina Massúger, *La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias Suiza, Europea y Latinoamericana*, 26 de septiembre de 2010, disponible en www.trife.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2011).

de reforma política. Los legisladores propusieron explícitamente “abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas”.²

Los mecanismos propuestos para abrir dichos cauces fueron la consulta popular, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes. La primera de estas figuras fue concebida por los legisladores como una variante de otras formas de la llamada “democracia semidirecta”, tales como el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular —tal como se lee en el dictamen aprobado— es que puede ser activada directamente por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje y requisitos que determinen la Constitución y la ley respectiva.

Los senadores expresaron su convicción de que, con una adecuada regulación, “la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos”.³

Los lineamientos aprobados en el Senado para este mecanismo —sujetos a la ratificación que en su caso realice la colegisladora— son las siguientes:

- a) El Ejecutivo federal y una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos cámaras, pueden activar una consulta popular, pero en todo caso, se requerirá que sea aproba-

² Senado de la República, *Gaceta parlamentaria*, De las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de reforma política, 27 de abril de 2011, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2011).

³ *Idem*.

da por mayoría de votos en las dos cámaras; una condición no requerida para las consultas convocadas por los ciudadanos.

- b) Existen materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.
- c) Previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.
- d) La consulta popular deberá celebrarse el mismo día de la jornada electoral federal, y será organizada y desarrollada por el Instituto Federal Electoral, bajo las normas y procedimientos que determine la ley.
- e) La ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza.
- f) El IFE deberá certificar la veracidad de la promoción ciudadana para la realización de las consultas populares.

II. Contexto nacional

Como lo han señalado los especialistas en la materia, la Constitución mexicana incluye disposiciones sobre las cuales es posible sustentar la inclusión de nuevos mecanismos de consulta. Así, el artículo 39 señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo cual los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones de los actos públicos y políticos que le competen; aunque, como lo señala Julieta Camacho, no se asientan de manera explícita “los mecanismos ni las vías para tener acceso y ejercer plenamente tal postulado”.⁴

⁴ Julieta Camacho Granados, Estado de la participación ciuda-

Desde el año 2000 se han presentado más de 50 iniciativas en el Congreso de la Unión dirigidas a establecer algunos de los instrumentos de democracia directa a nivel federal, con el propósito de otorgar a los ciudadanos la posibilidad de participar de manera libre, responsable y activa en las decisiones y actos públicos y políticos del país, sin sustituir, revertir o vulnerar el sistema de representación política.

En tanto, en las 32 entidades federativas ya existe a nivel local alguna figura de consulta o alguna legislación de participación ciudadana. Por lo que se refiere a las figuras del referéndum y plebiscito, éstas se encuentran consideradas en casi todas las constituciones locales, excepto en Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Campeche y Quintana Roo (Mapa 1).

En el Mapa 2 se puede apreciar la distribución de las entidades federativas, según la existencia o no de una ley específica relacionada con la participación ciudadana. En total, en 23 entidades ya existe una normatividad sobre este tema.

Por otra parte, de acuerdo con datos del *Centre for Research on Direct Democracy*, en México se han llevado a cabo cuando menos cinco diferentes consultas que han pretendido ser de alcance nacional. En el siglo XIX el entonces presidente Santa Anna convocó a un plebiscito para continuar con su mandato y más tarde el gobierno de Maximiliano de Habsburgo justificó mediante un ejercicio de consulta la instauración de una monarquía hereditaria en México. Muchos años después, entre 1995 y 1999, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional llevó a cabo dos consultas con diez diferentes reactivos en torno a los derechos indígenas y las condiciones para el restablecimiento de la paz en Chiapas; en tanto, el PRD convocó a una consulta sobre la utilización que debería darse a los recursos del Fobaproa.

Todas estas consultas, sin embargo, no tuvieron carácter oficial y, como se observa en el Cuadro 1,

dana en México, *Pluralidad y consenso*, núm. 5, diciembre de 2008, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2011).

Mapa 1. Entidades que incluyen en sus constituciones locales las figuras de referéndum y plebiscito



Fuente: Actualizado a 2011 con base en las constituciones locales, a partir de los datos de Julieta Camacho Granados, "Estado de la participación ciudadana en México", revista *Pluralidad y consenso*, núm. 5, diciembre de 2008, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2011).

Mapa 2. Entidades que cuentan con alguna ley local de participación ciudadana



Fuente: Actualizado a 2011 con base en las leyes locales, a partir de los datos de Julieta Camacho Granados, "Estado de la participación ciudadana en México", revista *Pluralidad y consenso*, núm. 5, diciembre de 2008, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: junio de 2011).

Cuadro 1. Temas y consultas de alcance federal realizadas a la población en México (1854-1999)

Tema/pregunta	Fecha de votación	Votos válidos	Porcentaje a favor	Promotor
¿Estás de acuerdo con que los pueblos indígenas deben ser incluidos con toda su fuerza y riqueza en el proyecto nacional y tomar parte activa en la construcción de un México nuevo?	21/03/1999	2'455,085	97.77%	EZLN*
¿Estás de acuerdo con que los derechos de los indígenas deben ser reconocidos en la Constitución mexicana conforme a los acuerdos de San Andrés y a la propuesta correspondiente de la Comisión de concordia y pacificación del Congreso de la Unión?	21/03/1999	2'408,180	97.45%	EZLN
¿Estás de acuerdo con que debemos alcanzar la paz verdadera por la vía del diálogo, desmilitarizando el país con el regreso de los soldados a sus cuarteles como lo establece la Constitución y las leyes?	21/03/1999	2'433,597	96.64%	EZLN
¿Estás de acuerdo con que el pueblo debe organizarse y exigir al gobierno que mande obedeciendo en todos los aspectos de la vida nacional?	21/03/1999	2'425,602	96.63%	EZLN
Uso de los fondos del Fobaproa. Propuesta del PRD.	30/08/1998	2'991,109	97.05%	PRD**
Formación de un frente amplio.	27/08/1995	1'088,094	92.70%	EZLN
Reformas democráticas del Estado.	27/08/1995	1'088,094	97.50%	EZLN
Elecciones democráticas y reformas políticas.	27/08/1995	1'088,094	94.50%	EZLN
La transformación del EZLN en un partido político.	27/08/1995	1'088,094	52.60%	EZLN
Alianza entre el EZLN y otros grupos de oposición.	27/08/1995	1'088,094	48.70%	EZLN
Igualdad de derechos para las mujeres en el gobierno y la administración.	27/08/1995	1'088,094	93.10%	EZLN
La nación mexicana adopta como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria, con un príncipe católico.	04/12/1863	6'445,564	100%	Gobierno de Maximiliano de Habsburgo
Si el actual presidente de la República ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas amplias facultades que hoy ejerce.	01/12/1854	439,605	99.07%	Gobierno de Santa Anna

* EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

** PRD: Partido de la Revolución Democrática

Fuente: Elaboración propia con base en Centre for Research on Direct Democracy, "Country information", 2009, disponible en www.c2d.ch (fecha de consulta: junio de 2011).

los resultados fueron claramente favorables para las organizaciones o instituciones promotores de las mismas.

En noviembre de 2010 se llevó a cabo una consulta ciudadana en California, Estados Unidos, que pudo haber tenido un profundo impacto en nuestro país. Se trató de la propuesta 19, la cual hubiera permitido a los californianos mayores de 21 años poseer hasta 28.35 gramos de marihuana y cultivar una superficie máxima de 2.34 metros cuadrados. Esta propuesta fue rechazada por 57% de los votos emitidos y contó con 43% a favor.⁵

III. Opinión pública muy favorable

Desde el mirador de la ciencia política se ha coincidido en señalar que la participación es un catalizador de fenómenos coadyuvantes a la gobernabilidad democrática, como los hábitos de interacción social y de esferas para la deliberación pública; como un medio para la toma de conciencia social sobre la importancia de controlar y dar seguimiento a las decisiones y actividades relevantes para la comunidad y como creadora de fuertes lazos comunitarios alrededor de valores como el bien común, la pluralidad y la tolerancia.⁶

Desde el ámbito de la opinión pública, los datos disponibles parecen fortalecer los argumentos de este enfoque. Ya desde los años setenta se identificó que es precisamente la falta de poder de los ciudadanos, “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular”.⁷

Cierto, los ciudadanos no están interesados en la política, pero sí expresan, casi unánimemente, su deseo por participar. Diversos estudios han reite-

rado la intención muy favorable de los ciudadanos para ser tomados en cuenta en las decisiones políticas. En 2008 una encuesta del CESOP reportó que 84% de los entrevistados afirmó que los diputados “sí deben consultar a los ciudadanos” para la disminución de impuestos. Porcentajes similares se observaron para otros temas trascendentes de la actividad legislativa, tales como reformar el sistema de justicia (84% a favor de consultar a los ciudadanos); reformar el sistema electoral (84%), aumentar los impuestos (76%) o disminuir el gasto público (75%).⁸

Una encuesta telefónica del CESOP realizada en 2011, representativa a escala nacional, corrobora y amplía esta tendencia. Como se observa en las gráficas 1 y 2, más de 97% de los entrevistados consideró “muy importante” que los gobernantes tomen en cuenta la opinión de los ciudadanos y otro 89% se expresó “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la propuesta de realizar consultas populares.

La inclinación casi unánime a participar también se expresa en función de los temas más relevantes de la agenda nacional. Así, amplias mayorías de los entrevistados consideraron “necesario” que el gobierno federal realice consultas para decidir qué hacer para “combatir el crimen organizado” (92%), para reformar el sistema de justicia (90%), para modificar los procedimientos de trabajo de los legisladores (90%) y, entre otras cosas, para “definir en qué gastar el dinero del gobierno” (véanse reactivos completos en la Gráfica 3).

Conclusiones

La propuesta de reforma política aprobada por el Senado de la República en abril de 2011 incluyó como elementos centrales para fomentar la participación ciudadana los mecanismos de consulta popular, iniciativa ciudadana y candidaturas independientes. Estos mecanismos coinciden con los en-

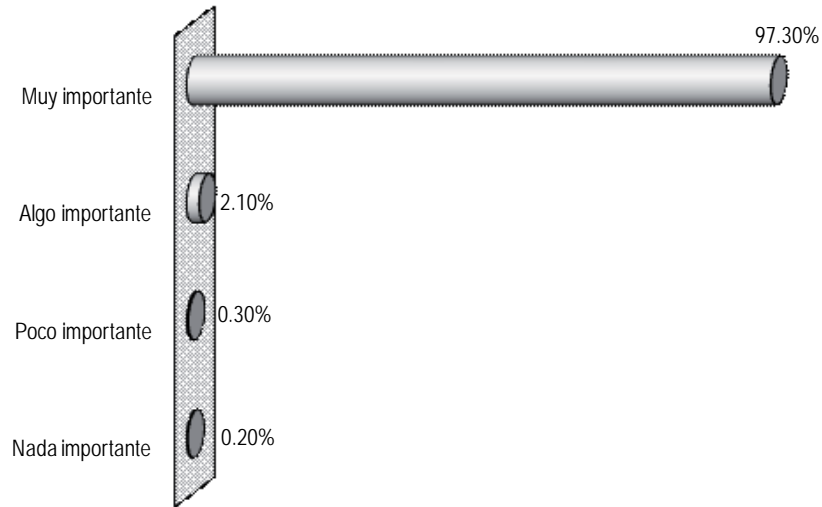
⁵ *El Economista*, “Rechazan la legalización de marihuana”, 3 de noviembre de 2010, disponible en www.eleconomista.com.mx (fecha de consulta: junio de 2011).

⁶ Ernesto Casas, Representación política y participación ciudadana en las democracias, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, vol. LI, núm. 205, enero-abril 2009, pp. 59-76.

⁷ David Morley, *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1996, p. 367.

⁸ El análisis de esta encuesta se encuentra en Efrén Arellano Trejo, La cultura democrática y los valores cívicos del trabajo legislativo”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 1, junio de 2008, p. 99.

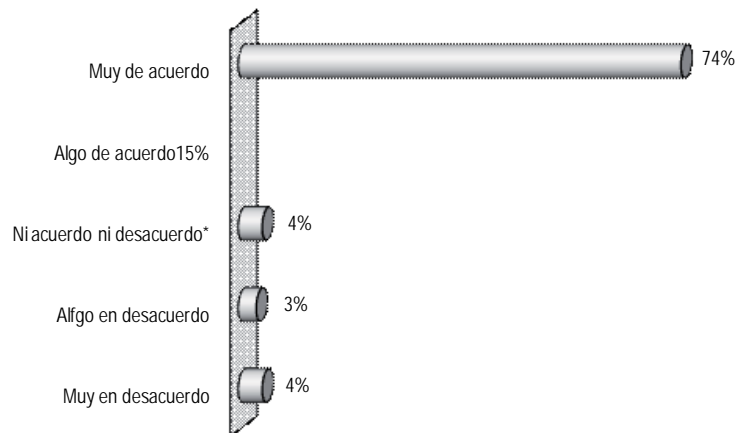
Gráfica 1. En su opinión, ¿es importante o no que los gobernantes tomen en cuenta la opinión de los ciudadanos?



Fuente: CESOP, "Encuesta sobre reforma política", del 1 al 3 de julio de 2011, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2011).

Gráfica 2. Las consultas populares son aquellos ejercicios con los que, a través del voto en urnas, se someten algunos programas o acciones de gobierno a la consideración de los ciudadanos.

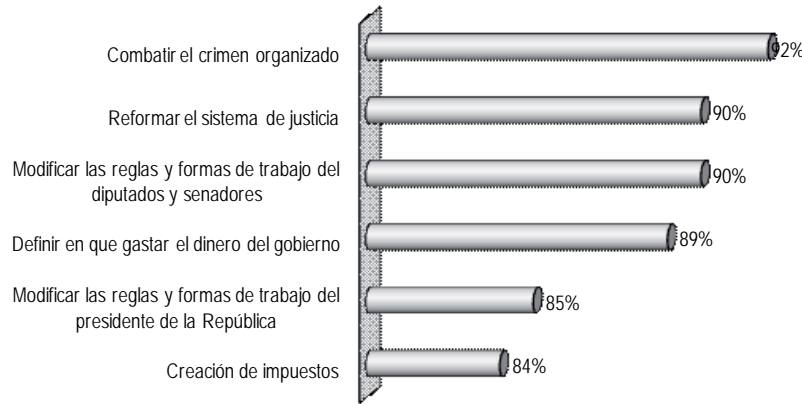
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se realicen estas consultas populares?



* Espontánea.

Fuente: CESOP, "Encuesta sobre reforma política", del 1 al 3 de julio de 2011, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2011).

Gráfica 3. A continuación le voy a leer una lista de temas. Para cada uno de ellos dígame por favor, en su opinión, si es necesario o no que el gobierno federal realice consultas populares para decidir qué hacer (porcentajes que contestaron que es necesario)



Fuente: CESOP, "Encuesta sobre reforma política", del 1 al 3 de julio de 2011, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2011).

foques teóricos que señalan a la participación como un elemento que robustece la gobernabilidad democrática y el funcionamiento del sistema político.

Para el caso de la consulta popular, esta propuesta incluye mecanismos que pretenden evitar que el instrumento de consulta tenga efectos no deseados sobre la representación y se evite la realización de consultas poco representativas.

Dichos mecanismos son, entre otros, la limitación de los temas sujetos a consulta; la supervisión de su constitucionalidad por parte de la Corte; su realización concurrente con las elecciones federales; y su organización a cargo del IFE, el cual se encargará de que el proceso se realice bajo los principios de objetividad, imparcialidad y certeza, y de que existan las condiciones adecuadas de promoción entre los ciudadanos. En una gran parte del mundo las constituciones nacionales incluyen en diversos mecanismos de consulta a los ciudadanos. Para el caso de México, éstos sólo existen a nivel local en

la mayoría de las entidades federativas. Por ello, la experiencia mexicana, para temas de alcance nacional, es muy escasa y los ejercicios realizados no han contado como resultados oficiales.

La importancia de las consultas en otras partes del mundo lo muestra el ejercicio realizado en California, en noviembre de 2010, cuando fue votada y rechazada la propuesta 19, la cual pretendía ampliar los márgenes legales para el uso y cultivo de la marihuana en ese estado.

Para el caso de México, las encuestas disponibles muestran que existe una amplia aceptación para la realización de consultas populares, como mecanismos que eventualmente pueden contribuir a decidir las acciones a tomar en temas relevantes, tanto de la agenda legislativa como de la problemática nacional. De llevarse a cabo correctamente estas consultas, podrán fomentar entre la ciudadanía un sentimiento de mayor inclusión en el sistema de representación política.

CANDIDATURAS CIUDADANAS

Jesús Mena Vázquez*

Uno de los temas más importantes a discusión dentro de la reforma política es el relativo a las candidaturas ciudadanas. La posibilidad de que un ciudadano se pueda postular a un cargo de elección pública sin militar en algún partido político traería cambios importantes en la forma de hacer política en nuestro país. Es pertinente señalar que en Yucatán, por ejemplo, existe la figura de candidaturas ciudadanas incorporada en el texto de la constitución local.

Este trabajo pone en contexto el análisis relativo a este importante punto de la reforma política turnada a la Cámara de Diputados para su discusión.

Antecedentes

La referencia más reciente respecto del tema de las candidaturas ciudadanas es la demanda que el ciudadano mexicano Jorge Castañeda Gutman interpuso contra el Estado mexicano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante la imposibilidad de registrarse como candidato ciudadano a la Presidencia de la República en el año 2006.¹

En un rápido repaso de los acontecimientos relativos a esta demanda se puede mencionar que el señor Castañeda Gutman solicitó su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República el 5 de marzo de 2004; la negativa del Instituto Federal Electoral (IFE) para otorgarle el registro se dio con fecha del 12 de marzo de 2004.

* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: jesus.mena@congreso.gob.mx

¹ La crónica del caso puede encontrarse en: Carlos María Pelayo Möller y Santiago J. Vázquez Camacho, "El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 791-812.

Ante esa respuesta el señor Castañeda promovió un amparo que fue declarado improcedente por un Juzgado de Distrito el 16 de julio de 2004. Dada la sentencia, el afectado interpuso un recurso de revisión que fue atraído y resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en sesiones del 8 y 16 de agosto de 2005. Con su sentencia, la SCJN confirmó el criterio del Juzgado de Distrito, y, sin entrar al fondo del asunto, concluyó que el juicio de amparo no es la vía adecuada para defender derechos políticos que estén relacionados esencialmente a cuestiones electorales, en este caso la posibilidad de ser votado como candidato independiente.²

Ante el sobreseimiento de la demanda por parte del más alto tribunal de la nación, el señor Castañeda promovió, el 12 de octubre de 2005, una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos argumentando una violación a los derechos humanos que contempla la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En su respuesta, el gobierno mexicano manifestó la imposibilidad de registrar una candidatura ciudadana dentro del marco normativo existente. Dado el sentido de la respuesta, el caso fue turnado por la Comisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dictó sentencia el 6 de agosto de 2008, condenando al Estado mexicano a adecuar, en un plazo razonable, su marco legal, de tal manera que quedara cubierta la garantía de protección judicial contenida en el artículo 25 de la Convención, es decir, que el ciudadano tuviera a su disposición medios de protección judicial accesibles para proteger sus derechos políticos ante leyes que se consideran inconstitucionales.³

Es necesario hacer notar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia antes referida confirmó el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala que no se viola el derecho a ser votado con un sistema de partidos con las condiciones del que existe en nuestro país.

² Véase la sentencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el amparo en revisión 743/2005.

³ Pelayo y Vázquez, "El caso Castañeda...", *op. cit.*, pp. 799 y ss.

Características de la iniciativa

El origen inmediato del proyecto de reforma política que está siguiendo el proceso legislativo es la iniciativa que hizo llegar el presidente de la República al Senado el 15 de diciembre de 2009. La iniciativa fue dictaminada por esa cámara el 27 de abril de 2011 y enviada a la Cámara de Diputados para seguir con el proceso legislativo.

Se puede decir que una característica muy importante del proyecto de reforma política es la que aumenta los derechos de los ciudadanos dentro del funcionamiento del sistema político. La minuta recibida por la Cámara de Diputados contempla la participación política de los ciudadanos en varias dimensiones, además de la posibilidad explícita de ser votado en las elecciones como candidato independiente. En adición a esto, por ejemplo, se contempla la posibilidad de que los ciudadanos se expresen sobre ciertos temas de relevancia nacional mediante consultas ciudadanas, que pueden ser convocadas por el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, con resultados vinculatorios tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo a nivel federal si participa más de 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La propuesta de reforma constitucional también contempla incluir en nuestra carta magna la facultad de los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes o decretos. La propuesta para que esta última situación pueda darse es que la iniciativa sea presentada por al menos 0.25% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

En la iniciativa del Ejecutivo se percibe la preocupación de los actores políticos por aumentar el interés de los ciudadanos respecto a lo público y la solución de problemas sociales. Uno de los objetivos principales de la reforma política —se lee en la exposición de motivos— es revitalizar la relación que guarda el sistema político con los ciudadanos. Se espera que al eliminar la obligatoriedad de que los candidatos sean postulados por partidos políticos, los ciudadanos tengan incentivos para participar más activamente en la solución de problemas sociales.

La propuesta enviada por el Senado en relación con las candidaturas ciudadanas contempla reformar la fracción II del artículo 35 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

La propuesta de reforma no deja espacio a la interpretación en cuanto a la postulación independiente de ciudadanos para puestos de elección popular. La redacción actual de esa fracción, además de dar a los ciudadanos el derecho a ser votados, menciona que éstos pueden ser nombrados para cualquier otro empleo o comisión “teniendo las calidades que establezca la ley”.

En la discusión al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de las candidaturas ciudadanas, los argumentos de la minoría giraban alrededor de que en la ley se deben definir “las calidades” de un ciudadano para acceder a puestos de elección popular. De acuerdo con la legislación vigente, los ciudadanos necesitan ser postulados por un partido político a fin de tener el derecho a ser votados. Al cambiar el texto constitucional de la fracción referida, esa necesidad queda eliminada, siempre y cuando los ciudadanos cumplan con los requisitos que el legislador considere necesario incluir en la legislación secundaria para regular su postulación.

Argumentos a favor y en contra de las candidaturas ciudadanas

Existen varios argumentos a favor y en contra de las candidaturas ciudadanas, una breve exposición de aquellos que son más relevantes puede ayudar a contextualizar la discusión acerca de este tema.

Los argumentos a favor de las candidaturas ciudadanas se pueden agrupar en los siguientes puntos:

- La Constitución, en su artículo 35, fracción II, otorga a los ciudadanos el derecho político a ser votado para cargos de elección popular. A continuación se reproduce la fracción antes mencionada:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.
 - Los que argumentan a favor de las candidaturas ciudadanas, apelan a la lectura “lisa y llana” del texto constitucional. Al menos la primera sentencia de la fracción se puede entender como el derecho de los ciudadanos para ser votados a cargos de elección popular sin restricciones.
 - De acuerdo con quienes impulsan las candidaturas ciudadanas, la facultad de los partidos políticos para proponer ciudadanos a puestos de elección popular restringe el acceso de los demás a ejercer el derecho político de ser votado.
 - Este orden de ideas permite a aquellos en favor de las candidaturas ciudadanas argumentar que no existen condiciones de igualdad para todos los ciudadanos en lo relativo a la posibilidad de ejercer sus derechos políticos.
 - En Yucatán están permitidas las candidaturas ciudadanas a raíz de una reforma constitucional llevada a cabo en 2006. Varios partidos políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante esa reforma. Después de una larga discusión y en una votación dividida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó la reforma a la constitución local. Los argumentos que agruparon la mayoría fueron en el sentido de que en la Constitución federal, en su artículo 41, no se establece que los partidos políticos tengan la exclusividad para presentar candidaturas.⁴
- A continuación se exponen también los argumentos que se han expuesto en contra de las candidaturas ciudadanas.
- Al discutir el tema de las candidaturas ciudadanas en el estado de Yucatán, en la Suprema Corte de Justicia, los ministros que votaron en contra de convalidar las candidaturas independientes en esa entidad federativa lo hicieron con base en que la redacción actual de la fracción II del artículo 35 constitucional requiere que los ciudadanos tengan “las calidades” que las leyes dispongan para poder ser votados. En el caso de la legislación mexicana, las normas electorales requieren que los partidos políticos postulen a ciudadanos para ocupar cargos de elección popular.
 - Dado que existen varias vías disponibles para los ciudadanos con el fin de ejercer su derecho a ser votados para ocupar puestos de elección popular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirmó el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las normas electorales vigentes en México permiten a los ciudadanos el ejercicio del derecho político a ser votado.
 - Existe preocupación entre los estudiosos de los temas electorales en nuestro país en el sentido de que las candidaturas ciudadanas degraden el nivel del debate político y de propuesta en nuestro país. Siguiendo esta línea argumentativa, las candidaturas ciudadanas pueden ser una vía para que la política se *personalice*. De acuerdo con los que alertan sobre esta posibilidad, si las campañas políticas se centran en las características de los candidatos, se corre el peligro de que no haya propuestas con un fondo ideológico y programático, con lo que la contienda política se vuelve vacía en propuestas.⁵
 - En los hechos, sólo es posible transmitir un mensaje político a grandes sectores de la población mediante el pago de publicidad, que a su vez implica una erogación considerable

⁴ Una reseña más completa de los argumentos puede encontrarse en: Lorenzo Córdova Vianello, “Candidaturas independientes”, *Nexos*, núm. 354, 2007.

⁵ *Ibidem*.

de recursos. Nada más aquellos que cuenten con los recursos suficientes pueden competir con posibilidades de que su mensaje llegue a sectores amplios de la población y por consiguiente tienen más oportunidad de acceder al puesto de elección deseado.⁶

- Las candidaturas ciudadanas, por su misma naturaleza, tienden a minar el sistema de partidos. Los candidatos ciudadanos, dada su condición, tienden a criticar, tanto a los partidos políticos como a los candidatos propuestos por ellos.

Conclusiones

La apertura del sistema político a la participación de los candidatos independientes en elecciones es, sin duda, un tema de una gran trascendencia para la democracia de nuestro país.

A lo largo de este trabajo se han expuesto tanto los antecedentes como algunos de los argumentos que se pueden escuchar por parte de aquellos que están a favor y en contra de las candidaturas ciudadanas a puestos de elección popular.

El poco interés mostrado por los ciudadanos en las instituciones públicas y en la resolución de problemas que nos atañen a todos ha sido el catalizador para que se discuta en el Congreso de la Unión una reforma política que busca otorgar a los ciudadanos un papel protagónico dentro del sistema político.

Se propone que los ciudadanos puedan tomar parte en las decisiones para resolver los problemas sociales, ya sea buscando un puesto de elección popular, consultándolos respecto a cuestiones relevantes de la vida nacional o dándoles la facultad de presentar iniciativas para que sean discutidas en el Poder Legislativo.

Sin embargo, al mismo tiempo que se abre la puerta a los ciudadanos para que participen de manera más activa dentro del sistema político, los estudiosos alertan sobre los peligros que puede traer esta apertura para el funcionamiento de la democracia y que se ha visto en otras partes del mundo: la personalización de las contiendas políticas y la desigualdad en el acceso a recursos económicos, vitales para hacer llegar a la población mensajes políticos.

⁶ *Ibidem.*

SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y RATIFICACIÓN
DE NOMBRAMIENTOS DE COMISIONADOS
DE ÓRGANOS REGULADORES.
APUNTES PARA REVISAR LA PROPUESTA
DE REFORMA CONSTITUCIONAL

José de Jesús González Rodríguez*

El texto examina el proceso de revisión de las propuestas de adecuación al marco constitucional en materia de reforma política que lleva a cabo el Senado sobre los temas de sustitución presidencial y ratificación de funcionarios.

Se anotan las generalidades de ambas figuras, se revisan las propuestas formuladas al efecto, el contexto en el que las mismas se inscriben, así como los rasgos y los alcances de esas eventuales reformas.

I. Algunas referencias sobre la sustitución presidencial

Las disposiciones contenidas en los artículos 84 y 85 constitucionales en vigor regulan el mecanismo de sustitución del titular del Poder Ejecutivo en caso de falta absoluta. El procedimiento contenido en tales artículos se encuentra en vigor desde una reforma efectuada en 1933 y desde entonces no ha sido aplicada.

Si se atiende a los razonamientos contenidos en el dictamen con proyecto de decreto que reforma diversos artículos constitucionales en materia de reforma política relativos a la sustitución del presidente de la República en caso de falta absoluta, se tiene que —de acuerdo con tales argumentos— el

proceso de sustitución del presidente sólo resultaba funcional en una época caracterizada por un sistema político cerrado dominado por un partido hegemónico que prevalecía en todos los espacios de representatividad política.¹

Es de tener presente que el sistema de sustitución presidencial en vigor señala que ante la falta absoluta del presidente de la República, los órganos del Congreso deben designar a quien deba ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo. Independientemente de las modalidades de dicha designación —si es un presidente interino, sustituto o provisional—, el mecanismo de sustitución requiere la intervención de algún órgano del Congreso, ya sea mediante su constitución como Colegio Electoral o bien a través de la Comisión Permanente, para nombrar a quien ocupará la Presidencia de la República.

En la perspectiva de análisis del Senado, ese mecanismo no representaba ningún riesgo para la estabilidad política del país en un contexto en el que una sola fuerza política contaba con una mayoría absoluta en los espacios legislativos, como ocurrió hasta la primera mitad de la década de 1980. Sin embargo —de acuerdo con el cuerpo senatorial—, el nuevo contexto nacional, caracterizado por un marcado pluralismo político, hace que ante la eventualidad de la falta absoluta del presidente de la República, el mecanismo de sustitución vigente resulte disfuncional para mantener la estabilidad institucional y la gobernabilidad democrática.

Rasgos y alcances de la figura de sustitución presidencial propuesta

De acuerdo con la minuta de la colegisladora que actualmente es materia de revisión en la Cámara de Diputados, las modalidades de sustitución presidencial en caso de falta absoluta se darían en los términos señalados en el Cuadro 1.

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales 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 Cámara de Senadores, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos que contiene el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política”, Senado de la República, México, 14 de abril de 2011, p. 50.

Cuadro 1

<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un mecanismo que permita de forma automática que un funcionario del gabinete ocupe provisionalmente la Presidencia de la República en tanto el Congreso implementa los acuerdos para designar a quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo en calidad de presidente interino o de presidente sustituto.
<ul style="list-style-type: none"> • Fijar un orden de prelación para evitar la ausencia del presidente de la República, así sea por un lapso mínimo. Ese orden comienza con el Secretario de Gobernación; en caso de falta absoluta de dicho funcionario, sería el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien asumiría provisionalmente la Presidencia y, a su falta, el Secretario de Relaciones Exteriores.
<ul style="list-style-type: none"> • Desaparecer la figura de presidente provisional —cargo que hoy en día requiere la intervención de la Comisión Permanente—, de forma tal que esa figura sea sustituida por la asunción provisional de la Presidencia por alguno de los funcionarios antes señalados, en estricto orden de prelación.
<ul style="list-style-type: none"> • Que en caso de falta absoluta del presidente al inicio de su periodo constitucional y en tanto el Congreso hace el nombramiento del presidente interino, ocupará provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Senadores. Lo anterior con la finalidad de garantizar que en ningún momento la Presidencia esté vacante.
<ul style="list-style-type: none"> • Las licencias del presidente de más de 180 días se considerarán como faltas absolutas y en ese supuesto el Secretario de Gobernación ocupará provisionalmente la Presidencia.

Las particularidades derivadas de la eventual aprobación de una reforma constitucional en los anteriores términos tendrían cuatro rasgos principales:

Primero: Que el funcionario que ocupe provisionalmente la Presidencia de la República tendría la limitación de no poder remover ni designar a los secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República sin contar con la aprobación de la Cámara de Senadores, y tendría, además, que rendir un informe al Congreso en un plazo de 10 días luego del término de su gestión.

Segundo: Quien ocupe provisionalmente la Presidencia de la República no estará impedido para ocupar el cargo en el futuro, ya bien por nombramiento del Congreso como presidente interino o sustituto, o bien porque sea electo popularmente al cargo en los comicios respectivos.

Tercero: Si la falta absoluta del presidente ocurre en los primeros dos años de su mandato, la realización de las elecciones en las que deberá elegirse al presidente deberán efectuarse en un periodo de entre siete y nueve meses.

Cuarto: El nuevo presidente electo deberá ocupar el cargo siete días después de concluido el proceso electoral correspondiente.

En la teoría de escenarios desarrollada por la Cámara de Senadores para justificar la necesidad de una reforma constitucional en materia de sustitución presidencial, se argumenta que la falta de una mayoría absoluta preestablecida a través del voto popular y frente a la necesidad de procesar mediante negociaciones y consensos una sustitución del titular del Poder Ejecutivo, se hace sumamente delicado —en el marco constitucional vigente—, el proceso de construcción de acuerdos que permitan resolver la eventual ausencia absoluta del titular del Poder Ejecutivo. Es decir, el mecanismo constitucional para dirimir quién debe asumir el cargo está sujeto a la participación del Congreso y, por ende, a las fuerzas en él representadas. Así, al no existir —ni siquiera de manera provisional— un proceso automático que permita la sustitución del presidente, se impone la necesidad de procesar un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso con todo lo que ello implica.²

Otra de las hipótesis consideradas en la reforma aprobada por el Senado alude a la eventualidad de que llegado el día de la renovación del Poder Ejecutivo, la elección no se hubiese llevado a efecto

² Cámara de Senadores, “Dictamen de las Comisiones...”, *op. cit.*, p. 51.

o que, habiendo sido celebrada, la misma haya sido declarada nula por la autoridad jurisdiccional. En ambos casos —y en vista de que en ese supuesto todavía ejerce el presidente constitucional en funciones— el Congreso de la Unión dispondría del tiempo suficiente para designar al presidente interino, que se encargará del mandato a partir del 1 de diciembre, así como para emitir la convocatoria a elecciones extraordinarias.

De forma paralela, se visualiza la contingencia de que el día de la toma de protesta no se presente el presidente electo, produciéndose por ello la falta absoluta. En ese caso —de acuerdo con la propia minuta—, no podría operar el proceso de sustitución previsto en el artículo 84 constitucional, ya que todavía no estarían en funciones los secretarios de Estado que podrían ocuparse provisionalmente de la Presidencia. En ese caso se propone que el presidente de la Cámara de Senadores asuma provisionalmente el Poder Ejecutivo de la Unión, en tanto el Congreso designa al presidente interino.

Hay que subrayar que bajo la norma constitucional en vigor, podrían presentarse tres escenarios en caso de faltas presidenciales absolutas, mismos que se detallan en la minuta senatorial en cita.

Un primer escenario lleva implícita la posibilidad de que la Comisión Permanente no se reúna de inmediato, o que haciéndolo no existan los acuerdos parlamentarios indispensables que permitan designar un presidente provisional. Frente a esa hipótesis, la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión estaría acéfala por el tiempo que demore la Comisión Permanente en alcanzar acuerdos.

Un segundo escenario permite visualizar un contexto en el que aún reunido el Congreso, éste no se instale en Colegio Electoral, o haciéndolo no se alcance la votación para proceder a la designación del presidente interino o sustituto, en cuyo caso el Poder Ejecutivo de la Unión estará sin titular en tanto se produce el acuerdo correspondiente.

Por último, pudiera presentarse el caso de que aún existiendo presidente provisional, el Congre-

so —instituido en Colegio Electoral—, demore en designar un presidente interino o sustituto, según sea el caso, lo que provocaría que el carácter de provisional del designado por la Comisión Permanente se pudiese prolongar por tiempo indefinido.

Propuestas legislativas en materia de sustitución presidencial

De manera recurrente, el tema de la sustitución presidencial en caso de falta absoluta ha sido materia de propuestas por parte de legisladores de distintos orígenes. De forma invariable, el tema se ha manejado en los medios de comunicación y en los ámbitos de discusión académica especializada cada que se presenta el proceso de renovación del Poder Ejecutivo federal o cuando se examina la posibilidad de que surja una eventualidad relacionada con la salvaguarda personal del presidente de la República.

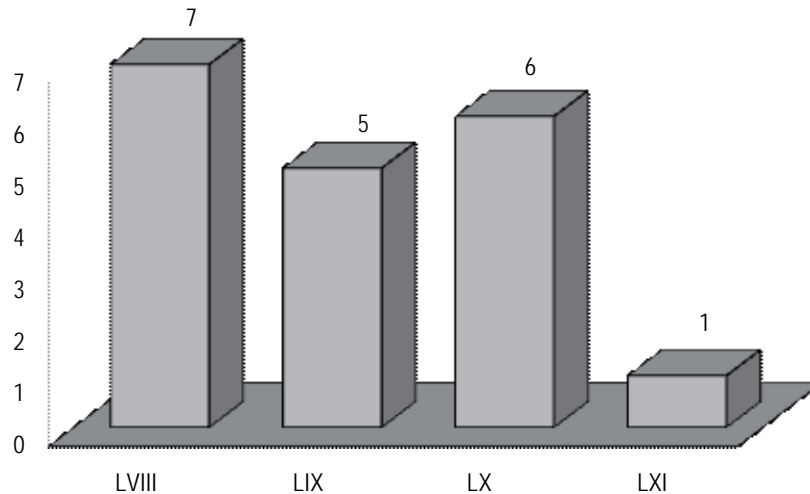
La Gráfica 1 permite identificar las iniciativas presentadas en materia de sustitución presidencial. La ilustración permite visualizar una veintena de propuestas promovidas ante ambas cámaras del Congreso o en la Comisión Permanente a partir de la LVII Legislatura para reformar los artículos 84 y 85 de la Constitución general. Tales iniciativas han sido presentadas por legisladores miembros de diversos grupos parlamentarios. Como se aprecia, el tema de la sustitución presidencial ha sido objeto de trato legislativo constante, aunque sin llegar a ser, como en otros casos, un rubro de presentación masiva de propuestas parlamentarias.

La sustitución presidencial en otros países

La regulación del tema en otras latitudes presenta, como es de esperarse, las particularidades propias de cada nación, pero existen rasgos de interés en otros procesos de sustitución presidencial que pueden tomarse como referencias en un proceso de análisis legislativo del tema.

Como se aprecia en el Cuadro 2 —que incluye las disposiciones constitucionales alusivas sobre el

Gráfica 1. Iniciativas presentadas en materia de sustitución presidencial (Congreso de la Unión, LVIII-LXI legislaturas)



Fuente: Elaboración propia con información contenida en la página electrónica del Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. En www.sil.gobernacion.gob.mx (fecha de consulta: 27 de junio de 2011).

particular en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos y Venezuela—, existen modalidades que prevén la sustitución presidencial bajo distintas perspectivas, que van desde la existencia de dos vicepresidentes, pasando por prever un listado de funcionarios que ocupan tal cargo bajo orden de prelación o contemplando el reemplazo presidencial por los titulares de alguna de las cámaras del Congreso o por los titulares de la Suprema Corte de Justicia. Las particularidades de la sustitución presidencial en los países señalados se dan en los términos que aparecen en el Cuadro 2.

II. Alcances de la propuesta del Senado en materia de ratificación de funcionarios

Como parte de las diferentes propuestas avaladas por el Senado de la República —de las que se ha hecho mención previa y que constituyen lo que comúnmente se ha dado en denominar “Reforma Po-

lítica”—, existe una que busca que la Cámara de Senadores sea la instancia que ratifique a distintos comisionados de órganos reguladores propuestos por el Ejecutivo.

Al respecto, la misma minuta senatorial aludida anteriormente establece la necesidad de encontrar una fórmula de equilibrio entre las facultades del Ejecutivo en materia de designación de comisionados y la intervención del Congreso en ese ámbito, de forma tal que se cuente con un mecanismo de pesos y contrapesos que evite la discrecionalidad en el ejercicio de esa responsabilidad, y que al mismo tiempo —según la Cámara de Senadores—, permita evitar que la politización partidista marque a los comisionados de los órganos reguladores. En la perspectiva de análisis esgrimida por los integrantes del Senado, es conveniente que el Ejecutivo mantenga la facultad de designación de comisionados, pero según la visión legislativa

Cuadro 2. La sustitución presidencial por falta absoluta en otros países

Argentina	Bolivia	Costa Rica	Chile	E.E.U.U.	Venezuela
<p>En caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo.</p>	<p>En caso de impedimento o ausencia definitiva del presidente, será reemplazado por el vicepresidente y, a falta de éste, por el presidente del Senado, y a falta de éste por el presidente de la Cámara de Diputados. En este caso, se convocarán nuevas elecciones en el plazo máximo de 90 días. En caso de ausencia temporal, asumirá la Presidencia del Estado quien ejerza la vicepresidencia, por un periodo que no podrá exceder los 90 días.</p>	<p>Habrán dos vicepresidentes de la República, quienes reemplazarán en su ausencia absoluta al presidente por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el presidente podrá llamar a cualquiera de los vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando ninguno de los vicepresidentes pueda llenar las faltas del presidente, ocupará el cargo el presidente de la Asamblea Legislativa.</p>	<p>Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el presidente no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de vicepresidente de la República, el ministro a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia. A falta de éste, la subrogación corresponderá al presidente del Senado, al presidente de la Corte Suprema o al presidente de la Cámara de Diputados. Si la vacancia se produce faltando menos de dos años para la próxima elección legislativa, el presidente será elegido por el Congreso por mayoría absoluta y durará en el cargo hasta 90 días después de esa elección. Conjuntamente, se efectuará una nueva elección presidencial. La elección por el Congreso será hecha dentro de los 10 días siguientes y el elegido asumirá su cargo dentro de los 30 días. Si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección legislativa, el vicepresidente, en 10 días, convocará a elección presidencial. El presidente así elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación y durará en él hasta 90 días después de la segunda elección legislativa, la que se hará en conjunto con la nueva elección presidencial. El presidente así elegido no podrá postularse como candidato a la elección presidencial siguiente.</p>	<p>En caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad del presidente para desempeñar las funciones de su cargo, le sustituirá el vicepresidente. En caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso designará mediante legislación quién desempeñará la presidencia y tal funcionario ejercerá el cargo hasta que cese la incapacidad o se elija un nuevo presidente.</p>	<p>Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección dentro de los 30 días siguientes. Mientras, se encargará de la Presidencia el titular de la Asamblea Nacional. Cuando se produzca la falta del presidente durante los primeros cuatro años del periodo, se procederá a una nueva elección dentro de los 30 días siguientes. Mientras, se encargará de la Presidencia el vicepresidente ejecutivo. En esos casos, el nuevo presidente completará el periodo constitucional. Si la falta se produce durante los últimos dos años del periodo, el vicepresidente ejecutivo asumirá la Presidencia hasta completar el mismo.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones de: Argentina: artículo 88 de la Constitución Nacional de la República Argentina; Bolivia: artículos 169 y 170 de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia; Costa Rica: artículo 135 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; Chile: artículos 28 y 29 de la Constitución Política de la República de Chile; E.E.U.U.: artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos de América; Venezuela: artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

del Senado, es menester que éste ejerza la atribución de ratificación de los mismos, de manera semejante a como se procede en el caso de los embajadores.³

La propuesta de reforma constitucional materia de la minuta enviada por la colegisladora, implica una adecuación al artículo 76 del pacto federal en su fracción II, la cual busca que la Cámara de Senadores tenga la facultad de ratificar las designaciones que el Ejecutivo de la Unión realice de los comisionados de tres órganos reguladores: a) de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco); b) de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel); y c) de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), nombramientos que —de ser aprobada la reforma aludida— serían designados por el titular del Poder Ejecutivo, pero estarían sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores.

En la línea argumentativa visible en la minuta senatorial en mención se señala que se busca que los titulares de los órganos reguladores queden sujetos a un mecanismo de designación y ratificación que asegure tanto sus conocimientos y experiencia probada en la materia en que ejercerán sus facultades, como un desempeño con visión de Estado. Lo anterior sin quedar sujetos a la presión o in-

tereses del presidente que los designó, ni de los legisladores que los confirmaron.

También se propone un mecanismo de pesos y contrapesos que permita que el ejercicio de la facultad constitucional del Senado se ejerza sin importar la naturaleza jurídica de los entes públicos cuyo titular sea objeto de ratificación, es decir, independientemente de que si por ley o decreto se considera a la Cofeco, a la Cofetel y a la CRE como órganos desconcentrados, descentralizados o de cualquier otra naturaleza.

Respecto a la propuesta de reforma, la redacción del precepto constitucional en cita quedaría en los términos que aparecen en el Cuadro 3.

Una de las motivaciones que sustenta la pretensión de reformar el marco constitucional vigente en materia de ratificación de nombramientos efectuados por el Ejecutivo, alude a que los órganos reguladores en materia económica —como la Cofeco, la Cofetel y la CRE— fueron concebidos originalmente como órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, y que han evolucionado hacia un esquema inédito (como en su tiempo fue el caso del Instituto Federal Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública).

Cuadro 3. Texto vigente y propuesta de reforma constitucional al artículo 76, fracción II

<i>Texto constitucional en vigor</i>	<i>Reforma propuesta</i>
<p>Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I (...) II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p>	<p>Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado: I (...) II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;</p>

Fuente: Elaboración propia.

³ Cámara de Senadores, "Dictamen de las comisiones...", *op. cit.*, p. 55.

En la argumentación empleada por el Senado para sustentar su propuesta de reforma constitucional, se señala la existencia de una deficiente normatividad, ya que, según su visión, el objetivo inicial de los órganos reguladores era que éstos se instituyesen plenamente como órganos del Estado y no del gobierno en turno, situación que aunada a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia del diferendo sobre la facultad del Senado para ratificar a los comisionados de la Cofetel, advirtieron de la existencia de un problema real en esta materia.⁴

Concluye señalando el Senado de la República la existencia de al menos dos posturas sobre los alcances de la ratificación de los comisionados de los órganos reguladores: una que señala que a partir de la decisión del máximo Tribunal, el Ejecutivo ha utilizado su facultad omnímoda de designación para colocar como comisionados en los órganos reguladores a personas que están lejos de cumplir los requisitos de conocimiento y experiencia en las materias que les son confiadas y que en algunos casos esas personas pueden llegar a poner en riesgo la autonomía de los órganos y la independencia en sus decisiones.

La otra postura sobre el particular sostiene que la actual facultad del Ejecutivo para ratificar a los comisionados de los órganos reguladores —confirmada por la Corte—, le permite evitar la “nociva influencia” del Congreso, y así asegurar un mejor desempeño de los órganos reguladores.⁵

Propuestas legislativas en materia de ratificación de funcionarios

Al igual que las iniciativas sobre sustitución presidencial en caso de falta absoluta, el tema de la ratificación de funcionarios propuestos por el Ejecutivo ha sido materia de constantes proposiciones por parte de legisladores de distintos orígenes, aunque a diferencia de lo acontecido con las iniciativas alusivas a la sustitución presidencial, las propuestas que ver-

san sobre la eventual participación del Senado en la ratificación de los funcionarios propuestos por el Ejecutivo son significativamente más numerosas.

De manera recurrente, este rubro —junto con los demás que integran el proyecto de cambios constitucionales en materia de reforma política— es examinado y debatido en diferentes escenarios cada que surge una corriente de opinión importante que revisa el funcionamiento de las instituciones nacionales o que propone diversas adecuaciones en materia de Reforma del Estado.

Por medio de la Gráfica 2 puede ubicarse que el tema de la ratificación que lleva a cabo el Senado de los nombramientos sugeridos por el Ejecutivo ha sido objeto de constantes propuestas a partir de la LVII Legislatura. Como se aprecia en la ilustración, 40 del medio centenar de iniciativas presentadas a partir de 1997 han sido promovidas entre la LIX y la LXI legislaturas, coincidiendo la presentación de tales iniciativas con un mayor tratamiento del tema en los medios de comunicación, así como la inclusión del mismo en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios.⁶

Comentarios finales

La eventual reforma al marco constitucional en lo relativo a las figuras de sustitución presidencial y de ratificación del Senado de los nombramientos de comisionados de órganos reguladores efectuados por el Ejecutivo, constituye uno de los diferentes rubros que actualmente son tema de revisión legislativa en materia de Reforma Política y que podrían llegar a ser aprobados en la presente legislatura.

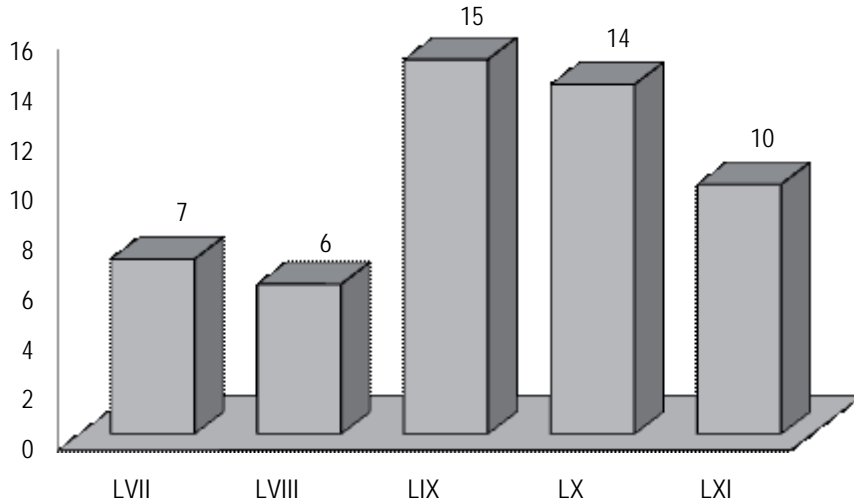
Los alcances de dichos cambios constitucionales y los de las demás figuras legales actualmente obje-

⁴ *Ibid.*, p. 56.

⁵ *Idem.*

⁶ El tema de la participación del Congreso en la ratificación de los funcionarios propuestos por el Ejecutivo, ha sido abordado en las Agendas Legislativas en varios momentos, el más reciente en el segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, en donde el tema ha sido planteado por parte del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México, véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados 3193-I y 3193-II, 2 de febrero de 2011.

Gráfica 2. Número de iniciativas presentadas en materia de nombramientos propuestos por el Ejecutivo que deberán ser ratificados por la Cámara de Senadores (Congreso de la Unión, LVII-LXI Legislaturas)



Fuente: Elaboración propia con información contenida en la página electrónica del Sistema de Información Legislativa (SIL), Secretaría de Gobernación. En www.sil.gobernacion.gob.mx (fecha de consulta: 27 de junio de 2011).

to de análisis legislativo en la Cámara de Diputados, delinearán —en caso de darse— los rasgos de una reforma política largamente visualizada. Los atributos y la naturaleza de cada una de las figuras anotadas obligan a una revisión detallada

—tanto a nivel local como en un entorno de derecho comparado, de sus antecedentes, ventajas y riesgos, implicaciones legales y políticas, así como de las perspectivas para su instauración en el contexto nacional.

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA*

Gustavo Meixueiro Nájera**

Este artículo presenta elementos de análisis para conocer 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, 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; se señalan argumentos a favor y en contra de la reelección consecutiva; y, finalmente, se presentan datos de opinión pública sobre el tema.

Desde la LVII Legislatura, fortalecer al Poder Legislativo y dotarlo de mayores atribuciones para que pueda ser contrapeso real del Ejecutivo se ha convertido 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 eficacia, especialización, profesionalismo y autonomía al Congreso; y quienes rechazan la propuesta de

reelección señalan un atropello a los logros de la Revolución Mexicana.¹

El tema ha vuelto a formar parte de la agenda legislativa de los diputados federales, toda vez que el Senado de la República, el pasado mes de abril, aprobó una minuta que incorpora la reelección inmediata de los legisladores.

Definición

Para abordar el tema conviene hacer una precisión del término “reelección”. Se ha dicho que en México ésta se encuentra permitida, ya que los representantes populares, al haber sido elegidos a puestos de elección popular en varias ocasiones, necesariamente tuvieron que ser “reelegidos”. 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 tiene experiencia legislativa por haber sido diputados federales, senadores o integrantes de congresos locales.²

De esta forma, 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

* El artículo es una actualización del que se publicó en el *Reporte CESOP* núm. 30, publicado en enero de 2010.

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

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

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

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, dejando 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 realice la elección. Es decir, en relación con el 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.

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 vice-

presidente 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 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.⁵

Posteriormente, 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 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.⁶

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

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

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 Para mayor referencia histórica véanse: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, México, 2002, pp. 8-9; Enrique López Sanavía, “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.

⁶ 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 Dwo-rak, *El legislador a examen...*, op. cit., pp. 33-53.

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”.⁷

John Carey apunta que, a diferencia de otros países como Costa Rica o Filipinas, el establecimiento de la no-reelección legislativa en México 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).⁸ 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 beneficio 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.⁹

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 desde ese momento 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.¹⁰

Las propuestas de modificación a la no-reelección consecutiva

Después de la reforma de 1933, no hubo propuestas de modificación 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 que la labor parlamentaria, para ser eficaz, requería capacidad y experiencia de sus miembros; además de que los legisladores fuesen funcionarios altamente calificados para poder exponer y defender los intereses de sus representados.¹¹

Recientemente, desde la LVII Legislatura, en la Cámara de Diputados se han presentado 25 iniciativas para modificar el artículo 59 constitucional: 2 en la LVII; 6 en la LVIII; 8 en la LIX; 3 en la LX, y hasta el 30 de junio de 2011 se han presentado 6 iniciativas en la LXI Legislatura (5 iniciativas de diputados y una minuta del Senado). De todas ellas, 11 han sido propuestas de diputados del PRI, 7 por diputados de la fracción parlamentaria del PAN, una por un diputado del PRD, una por una diputada del partido Convergencia, una por un diputado del PT, una más por un diputado del PVEM, una por el Congreso del Estado de Chihuahua, una por el Congreso del Estado de Jalisco, y una minuta aprobada por el Senado de la República (Tabla 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 Zermeno, 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); una en 2007 durante la LX Legisla-

⁷ *Ibid.*, p. 34.

⁸ John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2006, p. 25.

⁹ Weldon, “El Congreso, las maquinarias...”, *op. cit.*

¹⁰ Sada y Sada, “Mejora en el desempeño...”, *op. cit.*

¹¹ 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 Dworak, *El legislador a examen...* *op. cit.*, pp. 54-97.

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 Tejada	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
23/02/2010	Dip. Augusta Valentina Díaz de Rivera	PAN	LXI
28/04/2010	Minuta de la Cámara de Senadores		LXI

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*.

tura por Juan Bueno Torio; y dos más durante la LIX Legislatura (una en 2009 presentada por el presidente de la República y otra presentada en 2010 por Martha Leticia Sosa Govea).¹²

Como se señala, en diciembre de 2009 el presidente Calderón presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma, que proponía 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 el puesto de elección popular.

El Senado, en la minuta que envió a la colegisladora para continuar con el proceso legislativo, se señala que los diputados federales podrán ser reelectos en forma inmediata hasta por dos periodos adicionales, y los senadores hasta por un periodo adicional. Con la modificación aprobada por el Senado, un diputado federal podría durar en su encargo hasta 9 años y un senador hasta 12.

Ante la inminente discusión del tema en la Cámara de Diputados, 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”.¹³

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 representa-

dos y de las autoridades locales con su comunidad, reformando los artículos constitucionales 59 y 115, respectivamente”.¹⁴

El Partido Verde Ecologista de México consideró necesario “reincorporar la reelección legislativa inmediata de los senadores, diputados federales y locales como un paso fundamental para avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa”.¹⁵

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”.¹⁶

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.¹⁷

En este sentido, Daniel Cosío Villegas argumenta que este cambio de conducta de los diputados es el punto clave para entender la subordinación del Congreso ante el Ejecutivo.¹⁸

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

¹⁵ Propuesta del Partido Verde Ecologista de México para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁶ Propuesta del Partido Nueva Alianza para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

¹⁷ Weldon, “El Congreso...”, *op. cit.*, p. 40

¹⁸ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1978, pp. 29-30, citado por Jeffrey A. Weldon, “El Congreso...”, *op. cit.*, p. 41. Para revisar la subordinación del Congreso al presidente véase Jeffrey Weldon, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en Pablo Piccato Rodríguez (comp.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997; Jeffrey Weldon,

¹² Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

¹³ Propuesta del Partido Acción Nacional para la Reforma del Estado, www.senado.gob.mx

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 en contra de la reelección inmediata 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; la profesionalización en la carrera parlamentaria es un mito, ya que la experiencia empírica muestra que personas que han sido 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 caer 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 recursos y haber generado una clientela electoral estable.¹⁹

Entre algunas de las recientes convocatorias para analizar la reforma del Estado podemos mencionar la de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en 2000. En ella uno de los tópicos 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

“El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946”, *Diálogo y debate*, México, 1997. En estos estudios Weldom 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 de 95 por ciento.

¹⁹ López, “Reelección legislativa...”, *op. cit.*

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.²⁰

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 se 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 conclusiones de la comisión es la de permitir la reelección continua pero limitada de los legisladores, hasta por un determinado número de periodos constitucionales.²¹

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”.²²

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

²⁰ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, pp.143-144.

²¹ *Idem.*

²² Campos, “Un congreso...”, *op. cit.*, p. 98.

de iniciativas.²³ 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 descritas 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.²⁴

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.²⁵

²³ John R. Hibbing, "Contours of the Modern Congressional Career", *American Political Science Review*, 1991, pp. 406-413, citado por Emma Campos Vargas, "Un congreso...", *op. cit.*, p. 99.

²⁴ Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

²⁵ Véase Miguel Carbonell, "La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional", disponible en www.cddhcu.gob.mx

La reelección legislativa en la opinión pública

Una encuesta telefónica realizada recientemente por el CESOP a escala nacional arrojó que los ciudadanos mexicanos están mayoritariamente en contra de la reelección inmediata de los legisladores federales. Para el caso de los senadores poco más de 6 de cada 10 entrevistados con teléfono en su vivienda se manifestaron en contra de que se permita la reelección y menos de 3 de cada 10 entrevistados opinó a favor de la reforma. Porcentajes muy similares se expresaron cuando se les preguntó sobre la reelección de los diputados federales (Gráfica 1).

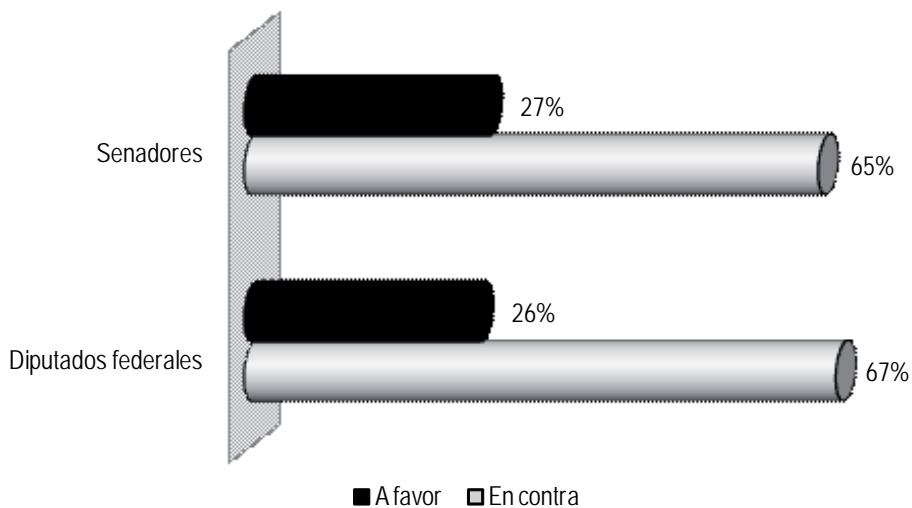
Como se discutió en el artículo, uno de los argumentos a favor de la reelección legislativa es devolverle al ciudadano la posibilidad de evaluar a sus representantes al concluir su mandato. Al respecto, el CESOP en su encuesta telefónica nacional preguntó sobre este punto. En la Gráfica 2 se puede observar que 88% de los entrevistados opinan que están a favor de que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de sus representantes al término de su mandato; sólo 8% se manifestó en contra.

Por último, el CESOP también preguntó si con la reelección se favorecería la profesionalización de los representantes. Al respecto, poco más de 5 de cada 10 entrevistados opinó que sí se lograría tener representantes populares más profesionales y más capaces. En contrasentido, 4 de cada 10 opinaron que no se lograría (Gráfica 3).

Comentarios finales

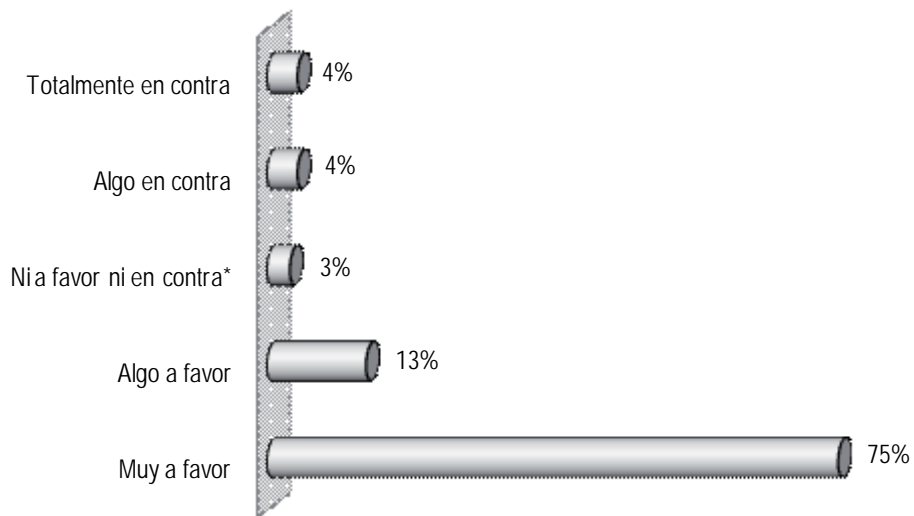
Como se planteó en el presente artículo, la prohibición de la reelección continua de los legisladores federales en 1933 estuvo asociada al fortalecimiento del recién creado Partido Nacional Revolucionario y a la centralización del poder político en su Comité Ejecutivo y en su líder natural, y no al principio 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

Gráfica 1. ¿Está usted a favor o en contra de que se permita la reelección de:?



Fuente: Encuesta telefónica del CESOP realizada del 1 al 3 de julio del 2011, con representatividad nacional, 583 entrevistas con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 4.1 por ciento.

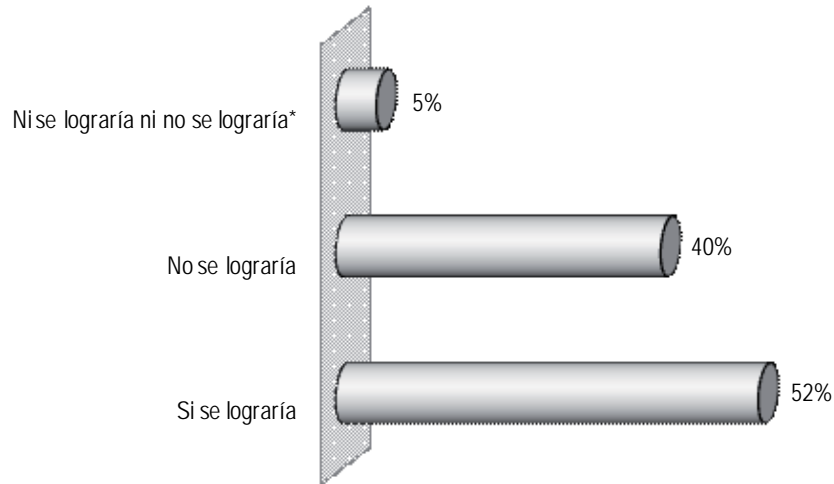
Gráfica 2. ¿Está usted a favor o en contra de que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de sus representantes al término de su mandato?



* Respuesta espontánea.

Fuente: Encuesta telefónica del CESOP realizada del 1 al 3 de julio del 2011, con representatividad nacional, 583 entrevistas con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 4.1 por ciento.

Gráfica 3. ¿Si se permitiera la reelección, usted cree que se lograría o no tener representantes populares más profesionales y más capaces?



* Respuesta espontánea.

Fuente: Encuesta telefónica del CESOP realizada del 1 al 3 de julio del 2011, con representatividad nacional, 583 entrevistas con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 4.1 por ciento.

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".²⁶

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, aprobado por la Cámara de Senadores, probablemente vuelva a ser analizado por los diputados federales, y algunos de ellos han dejado ver en sus declaraciones en la prensa su posición en contra.

A pesar de que no encuentra aún un consenso entre los distintos grupos parlamentarios, se observa que en la Ley para la Reforma del Estado la reelección inmediata fue puesta 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 en la Cámara baja para aprobar una reforma constitucional.

²⁶ Alonso Lujambio, prólogo de Fernando F. Dworak, *El legislador...*, op. cit., p. 21.

Documentos de Trabajo 2009

Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la región centro de México

Anjanette D. Zebadúa Soto

La vivienda en México y la población en condiciones de pobreza

Liliam Flores Rodríguez

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo

Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México

Juan Carlos Amador Hernández

El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas

José de Jesús González Rodríguez

Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública

Octavio Ruiz Chávez

Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano

Salvador Moreno Pérez

Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social

Francisco J. Sales Heredia

Desarrollo local y participación ciudadana

Liliam Flores Rodríguez

Reglas de operación de los programas del gobierno federal: una revisión de su justificación y su diseño

Gilberto Fuentes Durán

La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública

Gustavo Meixueiro Nájera

La reforma electoral, avances y pendientes

César Augusto Rodríguez Gómez

La Alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros

Juan Carlos Amador Hernández

200 años de federalismo en México: una revisión histórica

Iván H. Pliego Moreno

Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados

Efrén Arellano Trejo

Paquete económico 2010 y la agenda de reformas. Puntualizaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Liberalismo económico y algunos de sus impactos en México

Carlos Agustín Vázquez Hernández

Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado

José de Jesús González Rodríguez

El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación

Salvador Moreno Pérez

Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional

Jesús Mendoza Mendoza

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático

24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

REPORTESOP

Núm. 45 • Junio de 2011



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS