

## ANEXO II

CONTINUACIÓN DEL ANEXO I DE LA SESIÓN No. 19  
DEL 25 DE OCTUBRE DE 2011

Continuación del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.

**FORO: “LA REFORMA POLÍTICA,  
CAMBIO ESTRUCTURAL  
DE LA VIDA SOCIAL DE MÉXICO”  
MESA 4: EQUILIBRIO  
Y COOPERACIÓN ENTRE PODERES  
DURANGO, DURANGO  
JUEVES 28 DE JULIO DE 2011**

*El diputado Feliciano Rosendo Marín:...* cambio estructural de la vida social de nuestro país. Les pedimos una vez más tomar sus lugares para poder dar principio a esta ceremonia de inauguración.

*(Música de fondo)*

*(Sigue turno 2)*

*... en este momento, señoras y señores, damos la más cordial de las bienvenidas a nuestras distinguidas autoridades encabezadas por el ciudadano gobernador constitucional del estado de Durango, el contador público Jorge Herrera Caldera, le damos la bienvenida con un fuerte aplauso; de la misma manera recibimos a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la honorable Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión. Bienvenidos, señoras y señores, a esta importante ceremonia de inauguración del cuarto foro La reforma política, cambio estructural de la vida social de México, teniendo como escenario nuestro Centro Cultural y de Convenciones Bicentenario de esta ciudad de Durango. Ya los tenemos aquí con nosotros a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión.*

*En este día se desahogarán, en nuestra ciudad capital, los trabajos de este cuarto foro La reforma política, cambio estructural de la vida social de México. Los duranguenses nos sentimos muy satisfechos de que haya sido precisamente elegida como sede nuestra ciudad de Durango para desarrollar los trabajos del cuarto foro La reforma política, cambio estructural de la vida social de México.*

*Presentes en esta importante ceremonia señores legisladores, diputados federales, presidentes municipales, presidentes de cámaras empresariales, rectores y directores de instituciones de educación superior de nuestra entidad federativa, a todos ustedes les damos la más cordial de las bienvenidas. Ahí tenemos en pantalla la presencia del señor gobernador del estado, así como también de los señores miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, presentes en esta ciudad de Durango.*

*En este momento vemos al ciudadano gobernador constitucional del estado que está saludando, dando la bienvenida de manera personal a los distinguidos representantes de diferentes gobiernos de los estados que hoy nos acompañan, del gobierno del estado de Nuevo León, del estado de Chihuahua, de Colima, de Coahuila y de Sinaloa, entre otros importantes invitados que tenemos el día de hoy, en esta ceremonia de inauguración del cuarto foro La reforma política, cuya sede es la ciudad de Durango.*

*En este momento el señor gobernador del estado dando el saludo de manera personal a los invitados especiales que hoy nos acompañan en esta ceremonia de inauguración del cuarto foro La reforma política.*

*Damos la bienvenida de manera muy especial a los señores legisladores de las diferentes representaciones políticas de la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión. Desde luego, para los...*

*(Sigue turno 3)*

... de las diferentes representaciones políticas de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Desde luego, para los duranguenses, para nuestro gobernador, para los ciudadanos de Durango es un honor tenerlos a todos ustedes, representantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Les damos la bienvenida. Durango es su casa, y estamos seguros de que habrá resultados importantes en este IV Foro La reforma política. Estamos viendo en este momento el saludo del señor gobernador del estado a los invitados que hoy nos acompañan en nuestra ciudad capital; nos da mucho gusto, desde luego recibir a los señores legisladores integrantes de la Cámara de Diputados. Les pedimos tomar sus lugares procedemos a iniciar nuestra ceremonia.

Sean bienvenidos a Durango, señoras y señores a esta Ceremonia de Inauguración del IV Foro La reforma política, cambio estructural de la vida social de México. Encabeza esta ceremonia el ciudadano gobernador constitucional del estado de Durango, el contador público, Jorge Herrera Caldera.

La presencia del diputado, profesor Adrián Valles Martínez, presidente de la Gran Comisión del honorable Congreso del estado; del licenciado Apolonio Betancourt Ruiz, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, y del Consejo de la Judicatura; del ciudadano presidente municipal de Durango, el contador público, Adán Soria Ramírez.

Doy la bienvenida a los diputados federales ponentes en este IV Foro La reforma política. Nos acompaña el diputado, licenciado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, bienvenido, bienvenido señor diputado; de la misma manera, con un fuerte aplauso, le damos la bienvenida al diputado, licenciado Porfirio Muñoz Ledo, bienvenido a Durango, diputado.

Diputada licenciada, Yolanda de la Torre Valdez, diputada federal por Durango, gracias por su presencia, diputada. Ponentes, magistrada María del Pilar Núñez González, bienvenida; doctor Kenbirt Fuente Martínez, bienvenido; maestro Alejandro Paya Rodríguez, gracias por su presencia, maestro.

Saludamos la presencia de los señores exgobernadores del estado de Durango, del licenciado Maximiliano Si-

lerio Esparza; del licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier; los señores secretarios de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el diputado Héctor Guevara Ramírez, diputado federal por el Estado de México; diputado Reginaldo Rivera de la Torre, diputado federal por Querétaro; diputado Feliciano Rosendo Marín Díaz, diputado federal por el Estado de México.

Diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales. Doy la bienvenida al diputado Fernando Ferreira Olivares, diputado federal por el Estado de México, bienvenido; diputada Dina Herrera Soto, diputada federal por el estado de Michoacán; diputado licenciado, José Ricardo López Pescador, diputado federal por Durango; diputada Guadalupe Pérez Domínguez, diputada federal por el estado de Chihuahua, bienvenida.

Diputado Felipe Solís Acero, diputado federal por el estado de Tamaulipas, bienvenido. De la misma manera nos distingue con su presencia el representante personal del licenciado Rodrigo Medina de la Cruz, gobernador constitucional del estado de Nuevo León, el licenciado Edgar Olaiz Ortiz, subsecretario de Vinculación y Atención a Grupos Vulnerables, bienvenido.

Doy la bienvenida, con la representación personal del licenciado César Horacio Duarte Jáquez, gobernador constitucional del estado de Chihuahua, saludo la presencia del diputado Enrique Serrano Escobar, presidente del Congreso del estado de Chihuahua. Con la representación personal del licenciado Mario Anguiano Moreno, gobernador constitucional del estado de Colima, saludo al licenciado José Alberto Peregrina Sánchez, director general de gobierno, bienvenido.

De igual manera, con la representación personal del licenciado Jorge Juan Torres López, gobernador constitucional del estado de Coahuila; saludo al licenciado Alfredo Budabe Dávila, secretario ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública y Fiscal Especializado de Inteligencia y Políticas Públicas, bienvenido. De la misma forma saludo, con la representación personal del licenciado Mario López Valdés, gobernador constitucional del estado de Sinaloa.

Saludo al licenciado Roberto Cruz Castro, coordinador general de asesores, bienvenido. Desde luego saludo la presencia de nuestros diputados federales por Durango,

*del profesor Marcos Cruz Martínez, diputado, bienvenido; del diputado licenciado, Bonifacio Herrera Rivera; del diputado Pedro Ávila Nevárez, y el diputado contador público, Ricardo Rebollo Mendoza.*

*Saludo la presencia de los señores directores y rectores de instituciones de educación superior del estado de Durango, en la persona del licenciado Luis Tomás Castro Hidalgo, rector de la Universidad Juárez del estado de Durango. Bienvenidos, distinguidos invitados, señoras y señores, presente también por Durango, el diputado Primitivo Ríos Vázquez, gracias por su presencia, acá está con nosotros, muchas gracias diputado.*

*Distinguidos invitados, señoras y señores, para dar el mensaje de bienvenida pedimos la presencia del diputado, licenciado José Ricardo López Pescador, diputado federal por el estado de Durango, bienvenido.*

***El diputado José Ricardo López Pescador:*** *Muy buenos días. Saludo la presencia del contador público Jorge Herrera Caldera, gobernador constitucional del estado de Durango, en él, desde luego a mis compañeros legisladores integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, de los señores presidentes municipales en la persona del contador público Adán Soria Ramírez, y a los representantes de los Poderes Judicial y Legislativo, Apolonio Betancourt y Adrián Valles Martínez.*

*Gracias a todas y todos ustedes. Como legislador duranguense quiero agradecer a mis compañeros integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la...*

*(Sigue turno 4)*

*... Como legislador duranguense quiero agradecer a mis compañeros integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la deferencia para elegir como sede de este cuarto foro de análisis y discusión de la reforma política a nuestro estado, particularmente a nuestra bella y transformada ciudad capital.*

*Debo subrayar que no fue difícil obtener el éxito en la gestión para que estemos hoy aquí, en este majestuoso escenario, ante asistentes tan distinguidos como ustedes. El voto unánime de los integrantes de la comisión se dio porque al interior de las diversas bancadas seguimos considerando, como integrantes de la LXI Le-*

*gislativa a nuestro amigo, hoy gobernador del estado pero diputado federal, igual que nosotros, Jorge Herrera Caldera. Es una distinción a su trabajo.*

*El otro factor para que estemos reunidos en este lugar es la aportación permanente que Durango hace a la vida institucional y social de México, especialmente en episodios tan marcados como la Reforma, la Revolución y la Independencia, encarnada en figuras como Guadalupe Victoria, Francisco Zarco y Francisco Villa. Hoy quiero decirles, amigos legisladores, que la de Durango es una sociedad abierta al libre debate de las ideas. Aquí en Durango hay un espacio para el encuentro plural. Es un lugar adecuado para propiciar los acuerdos que demanda México para modernizar su vida institucional.*

*El mensaje de este foro de Durango sobre la reforma política es claro La reforma política está en marcha, no está congelada ni detenida ni archivada. Las propuestas y el debate que se presentarán aquí son la expresión más nítida que tiene este proceso legislativo. Pero este proceso camina y es factible que lo concretemos en los meses por venir.*

*Todos sabemos que la minuta que el Senado envió a la Cámara de Diputados el 29 de abril contiene diversas iniciativas en la materia. Pero sobre todo esta minuta tiene en sí un ejercicio democrático que en este foro reafirmamos con una consulta. ¿Qué busca la minuta del Senado que hoy es motivo del foro? Primero ampliar los espacios de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Modificar y actualizar nuestras instituciones, así como establecer las bases de una nueva relación, más clara y más firme entre gobernantes y gobernados.*

*Veamos este esfuerzo de reformas constitucionales y legales a través de un enfoque objetivo, optimista, en el contexto de la necesidad que tiene el Estado mexicano para actualizarse, a fin de estar a la altura de la nueva sociedad, una sociedad más demandante, de respuestas ágiles y profundas para modificar nuestra realidad social.*

*Reformar las instituciones, crear nuevos mecanismos de entendimiento y cooperación entre los poderes, restaurar los signos vitales de la república es actuar responsablemente. La transformación de las instituciones nacionales es un largo proceso en que la sociedad ha*

*jugado un papel relevante. Un camino con obstáculos. Pero siempre ha prevalecido la voluntad transformadora sobre el pesimismo.*

*Este día se impone recordar que a partir de los sesenta y setenta del siglo XX se presentó un cuestionamiento persistente a la legitimidad de los gobiernos en todos los países del mundo, que evidenció la ruptura de los intereses de los gobernantes y la sociedad. México no fue la excepción. En los sesenta y los setenta presenciamos los movimientos de médicos, electricistas, obreros, intelectuales y universitarios, reclamando un cambio drástico e inmediato de la relación entre ciudadanos y gobierno.*

*Durante décadas se privilegió la materia electoral, con la finalidad de recomponer la relación maltrecha entre sociedad y gobierno. Esta estrategia ha dado resultados, toda vez que el establecimiento de órganos electorales autónomos y la conformación de un régimen jurídico construido a partir de los principios de equidad, imparcialidad, transparencia, libertades de asociación y expresión, entre otros, ha permitido que hoy en México observemos:*

*1. Órganos legislativos plurales. Que hacen una labor de contrapeso real a los otros poderes del Estado. Donde la construcción de acuerdos es una práctica cotidiana, con profundo respeto a todas las manifestaciones de las ideas.*

*2. El acceso a la Presidencia de la República de un partido político distinto al que gobernaba cuando se inició el proceso de la reforma electoral en el marco del juego democrático.*

*3. Elecciones cada vez más competidas que permiten al ciudadano tener la alternativa real de elegir, de conformidad con sus preferencias y convicciones, a sus representantes.*

*Sin embargo, esta época se agotó. La reforma electoral resulta limitada, toda vez que privilegió la participación política en forma colectiva, a través de las organizaciones representativas, a través de los partidos y las organizaciones políticas. Pero la diversidad cultural, la participación decidida de una generación más informada sobre los asuntos públicos y los signos alarmantes del deterioro nacional, violencia, iniquidad, pobreza, escepticismo y desarticulación de la vida cotidiana nos dan como resultado un déficit de gobernabilidad, el cual es*

*necesario revertir por caminos distintos a una reforma electoral, por una vertiente distinta.*

*Desde hace algunos lustros tanto la academia como los actores políticos han propuesto una reforma del Estado, con una perspectiva más amplia que incluya como mínimo necesario dos aspectos: uno, un cambio en la relación entre los poderes del Estado, para establecer entre ellos un trato simétrico que les permita cumplir las funciones esenciales de autocontrol y equilibrio. Y dos, un replanteamiento de la relación entre el Estado y los ciudadanos.*

*Así han surgido diversas propuestas para reformar el Estado, y la agenda política nacional ha consignado un catálogo de temas que el país requiere como indispensables para evitar la parálisis y rescatar la cohesión social que se nos diluye entre las manos. Las propuestas de los distintos sectores confluyen en algunos temas recurrentes, de los cuales se nutre en gran medida la minuta que envió el Senado a la Cámara de Diputados.*

*Esa minuta del Senado, hay que decirlo, es la síntesis de un amplio ejercicio de consenso. Donde, a pesar de que se pospusieron algunos temas, como la reducción de los integrantes del Poder Legislativo, por ejemplo... Sin embargo, sí se dio un paso...*

*(Sigue turno 5)*

*... la minuta que envió el Senado a la Cámara de Diputados.*

*Esa minuta del Senado –hay que decirlo– es la síntesis de un amplio ejercicio de consenso donde a pesar de que se pospusieron algunos temas como la reducción de los integrantes del Poder Legislativo –por ejemplo–, sin embargo sí se dio un paso importante para integrar otros que sin duda permitirán un avance importante en la consolidación de la democracia en México.*

*Hoy los legisladores federales vamos a debatir sobre temas tan importantes en este proceso de los foros de consulta sobre el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos a cargos de elección popular, la famosa candidatura ciudadana.*

*Establecer que los senadores y diputados del Congreso y diputados locales, podrán ser reelectos en forma in-*

mediata en dos ocasiones para los diputados y una para los senadores.

Otorgar el derecho al presidente para que el día de la apertura de cada periodo de sesiones, pueda presentar al Congreso dos iniciativas de trato preferente.

Facultar al Congreso para legislar sobre iniciativa ciudadana y las consultas populares.

Proveer que el Ejecutivo federal pueda hacer observaciones al Presupuesto de Egresos en un plazo de 10 días una vez que lo aprobó la Cámara de Diputados. Si no tuviera observaciones, lo promulgará y publicará.

Establecer el inicio del ejercicio fiscal. Cuando no sea promulgado u aprobado la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, mantener la vigencia del Presupuesto anterior.

Son temas de suma importancia. Son temas de interés nacional. Son asuntos de la agenda de fortalecer las instituciones de México. No son asuntos de poca monta.

También hablar de facultar a los legisladores de los estados para establecer los requisitos a fin de que los ciudadanos ejerzan la presentación de iniciativas de ley. La famosa iniciativa ciudadana.

Como se advierte, amigas y amigos, del simple enunciado de estos temas, resulta muy difícil obtener consenso sobre los mismos. Somos 500 diputados; más de seis fuerzas políticas representadas. Desde luego hay diferentes posiciones y visiones de nuestro México.

Pero además, algunos temas implican una regulación especial como el caso de las candidaturas ciudadanas. Hay que evitar distorsiones o abusos de los derechos que nos pueden llevar a condiciones de retroceso en lugar de servir como instrumento para el desarrollo institucional de México.

Las relaciones entre gobernantes y gobernados están deterioradas, de eso no hay duda. Los gobernados exigen signos inequívocos de que son tomados en cuenta para algo más que votar. Quieren participar o saber al menos que existen los mecanismos para practicar la democracia integral. Esa democracia que está establecida en la Constitución.

Por eso hoy, aquí en Durango, celebramos que la Comisión de Puntos Constitucionales a través de esta práctica democrática por excelencia, escuche las posturas de los especialistas y líderes de los distintos sectores sociales a efecto de dar pasos sólidos y firmes en el consenso de la reforma que el país necesita. La reforma posible, la reforma que cubra el interés nacional, no la reforma que envuelva los intereses ajenos a los intereses de la nación.

Por eso, nuevamente muchas gracias a todos por estar aquí. Bienvenidos. Estamos ciertos que ése será un ejercicio por el bien de México. Muchas gracias.

**El Diputado Feliciano Rosendo Marin:** El mensaje de bienvenida del diputado licenciado José Ricardo López Pescador, diputado federal por el estado de Durango.

En el uso de la palabra en la introducción a los temas de la mesa de trabajo, vamos a escuchar al ciudadano diputado Felipe Solís Acero, integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales. Adelante, diputado.

**El diputado Felipe Solís Acero:** Muy distinguido señor gobernador y muy apreciado amigo don Jorge Herrera Calderas.

Diputado profesor Adrián Valles Martínez, presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado.

Licenciado Apolonio Betancourt Ruiz, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura en Durango.

Señor contador público Adán Soria Ramírez, presidente municipal de Durango.

Muy distinguidos señores exgobernadores don Ángel Sergio Guerrero Mier y don Maximiliano Silerio Esparza, los saludo con respeto.

Amigas y amigos diputado federales miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales y muchos otros que no siendo miembros de la comisión nos hacen el favor de acompañarnos el día de hoy; los que son originarios de Durango y los que vienen procedentes de otras entidades federativas.

Señora y señores ponentes invitados para este foro. Muy distinguidos invitados especiales. Amigas y amigos de Durango.

*Quiero, en primer término, porque es de estricta justicia, expresar en nombre de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, nuestro más amplio reconocimiento al gobierno del estado de Durango y de manera particular al señor gobernador Herrera Calderas, por el apoyo inmediato, irrestricto, amplio y comprometido que hemos recibido para la celebración de este foro en Durango.*

*Éste es el cuarto de los foros que celebramos que ahora les platicaré su itinerario, pero hemos encontrado –lo definió muy bien mi compañero diputado Ricardo López Pescador– un majestuoso escenario que permitirá con la presencia de muchas y muchos ciudadanos duranguenses interesados en los temas que nos traen aquí con ustedes a los legisladores federales de la LXI Legislatura, un extraordinario lugar para discutir, para reflexionar, para cruzar ideas en relación con temas que son del interés nacional.*

*Muchas gracias, señor gobernador. Un reconocimiento muy particular, amigas y amigos de Durango, a los señores miembros del gabinete del señor gobernador del estado y a los representantes de las oficinas del señor gobernador, que de manera personal se comprometieron en la organización de este evento, que ya lo pueden ver ustedes, es simple y sencillamente ejemplar.*

*Nos sentimos muy contentos los legisladores federales de estar en Durango.*

*Quiero también resaltar de manera muy particular que este foro tiene lugar en esta tierra, la tierra del primer presidente de nuestro país, la tierra de Villa. En esta entrañable tierra mexicana, gracias a la perseverancia, gracias a la solicitud reiterada...*

*(Sigue turno 6)*

*... y a la exigencia cuidadosa, amable, atenta de nuestro amigo el diputado Ricardo López Pescador para que este foro tuviera lugar aquí en Durango. Si estamos hoy con ustedes en gran medida es gracias a la perseverancia de Ricardo López Pescador.*

*Venimos a Durango, amigas y amigos duranguenses a analizar y discutir el alcance y contenido de la minuta que contiene un proyecto de reformas constitucionales en temas agrupados convencionalmente en la denomi-*

*nación de reforma política, que los diputados y las diputadas integrantes de esta Legislatura hemos recibido de la Colegisladora, el Senado de la República en fechas recientes, para analizar y discutir la pertinencia, el alcance, el contenido y la procedencia de los temas que están allí contenidos y que ahora comentaré.*

*Se trata de un dictamen aprobado en el Senado de la República el pasado mes de abril con el voto de senadoras y senadores de los grupos parlamentarios del PRI, del PAN, del PRD y del Partido Verde Ecologista de México, que fue elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, por el que se dictaminaron 18 iniciativas diversas, una del Ejecutivo federal, dos de diversos Congresos estatales y 15 iniciativas de otros tantos senadoras y senadores.*

*La minuta llegó a la Cámara de Diputados del pasado 27 de abril y fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de nuestra Cámara el 28 de abril, dos días antes o un día antes de que cerráramos las sesiones correspondientes al periodo ordinario.*

*La minuta fue turnada de inmediato el mismo día 28 a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, cuyos integrantes estamos aquí con ustedes el día de hoy y a la Comisión de Gobernación con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana.*

*En la Comisión de Puntos Constitucionales, a instancias de su presidente, el diputado federal don Juventivo Castro y Castro, que por razones estrictamente de salud no nos puede acompañar el día de hoy, pero que está muy pendiente del desarrollo de estos foros, se inició de inmediato el tratamiento de la minuta correspondiente.*

*El artículo 81 del nuevo reglamento de la Cámara de Diputados establece con toda precisión ahora, sin ambigüedades, que las minutas serán dictaminadas en lo particular y no admiten, por lo tanto, el agregado de iniciativas, aunque las haya de la Cámara revisora, en este caso de la Cámara de Diputados y aunque se refieran a temas convergentes con los contenidos en la minuta.*

*De manera que en las Comisiones Unidas, particularmente en la Comisión de Puntos Constitucionales tenemos la responsabilidad, ahora además en un plazo perentorio establecido en la nueva reglamentación de la Cámara de Diputados, de emitir un dictamen que atienda única y exclusivamente al contenido de esta minuta.*

*Hay otras iniciativas, prácticamente de todos los grupos parlamentarios, que están depositadas también en la Comisión de Puntos Constitucionales que atienden temas similares a los temas de esta minuta, que en su oportunidad deberán también ser dictaminadas, ésas sí, de manera conjunta, pero que no podrán involucrarse en el dictamen de la minuta que hoy nos ocupa su análisis y contenido.*

*El 14 de junio pasado, la Comisión de Puntos Constitucionales emitió un acuerdo, el acuerdo de que se celebraran cuatro foros de análisis temático de la minuta en el que se dispuso invitar a expertos en los temas que contiene la minuta para escuchar sus reflexiones, el motivo de sus investigaciones y el compartimiento de sus análisis y reflexiones sobre el particular.*

*En el ánimo de que los diputados integrantes de esta comisión nos encontremos con mejores elementos de conocimiento en el momento de la elaboración del dictamen correspondientes. Con ese motivo, se han celebrado hasta hoy tres foros: dos en el recinto de San Lázaro y el más reciente, el tercero, en Mérida, Yucatán.*

*En el primero de los foros se analizó el marco general de la reforma política con la participación de siete ponentes; en el segundo de los foros, el tema de división y facultades de los poderes, participando seis ponentes; y en Mérida analizamos los temas relativos a democracia participativa y reelección de legisladores con la participación de 11 ponentes.*

*Han participado hasta ahora 24 ponentes, investigadores en las disciplinas de las ciencias jurídicas, sociólogos, legisladores, representantes de organizaciones ciudadanas que han tenido voz, que han tenido espacio para expresar sus reflexiones y sus preocupaciones.*

*Corresponde ahora analizar aquí en Durango con ustedes y entre ustedes el tema correspondiente a Equilibrio y cooperación entre poderes, en el que deberemos tratar lo concerniente a las observaciones o veto del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación; el tema relativo a Reconducción fiscal y presupuestal y la ratificación de comisionados de órganos reguladores.*

*Tenemos registrados a seis ponentes que están presentes en todos los casos y que al término de esta ceremonia inaugural escucharemos con toda atención.*

*El proceso legislativo que en la Comisión Permanente hemos previsto para escuchar todas las voces y todos los planteamientos incluye también —y lo queremos informar aquí en Durango con toda puntualidad— la posibilidad de recibir aportaciones de las legislaturas de las entidades federativas, en ese proceso nos encontramos; incluye también la posibilidad de recibir aportaciones de las organizaciones de presidentes municipales de las distintas agrupaciones políticas que al respecto existen, con el propósito que la comisión también tenga a la mano sus planteamientos a la hora de dictaminar.*

*Con ese propósito, los foros se cerrarán con un quinto foro de Discusión y conclusiones entre los diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales que tendrá lugar el próximo lunes 1 de agosto en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.*

*Estamos pues en la recta final de los trabajos de organización de estos foros que tienen el propósito de acercar a las y los legisladores que tenemos la responsabilidad de dictaminar esta minuta trascendente del Senado de la República, pero que para hacerlo hemos querido, creo que sensatamente, acercarnos a la sociedad y escuchar sus reflexiones, sus planteamientos y sus puntos de vista.*

*La minuta, como ya lo dijo aquí mi compañero López Pescador, trasciende lo...*

*(Sigue turno 7)*

*... la minuta, como ya lo dijo aquí mi compañero López Pescador, trasciende lo meramente electoral, contiene temas que están en el ámbito de lo que también se conoce como reforma política y reforma del Estado, temas que son muy cercanos al conjunto de temas que son motivo de la preocupación del grupo de trabajo de la Conago que encabeza con una gran prestancia y eficacia el señor gobernador del estado, Herrera Caldera.*

*Por eso no es fortuito que estamos aquí, porque aquí hay interés por los temas que hoy vamos a discutir en la mesa de trabajo.*

*No quiero retirarme del micrófono sin antes concluir como empecé, agradeciendo la anfitrionía y la hospitalidad señera de los duranguenses para que este foro tenga lugar aquí, en esta tierra cálida y hospitalaria.*

*Muchas gracias. La expresión de sus amigas y amigos diputados federales de que nos sentimos enormemente contentos de que esta discusión se lleve a cabo aquí, con la calidez de ustedes y con su tradicional anfitriónia.*

*Muchas, muchas gracias. Estoy seguro que el foro será como son todas las cosas en Durango: todo un éxito. (Aplausos)*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Las palabra del diputado Felipe Solís Acero, integrante de la Comisión de Puntos Constitucionales. Señores y señores, distinguidos invitados que hoy nos acompañan.*

*En este momento vamos a escuchar el mensaje e inauguración del IV Foro: La Reforma Política, cambio estructural de la vida social de México, a cargo del ciudadano gobernador constitucional del estado de Durango, el contador público Jorge Herrera Caldera. Lo escuchamos, señor gobernador. (Aplausos)*

**El gobernador Jorge Herrera Caldera:** *Muy buenos días tengan todos y todas ustedes. Saludo a los miembros del presídium que me acompañan en las personas de nuestras diputadas federales, Dina Herrera, Guadalupe Pérez y Yolanda de la Torre. En ellas saludo a todo el presídium, y les pido un aplauso para todos ellos. (Aplausos) Gracias a todos por su presencia.*

*Agradezco la presencia de los representantes de los gobiernos de los estados que nos acompañan, de Édgar Olaisse (¿), representante del gobernador de Nuevo León. Muchas gracias.*

*Agradezco la presencia del diputado Enrique Serrano, presidente del Congreso estatal de Chihuahua. Muchas gracias, al licenciado José Alberto Peregrina, con la representación del gobernador de Colima, muchísimas gracias.*

*Agradezco la presencia del licenciado Alfredo Udalbe que trae la representación del gobernador de Coahuila. Muchísimas gracias. Y de Roberto Cruz Castro, con la representación del gobernador de Sinaloa. Muchísimas gracias por su presencia. (Aplausos)*

*Agradezco y reconozco siempre su participación y su apoyo, la presencia de nuestros ex gobernadores, el licenciado Ángel Sergio Guerrero Mier, y el licenciado*

*Maximiliano... Esparza. Gracias por su presencia señores ex gobernadores.*

*Saludo también la presencia de nuestros diputados federales por el estado de Durango en la persona de don Pedro Ávila. Gracias a todos por su presencia. (Aplausos)*

*A los diputados del Congreso del estado los saludo en la persona de nuestra diputada Alejandra Zamora. Muchas gracias a todos y a todas por su presencia. (Aplausos)*

*A los presidentes municipales del estado que nos acompañan los saludo, a la licenciada Rocío Rebollo, presidenta municipal de Gómez Palacio, gracias por su presencia. (Aplausos)*

*A todos los empresarios que nos acompañan los saludo en las personas de Jaime Gutiérrez Núñez y de Rafael Villegas Antolini. Muchas gracias a todos por su presencia, a todos los líderes empresariales que nos acompañan.*

*Agradezco y valoro la presencia de los representantes y dirigentes de partidos políticos, el presidente del PRD, licenciado Iván Ramírez, muchas gracias por tu presencia, presidente, del Partido Verde Ecologista, la licenciada Norma Mayra Loera, muchísimas gracias, presidenta.*

*Del PRI, el doctor Esteban Villegas, muchísimas gracias. Del Partido Duranguense, el profesor Raúl Irigoyen, muchísimas gracias, presidente. Del Partido Acción Nacional, Claudia Hernández, secretaria general. Muchas gracias, Claudia, por tu presencia. Y el dirigente del Partido del Trabajo en el estado, diputado Gustavo Pedro Cortés. Gracias por tu presencia.*

*Agradezco a todos los funcionarios federales, estatales y municipales, a todos los líderes de las diferentes organizaciones empresariales de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionistas, instituciones educativas, directores de medios de comunicación aquí presentes. A todos ustedes gracias por su presencia.*

*Para el pueblo y el gobierno del estado de Durango es un honor recibir en nuestra tierra a las y los legisladores federales y a los ponentes que participan en este IV*



*Foro sobre la reforma política promovido por la honorable Cámara de Diputados.*

*En los diputados, compañeros, amigos, Héctor Guevara Ramírez, Feliciano Rosendo Marín, Reginaldo Rivera de la Torre, secretarios de la Comisión de Puntos Constitucionales, y Felipe Solís Acero, coordinador del grupo de trabajo de los foros, así como en mis amigos, los diputados Porfirio Muñoz Ledo y Jaime Cárdenas Gracia, ponentes en este foro, saludo a todos mis compañeros diputados aquí presentes. (Aplausos)*

*Sean todos ustedes bienvenidos. Durango es su casa. Como gobernador del estado me siento muy honrado de que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados haya distinguido a Durango como sede de este importante evento.*

*La reforma política es hoy un imperativo nacional. En las últimas dos décadas México avanzó de manera muy significativa en el reto democrático. Una nueva legislación electoral con un IFE autónomo y ciudadanizado, con un tribunal electoral profesional e independiente, con nuevas reglas de financiamiento público de los partidos políticos y de acceso a los medios de comunicación, con todo ello mejoraron las condiciones de competencia política y de acceso al poder.*

*México avanzó también en las tareas de fiscalización y control del poder político, con la nueva legislación e instituciones autónomas en materia de transparencia y acceso a la información pública.*

*Como consecuencia de ello hoy el poder público está compartido entre las distintas fuerzas políticas. Existe una auténtica división de poderes, una renovada participación social y una presencia sin precedentes de los medios en la vida pública.*

*Sin embargo, los niveles de satisfacción de los mexicanos, con nuestra democracia han decrecido en forma...*

*(Sigue turno 8)*

*... sin precedentes de los medios en la vida pública.*

*Sin embargo los niveles de satisfacción de los mexicanos con nuestra democracia han decrecido en forma importante durante estos últimos años, de acuerdo a las mediciones internacionales en la materia.*

*El mensaje de la sociedad es claro. Primero, para la gente la democracia electoral no basta.*

*Segundo. En la democracia importan los votos, pero también los resultados y el desempeño del gobierno y*

*Tercero. Los mexicanos queremos más democracia pero también más gobernabilidad.*

*La brecha que hoy existe entre las expectativas ciudadanas, en torno a la democracia mexicana y la realidad del país, se explica entre otras razones, porque mientras... que desde hace 20 años venimos avanzando en la modernización e las instituciones y prácticas de competencia, acceso y control del poder público, nos hemos quedado rezagado en las instituciones y prácticas que regulan el ejercicio del poder.*

*De este modo el arreglo institucional que operó en otro tiempo y bajo otro régimen político, no se ha modificado para responder a las necesidades de una sociedad más plural, más exigente y más democrática.*

*En ello todos somos corresponsables destacando que se trata de la madre de todas las reformas y es precisamente el tema de este foro relativo a la colaboración y equilibrio entre poderes, una pieza central en la reforma al ejercicio del poder público que demanda la sociedad mexicana.*

*En ausencia de un nuevo diseño institucional, en un régimen presidencial como el nuestro en el que el ganador de la elección se lo lleva todo, en el que existe dualidad en la legitimidad democrática entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que ambos son producto del voto popular y por eso con frecuencia los incentivos para confrontar son mayores que los incentivos para cooperar.*

*En esta situación las agendas parciales se imponen sobre los temas torales-nacionales. Los intereses de corto plazo le ganan a la visión de largo alcance que tanto necesita nuestro país.*

*El discurso de la descalificación reemplaza al debate de las ideas; la polarización mina los puentes de entendimiento político y el estancamiento y con esto, se cierran espacios al progreso de nuestro querido México, como consecuencia el país avanza en menor ritmo que el de otras naciones emergentes, porque las instituciones se han desgastado. Pierde México y pierde la política.*

*Frente a eso el gran reto es reformar la política para no fracasar como nación. El mayor imperativo es compensar madurez política y altura de miras y abrir esa estrechez de los canales institucionales que hoy nos limitan en el deseo de reformar nuestro país.*

*Es urgente el que se avance y que con madurez y responsabilidad demos este importante paso para poder hacer posible la madre de todas las reformas, la reforma política.*

*El tiempo es hoy y el espacio es el Congreso de la Unión. Por ello felicito y reconozco ampliamente a los legisladores federales aquí presentes por abrir estos espacios de análisis y debate en torno a la reforma política. Los felicito también por su compromiso de sumar las voces de la sociedad civil y de los especialistas más prestigiados en esa materia como lo ponentes que hoy participarán en las mesas de trabajo.*

*En lo que a la Conferencia Nacional de Gobernadores corresponde y en un marco de respeto absoluto a las atribuciones del Congreso de la Unión, me complace compartirles que en la Comisión de Reforma del Estado que me honro en coordinar, estamos trabajando en torno a los temas de federalismo...*

*(desorden en el salón)*

*... régimen de estado y de gobierno, participación ciudadana y garantías sociales, reforma del Poder Judicial, democracia y sistema electoral, bases constitucionales para la acción de la Conago y reforma política para el distrito Federal.*

*El propósito es identificar los consensos en torno a cada uno de estos temas y turnarlos a la brevedad, a la consideración de las y los legisladores federales.*

*Fieles a nuestra rica tradición de ser protagonistas en los momentos cruciales de la nación, hoy en Durango estamos listos para apoyar todas las reformas que fortalecen a México y que significan vigencia del Estado de derecho, más empleo, menos pobreza y mayores oportunidades para nuestros hijos. Éste es el reto, éste es el compromiso, la reforma política para hacer viable el futuro de nuestro país. Muchísimas gracias.*

***El Gobernador Jorge Herrera Caldera:*** *Con la convicción. Vamos a hacer la inauguración, diputada...*

*(Sigue turno 9)*

*... con la convicción, vamos a hacer la inauguración, si gustan quedarse de pie.*

*Con la convicción de que a todos nos anima el propósito de construir un México más fuerte y más justo, mediante una reforma política sustentada en amplios consensos, declaro formalmente inaugurado este cuarto foro sobre la Reforma política, cambio estructural de la vida social de México. Enhorabuena y mucho éxito.*

*...*

***El diputado Feliciano Rosendo Marín:*** *Y con este mensaje, señoras y señores, que nos ha compartido el ciudadano gobernador constitucional del estado de Durango, el contador público Jorge Herrera Caldera, han quedado formalmente inaugurados los trabajos de este cuarto foro: La reforma política, cambio estructural de la vida social de nuestro país.*

*Les invitamos, señoras y señores, para que en este momento pasemos a este salón contiguo, para proceder en este momento a la realización de los trabajos del cuarto foro: La reforma política, cambio estructural de la vida social de nuestro país.*

*Reiterarles a todos los invitados, a todos los diputados federales que hoy nos acompañan, a los representantes de los señores gobernadores decirles como ya lo manifestó el gobernador, Jorge Herrera Caldera, Durango los recibe con los brazos abiertos.*

*Señoras y señores, por el éxito del cuarto foro: La reforma política, cambio estructural de la vida social de México.*

*Muchas gracias, señoras y señores. Bienvenidos a Durango.*

*Vamos a despedir con un fuerte aplauso a nuestro gobernador del estado. Fuerte el aplauso para el contador público Jorge Herrera Caldera.*

*Este día en Durango, con la presencia de los señores diputados federales, este día Durango también recibe a*

*los cronistas de las ciudades mexicanas. Este día Durango les recibe con los brazos abiertos a todos ustedes.*

*Enhorabuena y bienvenidos. Pasamos en este momento al foro: La reforma política, cambio estructural de la vida social de México, en el salón contiguo en este centro cultural y de convenciones, Bicentenario.*

*Por su presencia, señoras y señores, muchas gracias. Bienvenidos a Durango.*

—o0o—

**El Maestro Alejandro Faya Rodríguez:** *mi particular punto de vista, toca un tema trascendental, que es precisamente el del órgano regulador mexicano. Es un punto importante porque dentro del amplísimo paquete de medidas de reforma estructural que necesita el país existen dos consensos muy claros; uno, intensificar y fortalecer la política de competencia en todos los sectores; dos, fortalecer la capacidad rectora del Estado mexicano para procurar, entre otras cosas, el funcionamiento pro competitivo y eficiente de los mercados, la cobertura a calidad y precio justo de servicios públicos básicos para la sociedad, la protección de los derechos del consumidor y el desarrollo eficiente de sectores clave para la competitividad y productividad de la economía nacional.*

*En este sentido, la evidencia empírica y la literatura son bastante claras; cuando se trata de fenómenos o áreas de alto impacto de particular complejidad, de dinamismo, donde se aprecian constantes innovaciones y cambios tecnológicos, los modelos más modernos de gestión pública privilegian mecanismos continuos de control gubernamental a través de formas institucionales sólidas y especiales, donde se permita un desempeño gubernamental diferenciado, con eficacia, con eficiencia, sin interferencia política, privilegiando políticas de largo plazo sobre intereses cortoplacistas del gobierno en turno, evitando la captura regulatoria, utilizando la técnica, la especialización.*

*En este sentido y dentro de este contexto se inserta una propuesta en la minuta, particularmente en el artículo 76, donde se agrega una atribución al Senado de la República para ratificar los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica.*

*Hay algunos ajustes de forma, que no veo vale la pena comentar, son cuestiones únicamente de forma.*

*Esta es la parte importante. Ratificación de los comisionados en estos tres organismos específicos, estamos hablando de la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Telecomunicaciones.*

*¿Cuál es el estatus actual? El estatus actual es que el presidente hace el nombramiento libre de los integrantes de estos cuerpos colegiados, sin que el Senado de la República pueda intervenir a través de la figura de la ratificación. Si esto se pretende cambiar tiene que ser a través de una enmienda constitucional, derivado de los criterios de la Suprema Corte de Justicia. En este sentido, se plantea esta reforma a nivel constitucional.*

*La pregunta clave es, no por razones dogmáticas ni ideológicas, sino por razones estrictamente de funcionalidad, ¿conviene o no la ratificación del Senado de la República de estos servidores públicos, en particular?*

*No estamos hablando de una ratificación de todos los miembros del gabinete. Es una discusión completamente distinta, más orientada a parlamentarizar nuestro sistema político; se trata únicamente de que el Senado intervenga en estos nombramientos particulares.*

*Por supuesto que mucho depende del cómo; es decir, de cómo se instrumenta este sistema de interacción entre Poderes.*

*Me adelanto a concluir que es una medida sumamente positiva, ahorita podremos elaborar un poco en el cómo, básicamente por dos razones; primero, la participación del Senado en la ratificación de estos nombramientos fomenta la corresponsabilidad entre Poderes en la definición de políticas públicas de Estado.*

*En este sentido, los órganos reguladores que actualmente son órganos de gobierno podrían transitar de cierta forma a ser órganos de Estado.*

*Existen dos elementos básicos a través de los cuales se podría dar esta interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; uno, es el nombramiento y precisamente es lo que plantea la minuta, la ratificación del Senado de la propuesta que para tal efecto haga el Ejecu-*

tivo, y el segundo, sería un tema de rendición de cuentas, que es práctica internacional, donde los órganos reguladores presentan periódicamente informes de desempeño al Congreso de la Unión, cuestión, por cierto, que también ha sido vetado por parte de la Suprema Corte de Justicia, lo que me parece una interpretación bastante limitada y ceñida a una concepción muy ortodoxa y estricta de una división de Poderes, que ya no funciona en ninguna parte del mundo.

La segunda parte es una cuestión de practicidad, donde la participación del Senado puede ser un contrapeso bastante útil para privilegiar el perfil sobre la confianza en estos servidores públicos y la práctica internacional claramente nos dice que cuando se trata de este tipo de órganos reguladores que manejan o regulan temas complejos, dinámicos, donde la técnica es un elemento fundamental, se tiene que privilegiar un perfil cualitativo de los integrantes o de los mandos de estos órganos colegiados.

Hay una frase de Inglaterra que se dice *the good on the grade*. Son los que llegan a ocupar este tipo de cargos. Aquí, insisto, el perfil técnico es mucho más importante que la confianza.

El que el Senado participe obliga a un debate sobre este perfil, un debate interno entre la propia Cámara de Senadores, pero al mismo tiempo, un debate abierto hacia la sociedad, donde se tenga que analizar si el candidato cumple o no con el perfil correspondiente.

Por supuesto que la ratificación no garantiza que lleguen a estos puestos los mexicanos más aptos, pero considero que sí incrementa considerablemente la posibilidad de que eso suceda.

¿Cuáles son los riesgos asociados a la intervención del Senado? Mucho se habla de precisamente lo que queremos evitar, la interferencia política en nombramientos donde el perfil técnico tiene que prevalecer; el empaquetamiento de los nombramientos a otras negociaciones legislativas, que no tienen absolutamente nada que ver con el órgano regulador.

En este sentido, hay cosas que se pueden hacer en técnica legislativa para maximizar beneficios y minimizar riesgos; uno, mi particular punto de vista es que la ratificación senatorial no tendrá que ser un acto político discrecional, tendrá que ser un acto donde se evalúa la

compatibilidad entre los requisitos de legibilidad plasmados a nivel de ley y el perfil del candidato que está proponiendo el presidente de la república, porque de otra forma sí podemos incentivar cuestiones políticas que puedan manchar el proceso de ratificación.

Segundo. Me parece importante que se considere la posibilidad de instrumentar un mecanismo que evite los bloqueos políticos; es decir, que ante ciertos rechazos sucesivos el titular del Ejecutivo quede en la libertad de hacer el nombramiento correspondiente, tal y como sucede actualmente para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La minuta no lo remite a las leyes; es decir, el Senado ratifica en los términos que prevén las leyes, sin embargo, en la exposición de motivos se hace hincapié en que no se establezca un límite en las propuestas. Vamos, se pueden estar presentando rechazos sucesivos continuamente y esto nos puede orillar a que no tengamos el nombramiento.

Valdría mucho la pena analizar la posibilidad de replicar el sistema que se utiliza actualmente para los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Con estos dos temas: desbloqueo político, es decir, rechazos sucesivos, queda en libertad el Ejecutivo de hacer el nombramiento, y un acto de compatibilidad entre requisitos de legibilidad y perfil del candidato, creo que se pueden mitigar los riesgos de interferencia política y podemos beneficiarnos de una colaboración de Poderes, donde un sistema de incentivos haga que cada Poder actúe con responsabilidad.

Tengo dos críticas particulares a la iniciativa; primero, la ratificación lo está limitando únicamente a tres reguladores económicos: la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Sin embargo, hay otros órganos en materia de regulación económica, donde la...

(Sigue turno 2)

... Sin embargo, hay otros órganos en materia de regulación económica donde la misma lógica de la ratificación pueda aplicarse, tal es el caso de los organismos de supervisión financiera como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como la Comisión Nacional de Se-

guros y Fianzas, como la Comisión de Sistema del Ahorro para el Retiro, tenemos la Comisión Federal para la protección contra riesgos sanitarios, eventualmente, deberemos tener nuestra arquitectura institucional un regulador autónomo de transporte.

Es decir, se está atando de manos en la minuta la posibilidad de que el Senado intervenga en la rectificación de los integrantes, no únicamente cuerpos colegiados, sino también de mandos individuales de otros órganos reguladores.

Me gustaría más ver una redacción un tanto más general donde el Senado pueda intervenir en cuerpos reguladores en los términos que señalen las leyes y que en las leyes se pueda tipificar los distintos órganos reguladores en donde está interacción de poderes pueda ser conveniente. De otra forma tendremos que hacer enmiendas constitucionales a futuro e ir integrando uno por uno los órganos reguladores.

Insisto, es un paquete muy amplio de regularidades económico, no necesariamente se tiene que limitar a estos tres, que son los más visibles pero no son los únicos.

Sin embargo, el punto toral no es la rectificación per se del Senado de la República de los órganos reguladores. Para mí el punto toral es precisamente el fortalecimiento sistémico de a de veras del órgano regulador mexicano. La exposición de motivos lo dice muy claramente: “el proceso de modernización del Estado mexicano y sus instituciones ocupa la creación de órganos estatales dotados de autonomía de gestión, operación, responsable de la regulación en áreas estratégicas.

La ratificación del Senado, como única variable institucional no va a fortalecer al órgano regulador la ratificación dentro de un paquete de distintos arreglos institucionales si va a fortalecer el regulador. Es decir, en mi particular punto de vista es que la intervención del Senado puede ser muy benéfica como parte de paquete de fortalecimiento sistémico del órgano regulador mexicano, de otra forma, honestamente, no le veo mayor sentido ni mayor utilidad.

Cómo se define un buen órgano regulador y es una pregunta difícil, pero tampoco tenemos que buscar el hilo negro, basta con ver lo que se hace exitosamente en otros países, basta con revisar la literatura de organismos

internacionales, de estudios, de buenas prácticas, etcétera.

Un regulador debe tener cuatro atributos:

1. Un mandato claro explícito, simple, bajo el cual se pueda valorar al órgano regulador.

2. Autonomía, en dos dimensiones. Una autonomía decisoria y una autonomía organizacional. Si, órganos como la Cofeco, como la CREE, tienen autonomía decisoria, pero no tienen autonomía organizacional, son órganos desconcentrados que dependen de una dependencia federal y por lo tanto están atadas de manos en la vía administrativa y en la vía presupuestal. De esta forma no se puede catalogar a un órgano regular como autónomo si tiene la figura de órgano desconcentrado y estudios de las Naciones Unidas nos dicen que el 67 por ciento de los reguladores del mundo son entidades autónomas separadas de la dependencia encargada de la política del sector.

Estudios de la OCDE, nos dice que entre los reguladores en áreas estratégicas económicas entre el 74 y el 72 por ciento, tienen también grados de autonomía especiales. En México, los reguladores son órganos desconcentrados, la desconcentración se invento para otra cosa, se invento para otra cosa, se invento para llevar la función administrativa a la provincia hace más de 50 años. Nosotros necesitamos un nuevo modelo.

Cuando inventamos el regulador se tomó el ejemplo anglosajón y se trato de encontrar la figura más propicia en un limitado menú administrativo y se tomó el órgano regulador. Hay un choque, por supuesto, porque el órgano desconcentrado depende jerárquicamente de la dependencia de que forma parte y a la vez el órgano regulador se le intenta dar autonomía, entonces, no hace mucho sentido.

La discusión se vuelca hacia los reguladores o los convertimos en organismos descentralizados de la administración pública federal, aquí también hay que criticar esa propuesta, no es la figura para funciones de autoridad, la figura descentralizada se utiliza para funciones claramente asociadas a la actividad empresarial del Estado, la actividad de promoción de asistencia social. Tiene personalidad jurídica, patrimonios propios.

*Lo que un regulador necesita no es personalidad jurídica, son atribuciones. Lo que un regulador necesita no es patrimonio propio es presupuesto, que son cosas completamente distintas. Un regulador, tercer factor necesita recursos, necesita dinero, recursos humanos y recursos materiales para hacer sus funciones de supervisión directo entre empresas ante particulares, labores de investigación, labores de control, de monitoreo, de sanción, de resolución, etcétera.*

*Tercero. Un regulador, precisamente, porque su trascendencia es mayor y su impacto en áreas estratégicas es muy importante porque manejan o trabajan bajo mandatos delegados y bajo espacios de discrecionalidad muy importantes, necesitan ser transparentes y necesitan rendir cuentas. Atributos que tampoco podemos observar en la arquitectura institucional del órgano regulador.*

*Necesitamos de los reguladores metas y objetivos predefinidos, informes de desempeño posteriores, criterios y jurisprudencia administrativa, es decir, ¿Cómo aplican conceptos jurídicos indeterminados?, cuestión que es necesaria para este tipo de reguladores, porque insisto regulan fenómenos altamente dinámicos y necesitan transparentar absolutamente todas sus decisiones, incluyendo actas de las sesiones del pleno, otros particulares, son cuestiones que tampoco estamos viendo.*

*¿Qué se debe hacer entonces? y no es que me pretenda desviar del tema de la ratificación. Está intrínsecamente ligado al tema de fortalecimiento institucional del órgano regulador. La opción más propicia en mi particular punto de vista, no se qué tanto espacio haya para hacer esto en esta minuta, no soy experto en proceso legislativo, es tipificar al órgano regulador a nivel constitucional en el artículo 90. No tenemos una figura propicia a la función del órgano regulador porque no la legislamos, porque no se crea mediante una reforma constitucional, porque no innovamos.*

*La propuesta sería que en el artículo 90, se tipifique al órgano regulador y que se dé la atribución al Congreso de la Unión para que legisle las bases, la organización, el funcionamiento, a través de leyes secundarias concretamente se puede añadir un capítulo bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y entonces si se plantean el artículo de ratificación del Senado que el Senado deberá de intervenir en todos los órganos reguladores a que se refiere el artículo 90 constitucional.*

*A nivel de ley se puede crear la arquitectura institucional del órgano regulador y como comercial una iniciativa que se presentó el 6 de julio en la que me tocó participar como asesor donde precisamente se plantea esto.*

*Entiendo que no se puedan agregar iniciativas, pero nada exime que se utilice como insumo técnico de análisis, donde precisamente lo que se plantea es vamos a categorizar a nivel constitucional, al órgano regulador para mandar un mensaje muy claro de la importancia del órgano regulador en el papel moderno de rectoría económica y segundo, vamos a darle al Congreso la atribución para que legisle arreglos especiales para ese órgano regulador en materia de autonomía de organización y vamos a darle la atribución al Senado de la República para que intervenga en la rectificación de los mandos, no únicamente de cuerpos colegiados, sino de mandos individuales, según corresponda de los órganos reguladores que se tipifiquen a nivel de ley.*

*Tendríamos, entonces, a las dependencias, a la consejería, a los órganos reguladores como parte de la administración pública centralizada que debe conservar una unidad de acción y a quien le toca la política regulatoria tendríamos órganos de Estado, en el sentido de que habría una interacción importante con el Congreso de la Unión.*

*Es un balance muy fino, se tienen que lograr dos cosas: Autonomía, pero al mismo tiempo una pertenencia armónica a un gobierno. Se necesita solidez institucional, se necesita una base de a deberás para que el órgano regulador sirva para los propósitos de política...*

*(Sigue turno 3)*

*... se necesita una base de a de veras para que el órgano regulador sirva para los propósitos de política pública para los cuales fue creado.*

*Concluiría reiterando mi mensaje de que la ratificación del Senado será muy buena, depende del cómo, pero hace mucho más sentido como parte de un paquete de fortalecimiento institucional del órgano regulador mexicano. Gracias.*

*El diputado Feliciano Rosendo Marin: Le agradecemos al maestro Alejandro Falla Rodríguez su participación. A continuación hará uso de la palabra la diputada Yolanda de la Torre Valdez, quien es diputada de la LXI*

*Legislatura por Durango; es además presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables; es doctora en derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango y licenciada en derecho con maestría en derecho electoral por la Universidad Autónoma de Durango.*

*Ha ocupado diversos cargos, entre los que se encuentran los siguientes: presidenta del Comité Directivo Estatal del PRI en Durango; coordinadora de la diputación federal priista por Durango en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; consejera política nacional, estatal y municipal; secretaria general adjunta del Organismo Nacional de Mujeres Priistas; ex secretaria general del Comité Directivo Estatal del PRI en Durango; comisionada por el candidato a presidente de la república Luis Donaldo Colosio Murrieta para integrar la Red Nacional de Discapacitados Mexicanos; presidenta de la Comisión de la Defensa de los Derechos de los Militantes del Comité Directivo Estatal del PRI en Durango, por segunda ocasión, y fundadora del Movimiento Nacional de Personas con Discapacidad del Partido Revolucionario Institucional, entre otros cargos y actividades que ha realizado. Le agradecemos diputada Yolanda de la Torre, su participación, y tiene usted el uso de la palabra.*

**La diputada Yolanda de la Torre Valdez:** *Muchas gracias. Primero saludar con afecto y con cariño a las y los duranguenses que nos acompañan. Para Durango no tengo más que una profunda gratitud. También, aunque no se encuentra con nosotros, alguien a quien, por conducto de los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, deseo enviar un fuerte abrazo, don Juventino Castro y Castro, presidente de la comisión; a las y los integrantes de la comisión.*

*Yo no podré olvidar aquella sesión de la comisión donde me invitaron para argumentar la reforma constitucional al 4º y al 73 de nuestra Carta Magna y argumentar por qué elevar a rango constitucional el interés superior de la infancia y por qué el Congreso de la Unión debe legislar para garantizar un piso mínimo de derechos para los niños y su protección. Fue una sesión extraordinaria, de gran emotividad, por la que estoy profundamente agradecida con la comisión; reforma que fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados, por unanimidad en la Cámara de Senadores y que hasta el momento 15 legislaturas de los estados han aprobado. Me siento profundamente agradecida por to-*

*do su apoyo para poder avanzar en este país a favor de las niñas y los niños.*

*Personalmente también saludar al diputado Felipe Solís Acero y a mis compañeras Lupita y Dina y en ustedes saludar a todos los integrantes de esta mesa, a las y los señores ponentes.*

*Mi exposición versará en tres vertientes. La primera, ratificación de los titulares de los organismos del Estado. Por supuesto que mi visión acompaña no sólo la parte académica, sino la visión de vivir en el Congreso local, pero hoy vivir en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la Cámara de Diputados, con otra visión.*

*Un tema con el que yo recuerdo mucho a mi maestro Máximo Gámiz, los poderes fácticos y cómo operan, que es una experiencia que no ha sido grata, pero que es la realidad mexicana. La otra, la observación del Ejecutivo del PEF y finalmente una reflexión para la clase política, no para los asistentes y académicos, sino para la clase política que pensaba no decir pero, después de media hora, me parece que me va a alcanzar perfectamente el tiempo. Con su permiso.*

*Nuestro diseño constitucional ha ido evolucionando desde los primeros años de vigencia de la carta suprema y de manera muy destacada en los años recientes, siempre en busca de fortalecer las disposiciones que permitan robustecer nuestro sistema democrático.*

*El esquema original diseñado por el Constituyente de Querétaro es, como todos sabemos, el sistema presidencialista. Yo compartía con Jaime Cárdenas, un sistema exacerbadamente presidencialista en el que el esquema de división de poderes permitía una clara concentración de atribuciones a favor del Ejecutivo.*

*Todavía más; autores como Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo hacían énfasis en el sentido de que además de constitucionalidad de facultades a favor del Ejecutivo federal, ésta disponía de una serie de importantes atribuciones que dieron en designar como meta constitucional... que sin ser de su ejercicio, una relación a la ley de lo que culminaban con agudizar la concentración del poder a favor del Ejecutivo, con frecuencia en detrimento de diversos sectores y agentes de la sociedad.*

*Afortunadamente, a partir de la década de los 90 inició una tendencia al establecimiento de un nuevo equilibrio*

*de poderes que necesariamente se ha traducido en el acotamiento de las atribuciones que tradicionalmente le están conferidas al Poder Ejecutivo.*

*En esta nueva vertiente se ha buscado fortalecer los mecanismos de participación y control de la sociedad, sobre todo en las decisiones del Ejecutivo, rescatando de esta manera los principios esenciales del sistema democrático. En este sentido conviene recordar el principio constitucional consagrado en el artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”.*

*Según este importante dispositivo constitucional que sin duda representa lo que el tratadista Karl Lobstein identifica como una decisión política fundamental, nuestro pacto constitucional reconoce que el poder soberano del Estado mexicano reside en su población, que es fuente y destino del poder del Estado.*

*Actualmente somos testigos de una fuerte corriente de opinión que demanda reinsertar al ciudadano en la toma de decisiones gubernamentales en una legítima aspiración democrática. En este sentido debo concentrar este comentario en un tema fundamental y dos de sus vertientes: el acotamiento del poder presidencial. Me refiero a las facultades de nombramiento del Ejecutivo, que es uno de los mecanismos de control más poderosos que hay en una organización administrativa, ya que el nombramiento implica de igual manera la remoción y el conjunto de dos figuras o que configuran una dependencia total de quien designa sobre el designado.*

*El del nombramiento es, según lo explicaba el tratadista José Francisco Ruiz Massieu en diversos de sus textos, el toque de piedra del principio de relación jerárquica que domina la organización administrativa y que descomponen los siguientes poderes: el de nombramiento, el de mando, el de revisión, el disciplinario, el de revocación y el de destitución, es decir, quien designa a un funcionario, por ese sólo hecho y por conservar la facultad de remoción, tiene implícitas facultades de mando, puesto que queda claro que quien designa manda sobre el designado; facultad de carácter disciplinario, es decir, el que impone sanciones en caso de que el actuar del designado no corresponda con las expectativas de quien lo designó; el de revisar permanentemente la*

*forma de ejercicio del cargo que confirió y el de pedir cuentas del ejercicio que de él se ha hecho; el poder de revocar las decisiones adoptadas por el designado que por diversas razones no coincida con las expectativas o intereses de quien emitió el nombramiento y, finalmente el más evidente y poderoso de todos, que es el de la destitución, que le permite revocar el cargo conferido.*

*De esta manera se configura una clara relación de subordinación y dependencia entre quien designa y quien recibe la designación...*

*(Sigue turno 4)*

*... que le permite revocar el cargo conferido.*

*De esta manera se configura una clara relación de subordinación y dependencia entre quien designa y quien recibe la designación en la que poco a poco, con frecuencia, nada importa la capacidad, la preparación, la experiencia, las actitudes en términos generales, la idoneidad de la persona que va a recibir el nombramiento, puesto que una relación que se supone debe ser de trabajo y profesional se convierte en una relación personal dominada por la supra subordinación de quien emite el nombramiento con respecto de su beneficiario o destinatario.*

*Éste es uno de los casos en los que la perspectiva doctrinal aclara con nitidez y el problema real deriva de los vicios todavía mayores que todos nosotros identificamos con claridad: el amiguismo y el influyentismo, que permiten que los nombramientos se emitan con frecuencia a favor de personas sin tomar en consideración el perfil del puesto ni las exigencias profesionales del cargo que se pretende ejercer.*

*De esta manera, con el propósito de evitar la proliferación de nombramientos hechos a favor de personas que no cubren el perfil necesario para desempeñar un determinado cargo, se hace necesario evitar que éstos se designen de manera unilateral y por lo mismo discrecionalmente.*

*Esta premisa es particularmente válida en tratándose de cargos que tienen que ver con el ejercicio de funciones de vital importancia para el buen desempeño en sectores claves como la economía, como la vida social o como los sectores energéticos de los que hablaba el anterior ponente.*



*Resulta imprescindible sustituir los nombramientos unilaterales y discrecionales por procesos públicos abiertos y colegiados que garanticen la satisfacción de diversos requisitos esenciales; el primero de ellos es el de publicidad, es decir, que los nombramientos se realicen a la luz del conocimiento de la sociedad, que se determine con claridad y objetividad el perfil que debe reunir quien vaya a ocupar un cargo; que la selección del nuevo funcionario se haga a partir del llenado del perfil en función de datos objetivos, como la preparación, la experiencia, las actitudes y las habilidades probadas que deben reunir para ocupar el cargo.*

*Por último, que la decisión no sea personal sino colegiada para que sea el resultado de la concurrencia de criterios del órgano que debe emitir el nombramiento. Nos referimos básicamente a los titulares de las instituciones de reciente creación como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, la Comisión de Competencia Económica, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el Banco de México y desde luego el procurador General de la República y los principales funcionarios del gabinete, así como de las principales entidades del sector para estatal.*

*Desde luego algo se ha avanzado en este sentido, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, resulta imprescindible asegurarse poder ampliar los alcances del nuevo sistema de designación de funcionarios a fin de evitar designaciones a favor de personas que claramente resultan ser no idóneas para el ejercicio del cargo.*

*Resulta imprescindible sustituir el sistema discrecional y unipersonal de designación por un colegiado público, abierto y profesional de las funciones más importantes de los diversos órganos de la administración pública a fin de asegurar que queden a cargo de personas con probada capacidad y un menor margen de error.*

*Desde luego, el siguiente paso es la sustitución de las designaciones unipersonales y discrecionales para poder identificar el sistema y la instancia que debe suplir a este régimen de designaciones. En este sentido, y siempre a partir del principio de lograr que en este aspecto fundamental del ejercicio de la función adminis-*

*trativa del gobierno, se debe voltear la mirada a favor de los ciudadanos a través de sus representantes elegidos por la decisión mayoritaria del electorado: el Congreso de la Unión, sea en su conjunto o bien a través de alguna de sus cámaras.*

*En este sentido no sobra subrayar recordar que por historia, así como por norma constitucional, los partidos políticos son tal y como los concibe el artículo 41. “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, con organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.*

*Esta concepción constitucional significa que los ciudadanos organizados en partidos políticos quedan con el respaldo del voto mayoritario de los electores a ocupar cargos de representación popular en el Congreso de la Unión, desde donde se pronuncian a favor de los intereses de sus representados. Ello explica el porqué el órgano del Estado con mayor capacidad y legitimación para emitir estos nombramientos se vaya a traducir en decisiones fundamentales en el ejercicio de la función pública y debe recaer en la representación popular que cumplen senadores y diputados. Ésta es mi visión respecto al tema.*

*Y en cuanto a la observación del Ejecutivo federal al presupuesto de egresos de la federación, un poco con el mismo criterio debe seguirse la decisión de uno de los temas más importantes de la vida pública de un país y que hoy cobra una cruda realidad en el caso de nuestro vecino del norte, los Estados Unidos de América. Me refiero al llamado poder de la bolsa que se materializa en la decisión de los montos y conceptos de ingresos y de gasto que el gobierno nacional habrá de ejercer periódicamente y que se traduce en los instrumentos normativos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*Una vez más aquí debe prevalecer el criterio de la participación ciudadana, no sólo por un irrenunciable espíritu democrático, sino por la fundamental razón de que quienes integran los ingresos del gobierno son los contribuyentes y sólo a ellos debe corresponder el decidir la forma en que se ejerza el gasto de los dineros, esto es, de la riqueza que la sociedad civil transfiere a su gobierno a fin de asegurarse que el gasto público se desti-*

*ne efectivamente a la satisfacción de las necesidades priorizadas y definidas por los propios contribuyentes, que son quienes con sus recursos sostienen al gobierno.*

*Por ello las leyes financieras anuales deben ser aprobadas exclusivamente por el Congreso de la Unión; en la Cámara de Diputados en el caso del presupuesto anual de gastos.*

*Aquí abro un paréntesis y tal vez no coincidan, pero en este presupuesto para 2011 de más de tres billones 300 mil millones de pesos, solamente la Cámara de Diputados reasignó 100 mil. Me parece que eso de que el presidente propone y el Congreso dispone es totalmente una falsedad. Los diputados representantes directos del pueblo tendrían que decidir exclusivamente sobre el tema y me parece que también ahí tendríamos que avanzar.*

*El sostén financiero del gobierno está en el origen histórico del surgimiento del parlamento, como sucedió en Inglaterra desde Juan Sin Tierra, en 1213, hasta la revolución francesa que estalló el 14 de julio de 1789 y que en su conjunto constituyen el antecedente más claro y definitorio de las instituciones del Estado democrático occidental.*

*La autorización de la versión final de las leyes financieras del Estado es una atribución a la que no puede renunciar ningún Poder Legislativo de un Estado representativo y democrático sobre la base de que las mismas se discuten a partir de una propuesta que formula la autoridad que finalmente se encargará tanto de recaudar el recurso como de ejercer su gasto, como lo es el Poder Ejecutivo.*

*Por esta razón una propuesta que intenta acotar las facultades del Poder Legislativo en la autorización de las leyes financieras del Estado resulta improcedente por definición y en consecuencia debería desecharse, pues a todas luces atentaría contra uno de los principios definitorios de un Estado democrático y representativo.*

*Personalmente creo que el propósito general de la reforma política que impulsa el Congreso de la Unión tiene y debe tener como objetivo central la consolidación de procedimientos democráticos en México que impulsen decididamente las actividades productivas de la sociedad; una mayor competencia, el impulso de la com-*

*petitividad en especial; que se mejoren las relaciones entre sociedad civil y gobierno a través de medidas de acercamiento de las decisiones políticas a la ciudadanía.*

*Pero también se busca reivindicar la presencia del órgano representativo por excelencia, como es el Congreso de la Unión, en la toma de decisiones. Fortalecer la división de poderes significa redistribuir...*

(Sigue turno 5)

*... se busca reivindicar la presencia del órgano representativo por excelencia como es el Congreso de la Unión en la toma de decisiones, fortalecer la división de poderes significa distribuir el mejor ejercicio del poder a favor de la democracia en favor de México.*

*Diputado Felipe Solís Acero, la tercera parte la dejo para integrarse a las memorias ya que es una reflexión estrictamente para la división de poderes y para la coordinación y avanzar desde la suma de esfuerzos y voluntades, y desde la tarea que todos tenemos que hacer, desde el granito de arena que el Legislativo y Ejecutivo tenemos que construir, que la reforma política no sea coyuntural y solamente mediática, que vaya de fondo y como bien lo expresó el gobernador, que sea por México y para México. Muchísimas gracias.*

**Diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Muchas gracias por su intervención diputada Yolanda de la Torre.*

*Quisiera señalar que se recibió por parte de la Conferencia Nacional de Gobernadores una compilación de propuestas para la reforma del Estado —le llaman ellas— pero que incide en la discusión que estamos dando en el foro y queremos señalar que damos por recibido este trabajo.*

*La siguiente intervención corre a cargo del doctor Khemvirg Puente Martínez. Él es egresado con mención honorífica de la licenciatura en Ciencias Políticas y Admisión Pública y de la maestría en estudios políticos y sociales de la UNAM.*

*También obtuvo el grado de maestro en estudios legislativos por la Universidad del Reino Unido y el grado de doctor en Ciencia Social con especialidad en sociología por el Colegio de México.*

*Del mismo modo es miembro de la Asociación Internacional de Ciencia Política; la Asociación Norteamericana de Ciencia Política en Estados Unidos; la Asociación Británica de Estudios Políticos; el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública de México y la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios de la cual forma parte de su Consejo Directivo.*

*También es coordinador del doctorado en Administración Pública y de la maestría en Gobierno y Asuntos Jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha escrito diversos libros y ha sido comentarista de temas legislativos en diversos medios de comunicación como Televisa Radio, MVS, Radio Fórmula, Radio UNAM y otros medios impresos nacionales.*

*Tiene la palabra el doctor Khemvirg Puente Martínez.*

**El Doctor Khemvirg Puente Martínez:** *Gracias a la Cámara de Diputados, a la Comisión de Puntos Constitucionales, en particular al diputado José Ricardo López Pescador por su anfitriónía y en particular también al diputado Felipe Solís Acero, coordinador del grupo de trabajo de los foros en materia de la reforma política, por supuesto a los anfitriones, al gobierno del estado, a todos los diputados que nos acompañan.*

*Agradezco entonces la invitación y me congratulo por diversos motivos, pero el principal es porque éste es uno de los temas que en mi opinión es de los más relevantes de la reforma política, el del equilibrio y la cooperación entre poderes y sobre el que poco se ha discutido, pues existen a veces algunos otros temas que se roban la atención mediática, pero que es importante discutir.*

*Me han invitado a presentar mi opinión sobre dos temas de la minuta enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, el proceso presupuestario en cuanto a la reconducción y veto presidencial, y la ratificación de integrantes de organismos del Estado por parte del Senado.*

*Ya quienes me han antecedido en el uso de la palabra se han referido a este segundo tema, así que yo concentraré mi participación en el primer tema que me refiero al proceso presupuestario.*

*Antes de iniciar propiamente con los temas a los que me he referido, quisiera hacer una breve reflexión sobre el proceso de reforma política. Debo reconocer que nuestro proceso legislativo es, yo lo llamaría de carácter*

*conservador. Es un proceso legislativo que para que se logre la modificación del statu quo, se requiere de la intervención, cooperación y coincidencia de un gran número de actores políticos, desde los actores formales, me refiero a desde el presidente, los partidos políticos, las legislaturas de los estados, los gobiernos locales, hasta actores informales; los actores informales que de alguna forma también participan en el proceso político.*

*En este mecanismo para que estos actores se involucren es justamente éste, la deliberación abierta, la discusión de los argumentos de unos y otros. Esto, por ello, puede incluso irritar a aquellos que simpatizan con alguna propuesta porque les urge alguna modificación, y bueno, hay que comprender la naturaleza del proceso legislativo, conocer el proceso legislativo para poder entonces presionar sobre esos cambios.*

*Por ello celebro este foro, celebro que la discusión sea detallada, celebro además la presencia de los diputados, de representantes de los gobiernos de los estados, de los representantes de las legislaturas locales, también, y ojalá que la mayoría de las reformas relevantes en este país pasaran por un detallado procedimiento de dictamen con la participación de los interesados en los temas.*

*Lo único que creo que me parece que debería estimularse en otras comisiones, igual que lo hace la Comisión de Puntos Constitucionales, es que este tipo de foros se propiciara la discusión bicameral, es decir, que estuvieran presentes en las discusiones los integrantes de la comisiones dictaminadoras de ambas cámaras, con la intención, justamente de retroalimentarse durante el proceso legislativo.*

*Y además, yo diría que fueran bicamerales federales e interinstitucionales. Es decir, federales con la participación de los gobiernos locales de las legislaturas de los estados e interinstitucionales con la participación de los representantes del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, porque de alguna forma lo que ha sucedido es, en la discusión de la reforma política, es que se ponen de acuerdo los legisladores en una de las cámaras, pero inicia o parece que inicia de cero la discusión en la legisladora.*

*Entonces, creo que esto pudiera estimularse tal como ahora lo hace la Comisión de Puntos Constitucionales con la presencia de representantes de la conferencia de*

governadores, de los gobiernos estatales y que en adelante esto fuera una práctica común en todos los procesos legislativos de relevancia.

Voy entonces al tema específico del proceso presupuestario y de la cooperación y equilibrio de los poderes. Los críticos de la fórmula de división de poderes argumentan con razón, que si el Legislativo sólo legislara y el Ejecutivo sólo ejecutaran, convertiríamos al presidente en un simple empleado del Legislativo, pues su responsabilidad se limitaría a implementar las decisiones legislativas de la soberanía parlamentaria.

Sin embargo, la fórmula que nosotros hemos adoptado en las democracias contemporáneas, es la de frenos y contrapesos. Esta fórmula, en consecuencia, como afirma el politólogo estadounidense Chars Cameron, cito: “En un sistema de instituciones separadas, pero que comparten poderes, la negociación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se convierte en el *modus operandi* de la gobernabilidad. De lo contrario, el riesgo es elevado”. Es decir, cuando existe negociación entre los actores, entonces el riesgo ahí si puede ser la parálisis o, incluso, la ingobernabilidad.

Esto nos lleva a la pregunta central respecto de este tema, el veto presidencial en materia presupuestaria, de quién es responsabilidad del diseño del gasto público, y particularmente cuál debe ser el papel del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.

La respuesta está en el propio modelo constitucional adoptado en México, pues no tenemos —lo que llamo— la fórmula pura de división de poderes, sino una separación de instituciones...

(Sigue turno 6)

... pero que comparten poderes, la negociación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se convierte en el *modus operandi* de la gobernabilidad, de lo contrario el riesgo es elevado. Es decir, cuando no existe negociación entre los actores entonces el riesgo ahí sí puede ser la parálisis o incluso la ingobernabilidad.

Esto nos lleva a la pregunta central respecto de este tema. El veto presidencial en materia presupuestaria de quién es responsabilidad del diseño del gasto público, y particularmente cuál debe ser el papel del Poder Legis-

lativo y del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. La respuesta está en el propio modelo constitucional, adoptado en México. No tenemos lo que llamo la fórmula pura de división de poderes, sino una separación de instituciones que comparten poderes. Y uno de esos poderes es el poder presupuestario.

Recordemos que las prioridades de un Estado no necesariamente se expresan en planes de gobierno o en plataformas electorales o en agendas legislativas. Las prioridades de un Estado están de manera particular en el monto del presupuesto asignado a ciertos rubros, partidas. Un gobernante o un Congreso puede decir: para nosotros la educación es una prioridad, pero si la educación no tiene los recursos suficientes como para que sea una prioridad no es más que discurso político. De ahí la importancia de la discusión del proceso presupuestario y de la responsabilidad que debe tener cada uno de los actores políticos participantes en este proceso.

Para ilustrar mi preocupación sobre el proceso presupuestario me basaré en cuatro datos que mostraré a través de las siguientes gráficas. El primer dato. Antes de 1997 el poder presupuestario del Congreso. Ojalá lo puedan ver en la diapositiva que estoy presentando. Aunque parecen datos un poco técnicos trataré de hacerlo lo más sencillo posible. Si ustedes ven en este electrocardiograma, desde 1938 y hasta 1997 hay una relativa estabilidad en cuanto al monto o el número de redistribuciones que hace el Legislativo al proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

Ahora, ¿esto por qué sucede? A partir de 1997 se observa que este electrocardiograma empieza a sufrir variaciones y en adelante casi diríamos que empieza a infartarse. Es decir, el Poder Legislativo recupera su poder otorgado constitucionalmente y modifica en algunos casos sustantivamente el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, ciertamente como lo han señalado de manera limitada porque existe gasto que no se puede reasignar en virtud de los compromisos justamente que están adoptados de manera multianual por parte de los proyectos presupuestales.

Antes de 1997 el Congreso prácticamente abdicó de su capacidad para influir en el diseño del gasto público, pero en adelante —en esos años— el Ejecutivo impuso sus proyectos de presupuesto y la negociación del mismo se daba en el ámbito del gobierno federal.

*No es que no existiera negociación, sólo que la negociación era pública. Es decir, los gobernadores por supuesto que negociaban su presupuesto, las dependencias por supuesto que negociaban el presupuesto, sólo que la discusión era pública. Y ahí para nosotros es muy relevante porque cuando nosotros no observamos bajo qué argumentos se decide reasignar una partida presupuestal sobre otra estamos carentes de información que nos permite evaluar el desempeño de nuestras autoridades o de nuestros representantes.*

*Si algún actor relevante, como un gobernador o algún grupo de presión, en aquellos años, se interesaba en beneficiarse de alguna partida presupuestal existía una ventanilla única. Y esa ventanilla única era la Secretaría de la Presidencia, después la Secretaría de Programación y Presupuesto, después la Secretaría de Hacienda, hasta 1997. A partir de ese año el Congreso recupera su capacidad de influir y modificar el presupuesto como se observa en la gráfica que les estoy mostrando.*

*Un dato curioso es que en el sexenio, por ejemplo, el de Vicente Fox, incluso los secretarios de Estado buscaban mejorar los presupuestos de sus dependencias en la Cámara de Diputados. Un segundo dato, que es la segunda diapositiva, es que el proceso presupuestario en México desmiente la muy difundida versión de la parálisis legislativa o la idea de una imperiosa necesidad de mayorías estables artificiales para poder llegar a acuerdos en el Congreso.*

*Como se observa en el gráfica dos en azul es el voto de la totalidad en materia presupuestaria. Es decir, qué porcentaje de diputados votaron a favor el presupuesto. Como ustedes pueden observar, a partir de 1997 más del 80 por ciento de cohesión presupuestaria en el proyecto de presupuesto; es decir, más de las dos terceras partes del Poder Legislativo, de la Cámara de Diputados aprueba favorablemente el presupuesto. ¿De qué depende esto? De una intensa negociación presupuestaria.*

*Abajo, la línea roja es el peso de la oposición en la Cámara de Diputados. Como ustedes pueden observar, un mayor peso de la oposición en la Cámara de Diputados supondría que dificulta el acuerdo en la votación del presupuesto, pues los diputados de oposición votarían en sentido diferente al del partido del gobierno.*

*Sin embargo, la evidencia nos muestra otro comportamiento, ya que la cohesión presupuestaria siempre es mucho mayor que el peso de la oposición. Niveles de cohesión de 80, 90 o incluso el 100 por ciento de los integrantes de la Cámara votan en el mismo sentido el proyecto de presupuesto.*

*Es decir, la existencia de un gobierno dividido no implica necesariamente una parálisis o no tiene que ver necesariamente con un bloqueo del Legislativo al Ejecutivo, por el contrario. Con una buena estrategia de negociación parlamentaria se pueden lograr acuerdos en el área legislativa como se muestra en la gráfica, que por cierto demuestra cómo en 2005 es el único año en donde coincide el peso de la oposición con el voto de cohesión presupuestaria.*

*Es decir, es el único año en que la oposición vota por sí sola el presupuesto con la consecuencia que todos conocemos, de que se bloquea el proyecto del Ejecutivo — que, bueno, en los hechos no se bloquea, sino que lo modifica sustantivamente— y se aprueba un presupuesto diferente. Pero resulta en una disputa que se resuelve en una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que nos pone en el debate en el que hoy nos encontramos, debe o no debe tener veto el presidente sobre el presupuesto.*

*Incluso en la línea de tendencia —marqué ahí la línea de tendencia, sobre la tendencia azul— se ve que es ascendente; es decir, nos dice que a mayor poder de la oposición mayor es la cohesión en las votaciones. Pero también eso tiene mayores implicaciones en la transparencia, pues los partidos políticos de oposición están obligados a vigilar que ni el Ejecutivo esconda los recursos fiscales o los ingresos petroleros, y el gobierno buscará a su vez que las áreas que reciban redistribuciones presupuestales se ajusten a los criterios de política económica establecidos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*En síntesis. Es falso que sin mayorías legislativas de un partido o coalición se cause parálisis, es falso que cuando la oposición controla el Congreso hay un bloqueo sistemático al Ejecutivo. Lo que sí hay es una mayor necesidad de desgaste en las negociaciones, el número de actores involucrados aumenta. Un ejemplo es la propia reforma política que no se encuentra bloqueada, pero el consenso alrededor de la misma es mucho más complejo aunque previsiblemente el dictamen, cuando éste sal-*

ga, saldrá por consenso. Al menos eso es lo que buscan los actores involucrados, no construir una simple mayoría para este tipo de dictámenes de relevancia.

Un tercer dato. México tiene no de los Congresos con mayor poder presupuestario del mundo...

(Sigue turno 7)

... México tiene uno de los congresos con mayor poder presupuestario del mundo. Podemos creerlo o no. Pero entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sólo el Congreso de Estados Unidos supera la capacidad que tienen los legisladores mexicanos para influir en el gasto público nacional.

Pero este poder es muy nuevo. Es un poder que tan sólo... por eso marqué dos columnas en rojo. La que es más oscura es el Congreso mexicano en 2003, y la que es más clara es el Congreso mexicano en 2010. Sus capacidades en materia presupuestaria, entre 203 y 2010, aumentaron casi en ciento por ciento. Esta gráfica muestra la evolución que ha tenido el poder en materia presupuestaria del Congreso desde 1985.

En esta gráfica de tendencia se observa que la línea azul es la medición del poder presupuestario de la Cámara de Diputados. Ésta medición fue diseñada por un politólogo alemán... Y se observa en la línea azul que tiene unos saltos cuantitativos bastante significativos en 2004 y en 2007. ¿Por qué hay esos saltos? Por lo siguiente.

En 2004 se aprobó la reforma constitucional en materia presupuestaria, que por primera vez, paradójicamente, aclaró que el proyecto de presupuesto debía ser aprobado por la Cámara, previo examen, discusión y, aquí viene lo importante, en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal. Además de señalar nuevos plazos para que el Poder Legislativo cuente con mayor tiempo para su análisis y discusión.

A partir de ese año el Congreso tiene hasta 52 días para aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene hasta 68 días para la aprobación del presupuesto de egresos. Aunque hubo 3 asuntos que no modificaron por la imposibilidad en ese momento de llegar a un acuerdo: los alcances del veto del Ejecutivo en materia presupuestal, la modificación de los plazos,

cuando el Ejecutivo inicia su encargo y la reconducción presupuestal.

El otro salto cuantitativo se da a partir de la aprobación de la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Ésta se aprobó en 2006. Un hecho que marcó el rumbo de las discusiones para la aprobación de esta ley fue la controversia constitucional que mencionaba y que se resolvió el 12 de mayo de 2005, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el Ejecutivo sí contaba con la facultad para vetar.

Este episodio de la vida constitucional ha sido muy importante porque por primera vez los tres poderes entraron en conflicto. El Legislativo no aceptó recibir en calidad de observaciones el veto del presidente a las partidas aprobadas, como la construcción de canchas de fútbol en municipios con prioridades de otro tipo o asignación de recursos específicos a gobiernos locales. Y éste buscó la controversia y solicitó la suspensión del acto reclamado a la Suprema Corte de Justicia, que también la Suprema Corte de Justicia había sufrido recortes importantes en el decreto aprobado por los diputados.

Entre las reasignaciones que inconformaron al titular del Ejecutivo estaba la asignación a carreteras, educación, el Pafef, la no asignación de recursos a proyectos como Enciclopedia o la construcción de la Biblioteca Vasconcelos, dos de los más importantes proyectos del gobierno de Vicente Fox, y al mismo tiempo dos de los más notorios fracasos de su gobierno.

El Poder Legislativo fue impugnado por el Ejecutivo por aprobar partidas presupuestales no prioritarias. El Ejecutivo recibió un serio revés en su proyecto de presupuesto y la Corte fue impugnada, a su vez, por el Legislativo por haber aceptado la controversia y haber suspendido algunas partidas del presidente en tanto no se resolviera el fondo de la controversia.

El presidente impugnó entonces 53 partidas presupuestales que, de acuerdo con el argumento de la Presidencia, invadían la esfera administrativa del Ejecutivo. Y eran equivalentes al 0.23 por ciento del presupuesto federal. Aunque en realidad eran asignaciones presupuestales para obras específicas, a cambio de garantizar

una mayoría legislativa. Con este antecedente se aprobó la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Respecto de la estructura del diseño presupuestal y los procedimientos para su aprobación.

En cuanto al procedimiento de aprobación del proceso presupuestario, si bien se siguen las etapas tradicionales, en adelante las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen participación en el proceso presupuestario, cosa que antes no se reconocía formalmente.

Como resultado de esa reforma los tiempos para el análisis del proyecto de presupuesto se han alargado. Si bien no son suficientes porque no se comparan por ejemplo con otros países que pueden tener medio año para revisar el proyecto de presupuesto, en México se amplió a dos meses, dos meses y medio, pero sigue siendo un corto periodo para el análisis y la discusión de tan complejo instrumento de política económica.

En adelante, en la actualidad los grupos de interés que hace algunos años no tenían capacidad de interlocución o acceso a oficinas de gobierno hoy se pueden ver beneficiados, porque el acceso a los legisladores es mucho menos complicado y más ágil que hacerlo en una oficina del gobierno federal. Sin embargo, mi opinión es que el riesgo que puede existir es que se fomente el clientelismo y el reparto de la riqueza entre los grupos rentistas, o incluso de las entidades federativas, en lugar de fomentar la generación de riqueza. Es uno de los mayores riesgos del actual régimen del proceso presupuestario.

En mi opinión existen tres reformas pendientes en materia del diseño de presupuesto, que podrían abonar a la transparencia de las finanzas públicas. La primera es la reconducción presupuestal, para prever el escenario ante una eventual ausencia de decreto de presupuesto. Quizá ésta pudiera ser la fórmula para la desaparición del ominoso reloj legislativo, que detiene el tiempo por arte de magia y que nos parece confirmar que en algunos momentos nuestros representantes populares viven en una dimensión diferente y muy alejada de la de sus supuestos representados.

Tengo entendido que sobre la reconducción presupuestal existe consenso entre los partidos y se podrá aprobar sin mayores dificultades. En donde tengo la impresión de que no hay consenso... ahora lo escucho por parte de la diputada De la Torre... es en cuanto al veto presiden-

cial, que sigue sin estar legislado para conocer cuáles son los límites del poder presidencia.

En 2005 el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Guillermo Ortiz Mayagoitia identificó así el fondo del asunto. Cito: “¿Puede la Cámara de Diputados a través del presupuesto de egresos ordenar que el Ejecutivo haga determinadas obras, construya determinados edificios, o solamente debe autorizar los gastos que él ha pedido hacer? Ése es el centro de la controversia”.

Y sobre ello puede haber distintas opiniones. Yo soy de la idea de que ambos poderes, siendo corresponsables del gasto, deben contar con procedimientos detallados tanto en el diseño como en su ejecución. Es decir, si asumimos que tenemos uno de los Poderes Legislativos con más poder presupuestario del mundo, habría que preguntarnos hasta dónde debe llegar ese poder. En un régimen presidencial de separación de poderes, bajo la modalidad de frenos y contrapesos, un presidente no puede ser rehén del Poder Legislativo, y el Poder Legislativo no debe ser un simple sellador de estampas del Ejecutivo.

Es decir que ambos deben cooperar en el proceso, y para ello el presidente debe contar con la capacidad de hacer observaciones al decreto de presupuesto. De lo contrario se estaría adoptando un esquema que convertiría al presidente en un simple ejecutor de los deseos de una mayoría parlamentaria. Y ahí está la clave de la necesidad de que el Ejecutivo cuente con la capacidad para vetar. Y que de esa forma tenga la posibilidad que mediante la superación del veto, por las dos terceras partes del número total de votos, como viene en la minuta del Senado, recupere influencia o participación en el proceso presupuestario durante la etapa legislativa.

No se trata de disminuir el poder del presupuesto por parte del Legislativo, sino de buscar una mejor fórmula de equilibrios y de cooperación...

(Sigue turno 8)

... por parte del Legislativo, sino de buscar una mejor fórmula de equilibrios y de cooperación entre los Poderes.

Sólo como un dato adicional, el último dato. Si comparamos el poder presupuestario de la Cámara de Diputa-

dos que es la columna de color rojo que está en el extremo derecho con el de las legislaturas locales del país, podemos observar cómo ha avanzado el proceso de fortalecimiento institucional del modelo de frenos y contrapesos a nivel federal y en qué situación se encuentran, específicamente en materia presupuestaria las entidades federativas y la relación entre sus gobiernos y sus Congresos.

Tenemos legislaturas locales que tienen el poder que tenía el Congreso federal hace 20 años y ahí encuentro la tercera reforma pendiente, el fortalecimiento de las legislaturas locales en materia presupuestaria que si bien no es materia de esta reforma política, sí debe serlo de la agenda de reformas a nivel local que deberá detonar la aprobación de esta reforma, pues los Congresos locales no pueden seguir siendo, no pueden seguir teniendo el poder presupuestario que el Congreso federal tenía 20 años atrás y su modernización y fortalecimiento debe ser un imperativo a nivel nacional.

Concluyo diciendo que la rendición de cuentas del Poder Legislativo no sólo es informar sobre la legislación aprobada. Sino explicar y justificar bajo qué consideraciones toman las decisiones que toman, sobre todo en materia de redistribución de recursos en el diseño del gasto público.

Una reforma en materia presupuestaria siempre debe tener en mente tres elementos de la infraestructura ética: integridad, transparencia y rendición de cuentas de todos los actores participantes, no sólo del Poder Ejecutivo, no sólo del Poder Legislativo y no sólo del Poder Judicial.

De qué sirve conocer subejercicio o incluso rechazar la Cuenta Pública si no hay sanciones por ello. De qué sirve, es decir, para que la rendición de cuentas sea efectiva tienen que existir instrumentos de sanción efectivos y responsables sobre el diseño, redistribución y ejecución del gasto público en todos los niveles y espacios, esferas del espacio público.

En mi opinión, ningún poder adicional a ningún actor si éste no viene acompañado de una nueva estructura de rendición de cuentas que vaya más allá de la transparencia. Muchas gracias.

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** Antes de pasar a la ronda de discusión, queremos señalar que el maes-

tro José Hugo Martínez Ortiz, nos hizo llegar diversas propuestas para el trabajo de este foro y damos cuenta de que han sido recibidos.

De la manera el doctor Esteban Villegas Villarreal, presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, en el estado de Durango, junto con el licenciado Gerardo Rojas Favela, presidente de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, nos han hecho llegar sus propuestas y damos cuenta de que han sido recibidas por esta Comisión de Puntos Constitucionales.

En la siguiente ronda de discusión se han inscrito los compañeros diputados Reginaldo de la Torre y el diputado Fernando Ferreira. En este sentido tiene... ¿Alguien más? El diputado Héctor Guevara. Si alguien más tuviera la decisión de participar que nos lo haga saber y que nos envíe su nombre para incluirlos en la lista.

Cada uno de los participantes tendrá cinco minutos para su intervención, así que de esta manera y con este formato tiene el uso de la palabra el diputado Reginaldo de la Torre.

**El diputado Reginaldo Rivera de la Torre:** Gracias. Agradecer la participación de los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, de los diputados asistentes, de los ponentes, de los medios de comunicación.

Comentar rápidamente sobre el tema del presupuesto y del veto que ya refería el ponente anterior. Un punto de vista, hay unos datos, desde la óptica de su servidor diputado del PRI, por el estado de Querétaro. La aprobación del presupuesto ha sido en las últimas legislaturas un tema que ha dejado en evidencia la falta de mecanismo para garantizar que la administración no se paralice en el caso de que éste no se apruebe.

La minuta del Senado de la República respecto a la reforma política que fuera turnada, en el mes de abril del presente año, a la Cámara de Diputados, en materia de presupuesto, reconducción y veto, propone: la facultad del Ejecutivo federal para observar total o parcialmente en un plazo de 10 días hábiles el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

De realizar observaciones la Cámara de Diputados tendrá 10 días hábiles para discutirlo, las observaciones del presidente sólo serán superadas por el voto de las



*dos terceras partes. Si transcurre este plazo o no se alcanza la mayoría el proyecto entrará en vigor sólo en la parte que no fuera observada por el Ejecutivo.*

*En la Comisión de Puntos Constitucionales no pretendemos solamente analizar la minuta del Senado de la República, no somos los hermanos menores del Congreso de la Unión, también tenemos iniciativas que estamos analizando, estamos estudiando y pretendemos dictaminar.*

*La minuta del Senado de la República que en materia de reforma política nos fue turnada tiene su origen en una iniciativa del presidente de la República, pretende que se le otorguen más facultades al Ejecutivo federal en materia de aprobación del presupuesto, pero a casi cinco años del mandato del Felipe Calderón Hinojosa, los mexicanos nos preguntamos cuáles son los resultados que le entrega a México el presidente de la república.*

*En cuanto a ello me permito resaltar sólo algunos datos. De una población económicamente activa, formada por 47 millones de personas, sólo 15 millones tienen empleo formal y en los dos últimos años han aumentado en proporción del empleo los eventuales, los que trabajan menos de 15 horas a la semana y los que perciben ingresos alrededor de dos salarios mínimos.*

*Según datos del Inegi en los últimos años la economía ha crecido a una tasa media anual de apenas 1.2 por ciento, mientras que la población se ha incrementado en el punto 94 por ciento anual. Por eso, el producto por habitante se mantiene prácticamente igual que en el año 2000, nos estancamos una década.*

*En el periodo casi se ha triplicado el monto del Presupuesto de Egresos de la federación, al pasar de un billón 195 mil millones de pesos del año 2000 a 3 billones 176 mil millones en el año 2010, pero los problemas no se han resuelto. Se han despilfarrado los recursos petroleros, el gobierno federal ha contado con mucho dinero, pero se ha utilizado mayormente en el gasto corriente.*

*En los últimos años los ramos administrativos con mayor incremento en sus erogaciones han sido los relacionados con la seguridad pública, la salud, desarrollo social, educación, entre otros, no obstante, continúan los rezagos en el combate al crimen organizado, el desarrollo de nuevas tecnologías, los servicios de salud y educación e infraestructura básica.*

*Ello implica... se encuentra únicamente en incrementar el gasto, sino hacer uso eficiente de esto. Entonces, persiste un importante costo en el mantenimiento de la burocracia como gasto operativo, pero limitados avances en la eficiencia de los programas gubernamentales.*

*La Cámara de Diputados ha modificado el proyecto enviado por el Ejecutivo federal asignándole en promedio cada vez más recursos a los proyectos productivos. Sin embargo, las opciones no han sido suficientes, de poco sirve que año tras año los legisladores aumenten el número o monto de las obras de inversión productiva, si finalmente no se ejecutan las obras y los montos aprobados por las distintas dependencias.*

*La minuta del Senado de la República pretende otorgar más facultades al Ejecutivo federal en materia de aprobación de presupuesto y ello, desde mi particular punto de vista, se constituye en una desafortunada intención de trastocar el sistema constitucional mexicano al pretender romper el equilibrio de Poderes del Estado mexicano, con...*

*(Sigue turno 9)*

*... trastocar el sistema constitucional mexicano al pretender romper el equilibrio de poderes del Estado mexicano, con una manifiesta intención de invasión de... competencial del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.*

*Y por el contrario, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional considera que hay que impulsar reformas a la ley presupuestaria para que el ejercicio del gasto sea más eficaz y responsable, para lo cual proponemos prevenir, dar transparencia y evitar los subejercicios, al igual que eliminar su reasignación discrecional, proponer nuevos mecanismos para que las reglas de operación sean acordes a los requerimientos sociales, restringir las adecuaciones presupuestarias en la medida de que los proyectos de inversión sean ejercidos eficientemente y fortalecer la participación de los legisladores en la evaluación del desempeño.*

*Es cuanto.*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Muchas gracias, diputado. Tiene el uso de la palabra el diputado Fernando Ferreyra.*

*El diputado Fernando Ferreyra Olivares:* Gracias, señor diputado. En primer término, al igual que mis compañeros, agradezco la hospitalidad generosa del señor gobernador del estado de Durango, Jorge Herrera Caldera, haciendo extensivo este agradecimiento a mi compañero diputado Ricardo López Pescador.

Muy apreciables compañeras diputados, apreciables compañeros diputados, respetables ponentes, público que nos acompaña, medios de comunicación. Como integrante de la Cámara de Diputados del Congreso y particularmente de la Comisión de Puntos Constitucionales, desde luego que comparto el propósito de impulsar la reforma política, reforma política que debe significar invariablemente un cambio estructural de la vida social de nuestro país.

En tal virtud se ha tenido a bien por parte de esta comisión convocar a estos foros de expresión, en donde se reciben las opiniones de expertos en la materia que serán útiles para dar mejores luces que orientarán las decisiones de la propia comisión que en su momento emitirá los dictámenes respectivos.

Se han tocado temas en otros foros sobre la propia reforma, tales como reelección de legisladores, iniciativa ciudadana, consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente, entre otros temas, todos de suma importancia para su análisis y discusión y en su momento determinación correspondiente.

Hoy especialmente se tocan temas como la ratificación de órganos del Estado, en donde vemos que ha sido un imperativo del Estado mexicano la creación de órganos estatales investidos de autonomía, responsables de la regulación de áreas estratégicas de la actividad económica, o bien, de la defensa de la sociedad ante situaciones monopólicas.

Órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica o la Comisión Reguladora de Energía son fundamentales para hacer realidad el mandato constitucional de que el Estado sea el rector del desarrollo nacional, pero para tal efecto se requiere que dichos órganos se integren de la mejor manera; es decir, que no sea facultad discrecional del Poder Ejecutivo la designación de los mismos, sino que concurra otro poder, que debe ser precisamente el Legislativo para equilibrar el mandato de la

designación de estos órganos y de esta manera se estará garantizando que los titulares de dichos órganos sean efectivamente los más idóneos, cumpliendo con el perfil, preparación y experiencia necesaria para el cumplimiento de los fines establecidos en la ley, que en última instancia beneficien en verdad a la sociedad mexicana.

De tal forma que se hace necesaria esta reforma constitucional para que los comisionados de los órganos reguladores sean ratificados por el Poder Legislativo. Otro de los temas es precisamente el que se refiere a la observación del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad del Ejecutivo que, a mi manera de ver y consideración propia, sí debe dejarse clara y precisa esta facultad en el texto constitucional, para que el Ejecutivo pueda vetar cuando lo considere pertinente y por el bien de nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En consecuencia, se hace también necesaria la reconducción presupuestal para este caso y para los casos en que el Poder Legislativo no apruebe en tiempo la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; de esta manera se garantizará que las actividades más relevantes del ejercicio gubernamental tengan continuidad y no se genere una parálisis en las funciones del Estado.

Concluyo mi intervención con la convicción de que la reforma política que se espera será para bien de México. Muchas gracias.

*El diputado Feliciano Rosendo Marín:* Muchas gracias, diputado Ferreyra. Ahora tiene el uso de la palabra el diputado Héctor Guevara.

*El diputado Héctor Guevara Ramírez:* Desde luego, es pertinente agradecer en todo lo que vale la hospitalidad del gobernador del estado, el contador público Jorge Herrera Caldera; la conducción de Ricardo López Pescador y, desde luego, los comentarios atinados del don Felipe Solís Aceros.

A los ponentes, muchas gracias por su participación y por aportar qué es la visión de los ciudadanos, la visión de los diputados, la visión de los expertos en razón de un tema de suma importancia que tiene, sin duda, un gran escenario, que es el estado de Durango, donde Miguel Félix Fernández dio origen a la patria. ¿Por qué

*Guadalupe Victoria? ¿Por qué los Guadalupe? Una organizaciones de ciudadanos libres que querían la libertad de la patria y querían conformar una república federal democrática representativa y laica, que ahora se ha visto coronada con el esfuerzo de los diputados federales de esta LXI Legislatura para establecer una reforma para señalar estas características de la República Mexicana.*

*Los Guadalupe eran sin duda los grandes forjadores de lo que iba a ser la república y por eso Guadalupe Victoria, hombre de Tamazula que nos ha legado lo que ahora queremos hacer, y yo creo que ahí en los hechos se dio la primera reforma política de la patria.*

*Por otro lado, también desde luego, observar el escenario de Doroteo Arango (Francisco Villa), que nos sentimos, de veras, orgullosos de su esfuerzo revolucionario para ser el jefe de la División del Norte y uno de los grandes hacedores de la Revolución Mexicana.*

*Decía el maestro Novoa Monreal en un libro si el derecho es un obstáculo para el cambio social. Yo creo que el derecho debe ser motivador del cambio de la sociedad y que precisamente la función de los legisladores al elaborar las leyes debe tener esa teleología, esa finalidad.*

*Ya mis compañeros han hablado de algunas propuestas específicas y hemos escuchado a los doctos en la materia, pero yo creo que es pertinente que quienes están aquí sepan por qué los foros y por qué la reforma política. Desde luego, la política es sin duda el único medio racional para solucionar los conflictos sociales y es pertinente observar cómo estamos en México, cuál es el escenario político y cuál...*

(Sigue turno 10)

*... sin duda el único medio racional para solucionar los conflictos sociales y es pertinente observar ¿Cómo estamos en México?, ¿cuáles es el escenario político?, ¿cuál es el escenario jurídico en el que se encuentra la realización de esta reforma. Sin omitir desde luego el escenario social.*

*Vivimos una crisis de seguridad, más de 42 mil muestras con razón del crimen organizado, más de 18 mil levantotes, 12 mil migrantes o asesinados, o secuestrados, o viven peleados. El problema de la educación, el proble-*

*ma del empleo 7.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan, la deuda externa que se ha tenido en la nación, una crisis de inversión severa y, desde luego, una falta de crecimiento económico.*

*Ése es el escenario social en el que se plantea el establecimiento de esta reforma política. Pero, algo más, una crisis de gobernabilidad. Gobernar tiene dos raíces gober-llevar el timón y nare- de la nave, y esta nave debe ir a buen puerto y eso es precisamente el escenario en el que se presenta esta reforma política. Una ausencia de gobernabilidad, pero también una ausencia de acuerdos de negociación y es precisamente aquí donde hace unos meses se estableció un debate si el Estado mexicano puede considerarse como un Estado fallido.*

*Era pertinente observar este escenario antes de ver, ¿la reforma política es necesaria? Sí, claro, para qué y para quiénes, esa es la responsabilidad de la Cámara de los Diputados, como Cámara revisora después de que llega esta minuta en donde diferentes temas son tratados.*

*Seré muy breve para decir que es pertinente que esta reforma nos lleve a concluir la transición del Estado mexicano del siglo XX al siglo XXI. Que es pertinente observar en cada una de éstas propuestas de reforma: Qué es la reelección, la iniciativa preferente o la iniciativa popular, o las candidaturas ciudadanas o las candidaturas independientes, la consulta popular, los temas que aquí se tratan la reconducción presupuestal, la ratificación de los titulares de los organismos del Estado y, desde luego, las observaciones del Ejecutivo al PEP.*

*Creo que con la serena reflexión que constitucionalmente tiene la Cámara revisora debemos hacer nuestra tarea, estos foros han servido y sirven para ello. Para que existan propuestas, para que exista debate, para que exista análisis, para que se dé en los resultados un trabajo eficaz y eficiente de los legisladores, pero especialmente de los diputados como Cámara Revisora.*

*Aquí acabamos de encontrar un ejemplo, hay una propuesta específica en razón de la reforma del artículo 76 y creo que aquí el maestro Alejandro Falla Rodríguez ha hecho una propuesta muy clara, porque limitamos solamente a tres áreas, esta posible reforma y la ratificación del Senado en ese sentido, por qué nada más tres, por qué no aprovechar para que otros órganos también pue-*

*dan sufrir el cuidado de la Cámara de Senadores para que se dé ese juego, ese equilibrio de poderes entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.*

*Creo que se ha cumplido, sin duda, la teología, el objetivo de los foros que hemos realizado. Los legisladores tenemos una mayor conciencia del tema toral de la reforma política y con toda certeza estaremos atentos al juicio de la historia, pero antes de eso a un trabajo eficaz y eficiente del Legislativo para que la historia sea capaz de entender que nosotros hemos cumplido eficaz y eficientemente con este contenido.*

*Por eso, creo que hoy aquí en Durango se ha tenido resultados claros y precisos de esta parte de la propuesta de reforma política que se dio en esta minuta, que sin duda será el elemento fundamental para una reforma trascendente. Muchas gracias.*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Muchas gracias, diputado. Tiene el uso de la palabra el diputado Felipe Solís Acero.*

**El diputado Felipe Solís Acero:** *Muchas gracias, diputado conductor de este foro. Agradecer también de entrada, muy cumplidamente todas las atenciones del gobierno del Estado y el apoyo para que este foro tenga lugar y esta discusión se pueda producir aquí con ustedes.*

*Quiero referirme rápidamente a dos de los tres temas que son motivo de discusión en este foro. Al que tiene que ver con la regulación de las observaciones, comúnmente conocidas como Veto, del Ejecutivo Federal al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que produce, de acuerdo con lo que dispone la Constitución, la Cámara de Diputados y con lo que tiene que ver a la reconducción en materia presupuestal.*

*Quiero decir de entrada y con toda claridad que estoy absolutamente de acuerdo con la necesidad de regular estas dos fórmulas, estos dos fenómenos que hasta hoy, han sido objeto de una omisión de normatividad en el texto de la Carta Magna y que por razones de carácter histórico y de los perfiles de nuestro sistema político, en el pasado del siglo anterior, no generaron problemas de aplicación, pero que el riesgo de que el conflicto entre poderes exista sigue vigente.*

*Hecho el señalamiento claro. A mi me parece que se trata de una reglamentación que hay que hacer, que es necesaria para evitar los conflictos y las fricciones que pueden presentarse entre poderes y que nos explicó muy bien el ponente Puente. Quisiera precisar los términos de la propuesta.*

*La minuta del Senado no está proponiendo una atribución de observación del Ejecutivo Federal absoluta e ilimitada, es muy importante hacer esa precisión. La minuta del Senado lo que plantea es la observación total o parcial del Ejecutivo, es decir de todo el decreto o sólo de algunas partes del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos para la Federación, eso sí, pero primero limita en tiempo la facultad de observar del Ejecutivo, no es ilimitada, tiene 10 días naturales para decidir si tiene observaciones remitírselas a la Cámara de Diputados.*

*Segundo. Una vez hechas las observaciones parciales o totales del Ejecutivo Federal, al decreto emitido, aprobado por la Cámara de Diputados...*

(Sigue turno II)

*... la minuta del Senado no está proponiendo una atribución de observación del Ejecutivo federal absoluta e ilimitada. Es muy importante hacer esa precisión.*

*La minuta del Senado lo que plantea es la observación total o parcial del Ejecutivo, es decir, de todo el decreto o sólo de algunas partes del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación, eso sí, pero, primero, limita en tiempo la facultad de observar del Ejecutivo. No es limitada, tiene 10 días naturales para decidir si tiene observaciones remitírselas a la Cámara de Diputados.*

*Segundo, una vez hechas las observaciones parciales o totales del Ejecutivo federal al decreto emitido, aprobado por la Cámara de Diputados, obviamente el decreto regresará a la Cámara para una nueva discusión y una nueva votación.*

*Hay dos posibilidades que la Cámara pueda atender las observaciones del Ejecutivo de manera total o parcial. Lo observado por el Ejecutivo y, en consecuencia, entrar en un proceso de negociación y de acuerdo con el Ejecutivo o que por el contrario, la Cámara se sostenga en el decreto aprobado.*

*En este segundo caso, si la Cámara se sostiene en el decreto aprobado y es aprobado por la propia Cámara de Diputados con una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de integrantes de la Cámara, no de los individuos presentes en el momento de la votación, sino del total de integrantes de la Cámara, habrá concluido la posibilidad del Ejecutivo de observar, porque las observaciones del Ejecutivo federal habrán sido superadas con una votación calificada por parte de la Cámara de Diputados y será remitido el decreto al Ejecutivo y este tendrá la obligación de publicarlos de inmediato.*

*Como ahora hay una reforma constitucional aprobada por el poder reformador de la Constitución que se encuentra ya en manos del Ejecutivo federal para efectos de que la publique, y curiosamente no lo ha hecho, como ustedes lo saben, esa reforma constitucional pretende acabar con el veto del bolsillo del Ejecutivo. Es decir, esta fórmula de que el Ejecutivo recibe un decreto del Congreso de la Unión lo guarda, y simplemente no lo publica, y en consecuencia aquello que aprobó el Congreso no puede ser ley vigente porque falta la última parte del proceso legislativo, que es la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Hoy día en la Constitución no hay manera de superar eso. Pero ya hay una reforma del Constituyente Permanente que se le remitió hace ya muchas semanas al Ejecutivo federal y que el Ejecutivo federal ha aplicado veto de bolsillo a la reforma constitucional para acabar con el veto de bolsillo.*

*Nosotros los legisladores esperamos que el Ejecutivo federal comprenda la trascendencia a la reforma, entienda que la tiene que aprobar, porque además se trata de una reforma constitucional, el Ejecutivo no puede observar la reforma constitucional conforme a criterios de la Corte, y por tanto, una vez que entre en vigor esa reforma, que insisto, ya fue aprobada en ambas cámaras y por la mayoría de las legislaturas de los estados y ya fue declarada la procedencia de la reforma constitucional en la Comisión Permanente, entonces operará en automático de aprobarse la propuesta que nos formula en la minuta el Senado de la República, una vez superado el veto o las observaciones del Ejecutivo.*

*De manera que no se le está otorgando un cheque en blanco al Ejecutivo federal, eso es muy importante señalarlo. No se trata de que frente a la posibilidad de que*

*hoy en día la Cámara de Diputados pueda parar el funcionamiento del Estado mediante la no aprobación del presupuesto, ahora resulte que hagamos una reforma para que quien pueda incurrir en esa posibilidad ominosa para el funcionamiento del Estado mexicano, sea el Ejecutivo federal.*

*No, se trata de equilibrar y por eso no comparto la idea de que la minuta propone un desequilibrio entre los poderes, porque lo que busca la minuta a la luz de su contenido expreso, es justamente lo contrario, es la posibilidad ya reconocida además por la Suprema Corte de Justicia como aquí nos lo recordó el doctor Puente, en la sentencia de mayo de 2005. Ése asunto ya no está a discusión. La Corte ya dijo el Ejecutivo federal tiene derecho a observar.*

*Bueno, si ya lo resolvió la Corte y la Corte ya dijo que el Ejecutivo puede vetar el Presupuesto de Egresos, lo que sigue es lo que precisemos en la Constitución como muy bien dijo, y yo suscribo totalmente lo que señaló aquí mi compañero, el diputado Fernando Ferreira, lo suscribo absolutamente. Lo que falta es precisarlo en la Constitución, ya no está discusión si el Ejecutivo puede o no observar al Legislativo. Ya lo hizo, en 2005, y ya dijo la Corte sí procede.*

*Segundo tema, la reconducción. Tampoco es absoluta la reconducción. Esta fórmula mediante la cual si concluido el año fiscal que entre nosotros corresponde al año natural en el último día de diciembre y no hubiere aprobado Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, o solamente el Presupuesto de Egresos de la Federación porque son dos supuestos distintos, no tenemos nosotros reglamentada la posibilidad de que opere la vigencia del Presupuesto del año anterior.*

*No la tenemos reglamentada de manera total, pero yo quisiera decir no es un fórmula ajena a nuestra tradición constitucional. El artículo 75 constitucional hoy en día y desde 1917 dice literalmente: “La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos —estoy leyendo el texto— no podrá dejar de señalar la atribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración —hago un paréntesis— (que no haya presupuesto, por ejemplo, eso es una circunstancia extrema) —sigo leyendo— se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.*

*¿Qué es eso? Que está reglamentado en la Constitución desde 1917 y que está vigente hoy en día. Eso es reconducción presupuestal, nada más que es una reconducción presupuestal reglamentada desde 1917 de manera limitada, porque se refiere solamente a las retribuciones para los empleos públicos.*

*Dicho de otra manera y para concluir. Si estuviéramos en el indeseable caso de que hubiese un año en el que el presupuesto al 31 de diciembre no estuviera aprobado habría —por mandato de la Constitución— en el artículo 75 hoy en día, habría disposición aplicable para pagar todos los sueldos de los maestros, por ejemplo, más de un millón de servidores públicos del personal médico y paramédico del sistema hospitalario y de seguridad social del país, de los empleos o de los empleados de la Federación de los diferentes Poderes de la Unión y en las diferentes entidades federativas.*

*Una parte importante del gasto corriente, sino es que todo el gasto corriente estaría resuelto mediante la fórmula de reconducción presupuestal, ciertamente parcial, que hoy en día ya está en la Constitución. ¿Qué falta? Que establezcamos una fórmula similar para el caso de otros gastos que componen el presupuesto respecto de los cuales no hay fórmula aplicable en la Constitución y estamos enfrente de una comisión.*

*Ya hemos vivido casos en donde el Ejecutivo federal, yo fui diputado en la LVIII Legislatura, y hubo un caso en el que aprobado el presupuesto, el presupuesto del año 2003 a las 8 de la mañana del primero de enero. Es decir, ya invadiendo las primeras horas del primer día del año fiscal para el que tenía que operar el presupuesto respectivo.*

*No es imposible esta fórmula además en una composición plural de la Cámara de Diputados que pueda existir, pero además la fórmula que nos plantea el Senado, que yo suscribo...*

(Sigue turno 12)

*... pero, además, la fórmula que nos plantea el Senado, que yo suscribo, como también aquí lo señaló el diputado Ferreira, no es una fórmula que haga que se imponga un poder sobre otro, dice en la propuesta del Senado de la República, que se trata de que la reconducción opere hasta en tanto la Cámara de Diputados apruebe el presupuesto y si estuviéramos hablan-*

*do de reconducción fiscal, hasta en tanto el Congreso de la Unión apruebe la Ley de Ingresos.*

*Aquí lo dice claramente y con esto termino, la propuesta del Senado dice: “Si al inicio del Ejercicio Fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia a la del año inmediato interior, hasta en tanto el Congreso apruebe la del nuevo año.*

*En el caso del presupuesto de egresos en tanto se aprueba el del año que corresponda continuará vigente el anterior. ¿Qué significa eso? Que aplicada la reconducción fiscal si no hay Ley de Ingresos o presupuestal si lo que falta es solamente el presupuesto de Egresos el primero de enero del año que corresponde al ejercicio o de que se trata, eso no implica que el congreso o la Cámara de Diputados, no pueda hacer ya la aprobación correspondiente.*

*La Cámara podría entrar de inmediato en un periodo extraordinario en los propios días de enero y hacer la aprobación respectiva, con lo cual una vez hecha entraría en operación, lo que apruebe la Cámara y dejaría de operar la reconducción.*

*La formula del Senado que me parece una fórmula sensata, que resuelve un riesgo de problema de funcionalidad del Estado mexicano es una fórmula de reconducción hasta en tanto la Cámara de Diputados o el Congreso de la Unión según el caso se ponen de acuerdo.*

*Por esa razón, suscribo la propuesta que nos ha planteado la minuta del Senado de la República, porque creo que resuelve con claridad los planteamientos que sobre el particular en muchos casos nos han formulado diferentes compañeros tratadistas, especialistas en la materia.*

*Y termino diciendo que en el conjunto de los planteamientos de la minuta que nos plantea el Senado de la República, hay claridad en los planteamientos. Uno puede estar de acuerdo o no con el contenido de las propuestas que formula el Senado de la República y sé de antemano que hay ahí temas que por sí mismos son temas polémicos, la reelección, las candidaturas ciudadanas, en fin.*

*Son temas sobre los cuales validamente hay planteamientos diversos. Pero, lo que no puede hacerse y lo di-*

go con el mayor afecto, porque me refiero a un hecho público, porque está publicado en los diarios del día de ayer, es descalificar una minuta que nos llega de la legisladora con un adjetivo calificativo que además resulta, desde mi punto de vista inaplicable. Me refiero concretamente a un encuentro de compañeros de mi grupo parlamentario con algunos demandantes de la reforma política en la que la minuta fue calificada por mi compañero diputado Guevara, como un galimatías.

Dice el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que un galimatías es en la primera definición lenguaje oscuro por la impropiedad de la frase o por la confusión de las ideas, y en una segunda definición dice confusión, desorden o lío.

Yo no veo, lo digo con toda sinceridad, ni el lenguaje oscuro en las propuestas del Senado, insisto hay planteamientos muy concretos, y uno puede estar a favor o en contra de los planteamientos, y se vale. Hay argumentos para una y otra posición, pero no hay lenguaje oscuro. Ni hay redacción confusa, hay claridad en los planteamientos.

Por eso una calificación de esta naturaleza, me parece con afecto, con respeto, con cariño, con sentido de solidaridad de equipo, me parece una descalificación simplemente injusta. Muchas gracias, por su atención.

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** Muchas gracias, diputado Solís Acero. Tiene la palabra diputado Héctor Guevara.

**El diputado Héctor Guevara Ramírez:** En relación al último comentario que hace el señor diputado, efectivamente, hice ese calificativo y lo reitero. Porque, desde mi especial punto de vista la minuta del Senado debió ser más precisa y no involucrar a tan amplio número de iniciativas en un solo paquete, porque como ustedes pueden observar en el manejo de la minuta tiene temas diversos, unos que corresponderían a el manejo de la reforma en el ámbito ciudadano, otro en razón de las facultades que puede tener el legislativo y otro en razón de las facultades del Ejecutivo.

Desde luego, precisamente, el uso del lenguaje es en el manejo de la revisión, que por mandato constitucional tenemos los diputados, entrañan la libertad de legislador para calificar o descalificar el manejo de las iniciativas. Para eso estamos.

Señaló que pudo haberse hecho con un mejor cuidado, con un mayor esmero y precisamente en eso se encuentra mi crítica, que bueno que el señor diputado Solís Acero haga estos comentarios, porque creo que forman parte de la libertad de los diputados y al fondo de las cosas es precisamente lo que busca el manejo de estos foros y el manejo de esta reforma.

Porque los tiempos en los que fue entregada esa minuta apenas unas horas antes de finalizar un periodo ordinario de sesiones, también, nos lleva al manejo de dudas y más todavía, cuando es aprovechado este tiempo por un partido político para establecer una estrategia mediática, para tratar de forzar a la Cámara de Diputados para que en muy corto tiempo se pudiera dar una aprobación a esa minuta. Nadie está obligado a lo imposible y eso es una premisa fundamental del derecho.

Siempre he entendido que la política es la ciencia de lo posible y señaló un elemento más. Para ello, debe existir coordinación diálogo, discusión, acuerdo, porque la política debe ser eso, una ciencia que tiene que ver con el acuerdo de los grupos parlamentarios en el proceso legislativo y no lo encontré.

Por esa razón justifico mi opinión, la reitero y la documentaré para que de esta manera el debate siga fortaleciéndose, nuestras opiniones sean escuchadas, valoradas por otros diputados y se dé lo que el pueblo quiere de los legisladores.

Un debate sano, una importante discusión, pero fundamentalmente una gran aportación para que el Poder Legislativo cumpla realmente su función. Si por un lado los senadores han recibido minutas de parte nuestra que no ha sido dictaminado, porque los legisladores diputados en tampoco tiempo tenemos que dictaminar una minuta que nos envía el Senado.

Y más todavía, si el propio presidente de la República ha hecho uso del veto de bolsillo, no complementando totalmente el proceso legislativo, creo que vale la pena que con la Serena actitud republicana los diputados podamos dar una docta opinión de la que nos sentamos orgullosos de cara a la nación.

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** Tiene el uso de la palabra el diputado Reginaldo de la Torre.

**El diputado Reginaldo Rivera de la Torre:** Con todo respeto disiento de lo que dijo el diputado Solís Acero. No tenemos los diputados federales del Congreso de la Unión, por qué...

(Sigue turno 13)

... palabra el diputado Reginaldo de la Torre.

**El diputado Reginaldo Rivera de la Torre:** Con todo respeto disiento de lo que dijo el diputado Solís Acero. No tenemos los diputados federales del Congreso de la Unión por qué cumplir a pie juntillas lo que dice el Senado de la República. Cuando ellos tienen casi 10 reformas constitucionales paralizadas en el Senado de la República que hemos aprobado en Puntos Constitucionales.

En cuanto a este tema... no tenemos por qué en el Poder Legislativo obedecer una tesis aislada en una sentencia aislada de la Corte el criterio en materia de veto presidencial. No lo digo yo. Lo dice Emilio Rabasa, lo dice Ignacio Burgoa y lo dice... Arteaga. Se puede superar este problema con la aprobación que ya hicimos en la Comisión de Puntos Constitucionales de la iniciativa en materia de veto de bolsillo.

El veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada Cámara, en virtud de que la aplicación de que la regla general que se infiere del artículo 72 constitucional, que sólo lo hace procedente respecto de los actos del Congreso de la Unión, Senado y Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades legislativas.

Independientemente de ello, por razones particulares no son vetables los actos de cada una de las Cámaras cuando lo hacen en ejercicio de las facultades exclusivas contenidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución. Cuando se trata de facultades exclusivas de las Cámaras si el proceso legislativo concluye en cada una de éstas no se está frente a un proyecto de decreto, se está frente a un acto concluido y perfecto. Porque no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones.

Sobre este tema el maestro... Arteaga comenta que recientemente se ha apuntado la posibilidad de que el presidente de la República vete el presupuesto... de gastos. Y añade: quienes consideren esta posibilidad son igno-

rantes del derecho constitucional y desconocen la naturaleza del veto.

Es cuanto.

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** Por alusiones tiene el uso de la palabra el diputado Felipe Solís Acero.

**El diputado Felipe Solís Acero:** Yo no he planteado que la minuta del Senado se apruebe en forma crítica, sin discusión. Si así fuera no estaría aquí. He venido a discutir, a que analicemos los planteamientos y demás. Lo que yo he pedido es un análisis en sus méritos de los planteamientos que propone la minuta del Senado. Ésta en lo particular, o cualquiera otra que nos llegue del Senado de la República, o cualquier iniciativa que se presente y que tengamos que analizar y discutir.

Lo que yo he dicho aquí, y lo sostengo, es que no se vale una descalificación general. El concepto de "galimatías" es un adjetivo que descalifica. Que a la luz de la definición, y lo sostengo porque lo tengo en la mano de lo que define por es voz castellana el Diccionario de la Real Academia Española no aplica en el caso concreto.

Termino sólo haciendo un comentario. Se dijo aquí, en respuesta a mi planteamiento, que el calificativo obedece a que la minuta contiene muchos temas de muy diversa naturaleza. Cuestiones que tienen que ver con la... del presidente, con la iniciativa preferente, con la iniciativa ciudadana, con las candidaturas ciudadanas, con cuestiones relacionadas con el proceso presupuestario...

Pero tengo en las manos una iniciativa que fue presentada en el pleno de la Cámara de Diputados el 25 de marzo de 2010, que firmaron mis dos compañeros... aquí está... y que contiene un proyecto de reforma en materia de temas vinculados con el funcionamiento del Congreso, con el proceso legislativo e incluso el proceso presupuestario. Contiene tal complejidad de temas, igual o superior al de la minuta del Senado que hemos recibido.

Pero les voy a dar un dato adicional. En esa iniciativa que firmaron mis compañeros dice, una propuesta concreta: "En el texto propuesto para el artículo 75 —estoy leyendo la iniciativa, no la minuta, que se parecen mu-



*cho una con la otra. Por eso me sorprende que ahora escuche aquí planteamientos en el sentido en contra de la reconducción presupuestal, cuando hay una iniciativa en la Cámara de Diputados firmada por nuestros compañeros diputados, en donde se propone la reconducción presupuestal. Aquí lo leo.— se contienen normas sobre la naturaleza económica de la Ley de Egresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. El principio de equilibrio presupuestal estructural entre los ingresos y los egresos públicos y las particularidades del proceso presupuestario, para garantizar que al término del ejercicio fiscal no exista incertidumbre para la economía nacional derivada de la aprobación en el Congreso de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación”.*

*Y el proyecto de decreto plantea una fórmula casi idéntica a la que viene en la minuta del Senado. La voy a leer sólo por curiosidad. Ésta es la iniciativa que firmaron diputados del Grupo Parlamentario del PRI, mis dos compañeros aquí presentes incluidos, que dice: “Si al concluir el ejercicio fiscal no se han aprobado la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación se aplicarán las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes del ejercicio fiscal que concluye, únicamente respecto de los gastos que la ley señale como obligatorios”.*

*La redacción de la fórmula de reconducción presupuestal que está contenida en esta iniciativa presentada en la Cámara de Diputados está publicada en la Gaceta Parlamentaria... por tanto, es posible consultarla por Internet... el 25 de marzo de 2010 es casi idéntica a la redacción de la minuta. Entonces cómo es posible que se firme una iniciativa que contiene una propuesta de este tipo y, sin embargo, se establezca una posición en contra de una minuta del Senado que contiene una fórmula igual. No lo entiendo.*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Vamos a continuar la exposición con nuestros ponentes. El siguiente es el diputado Fernando Cárdenas Gracia. El diputado es abogado y académico. Es diputado del Partido del Trabajo, investigador de la UNAM. Fue consejero electoral del IFE de 1996 a 2003. Es doctor en derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Yale. Asimismo, investigador visitante en la Universidad de Georgetown.*

*Es investigador del Conacyt, nivel tres, e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de tiempo completo. Ha recibido distintos premios y reconocimientos, como el Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y el Premio Nacional de Periodismo en 2004. Fue invitado como experto del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en 2006. De 2007 a 2008 fue miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.*

*El diputado fue postulado por el Partido del Trabajo, por el distrito cuarto del Distrito Federal en Iztapalapa. Y él ha escrito diversos libros. Y sin duda es uno de los diputados más brillantes con los que cuenta la actual legislatura en la que estamos trabajando.*

*Adelante, doctor Cárdenas.*

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** *Gracias a mi compañero por sus palabras. Gracias, desde luego, a las autoridades del estado de Durango por esta invitación. Sobre todo al señor gobernador, pero también al presidente del Congreso, al presidente del Tribunal Superior de Justicia, a los legisladores locales, a los legisladores federales por el estado de Durango y al público, que atentamente nos ha escuchado.*

*Desde luego, como los demás compañeros, tengo que hacer una mención especial al diputado López Pescador porque él fue el promotor de la organización de este evento, y estamos muy agradecidos con él. También agradezco a mis compañeros diputados de las distintas fuerzas políticas...*

*(Sigue turno 14)*

*... al diputado López Pescador, porque él fue el promotor de la organización de este evento y estamos muy agradecidos con él.*

*También agradezco a mis compañeros diputados de las distintas fuerzas políticas, de los distintos grupos parlamentarios que aquí se han expresado. Como ustedes acaban de oír hace uno momento, parecía el debate de... hay una gran polémica no solamente entre los partidos sobre esta reforma política, sino al interior de los propios partidos políticos.*

*Aquí yo vengo a hablar a nombre propio, no puedo hablar por todos mis compañeros del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, porque seguramente muchos de ellos tendrán opiniones diversas a lo que yo voy a decir aquí en esta ocasión.*

*Lo primero que quiero señalar, aunque el tema del debate está circunscrito al presupuesto, al veto del presupuesto, a la reconducción presupuestal y fiscal y al tema de la ratificación de los titulares de órganos reguladores, sí quiero hacer una mención genérica al principio y también al final sobre esta reforma política.*

*Quiero primero hablar con mucha claridad. Desde mi punto de vista ésta no es la gran reforma política que el país necesita. Es una reforma política circunscrita a algunos temas que aquí se ha mencionado. Considero que, en lo particular, cualquier reforma política, en México, debiera tratar por lo menos cuatro asuntos, tres de ellos no están en esta minuta del Senado de la República que estamos analizando en la Cámara de Diputados.*

*Cualquier reforma política, en México, debe tener por propósito regular, limitar el verdadero poder que hay en nuestro país. El verdadero poder que hay en nuestro país que se conduce de manera antidemocrática y sin sujeción al Estado de derecho, es el poder de los poderes fácticos.*

*Y en esta reforma, en esta minuta del Senado de la República no hay una sola mención al poder de la televisión, no hay una sola mención al poder del Ejército, no hay una sola mención al poder de los partidos, de los sindicatos, de las iglesias, del gobierno de los Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, etcétera. Es decir, no atiende al poder fáctico que ha secuestrado, ha subordinado a las instituciones formales de nuestro país como el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, etcétera.*

*Cualquier reforma política, también desde nuestro punto de vista, debe atender al problema de la igualdad, de una mejor distribución de la riqueza en México. Aquí en esta reforma, por ejemplo, no se propone nada respecto a la garantía institucional, procesal, para hacer efectivos, viables y una realidad derechos económicos, sociales y culturales.*

*En esta minuta del Senado no se dice cómo vamos a hacer efectivo el derecho a la educación, a la salud, a la*

*vivienda y al empleo. Qué tipo de reforma política es ésta que no ve por el principal problema de los mexicanos que es la pobreza y la desigualdad.*

*En tercer lugar se dice: bueno, es una reforma política. Pero es una reforma política que no propone el cambio del sistema presidencial en México. En México este sistema presidencial está agotado, periclitado. Necesitamos un nuevo sistema político, ese sistema político puede ser parlamentario, puede ser semiparlamentario, pero es evidente que el sistema presidencial no funciona con el actual sistema de partidos que es multipartidista, porque no conduce a la gobernabilidad y a la democratización de nuestro país.*

*Hay otro punto de cualquier reforma política que sí se contempla a medias en la minuta y se contempla mal que es el de la democracia participativa. Esta minuta del Senado habla de tres mecanismos de democracia participativa, hablan del derecho de consulta de la iniciativa legislativa ciudadana y de las candidaturas independientes, pero se olvida de la revocación del mandato, se olvida del referéndum, se olvida del presupuesto participativo, se olvida de las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, etcétera, de muchas figuras de democracia participativa y deliberativa.*

*Sobre las figuras de democracia participativa que contiene esta minuta del Senado, casi podría decirles que tal como están previstas en la minuta del Senado harán inviable por parte de los ciudadanos el ejercicio de estas figuras.*

*Por ejemplo, el derecho de consulta, según la minuta del Senado para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de consulta deben reunir o deben constituirse al menos o se debe de lograr, se debe de obtener el dos por ciento del listado nominal del padrón electoral.*

*Eso equivale más o menos a constituir siete partidos políticos, solamente grandes organizaciones de ciudadanos que en este país, en este momento conozco pocas pueden lograr ese número suficiente de ciudadanos que promuevan una consulta ciudadana integrando este dos por ciento del listado nominal.*

*Repito, es una cantidad equivalente a constituir al requisito que la ley electoral pide, para constituir siete partidos políticos, díganme si va a ser o si es un mecanismo accesible a los ciudadanos.*

*La otra figura de democracia participativa que se está proponiendo es la iniciativa legislativa ciudadana. Y se propone en la minuta del Senado que 0.25 por ciento del listado nominal de ciudadanos pueda proponer una iniciativa legislativa ciudadana.*

*Eso equivale casi a exigir el número de ciudadanos que se piden para constituir un partido político, es decir, no va a ser fácil que los ciudadanos promuevan iniciativas legislativas ciudadanas.*

*En cuanto a la candidatura independiente que es una figura que creo que debe rescatarse e incorporarse en el sistema político mexicano como también el derecho de consulta y el derecho de iniciativa legislativa ciudadana, pero con umbrales más accesibles a los ciudadanos.*

*En el caso de la candidatura ciudadana, por ejemplo, no se dice nada que puede ocurrir con las candidaturas ciudadanas si son financiadas con financiamiento privado, que los candidatos que los candidatos ciudadanos van representar unos intereses de los grupos económicos, del crimen organizado o de quien pueda pagar una candidatura ciudadana.*

*La candidatura ciudadana debe permitirse, debe establecerse en la Constitución y en las leyes, pero exclusivamente con financiamiento público, prohibiendo el financiamiento privado y estableciéndose además una profunda reforma a la Ley de Radio y Televisión, a las reglas que actualmente están previstas en el Cofipe en materia de radio y televisión, para que el candidato ciudadano no vaya a ser también una correa de transmisión de la televisión y la radio.*

*En fin, aquí termino con estas reflexiones de carácter general, algunas sobre la reforma política que nos envió el Senado de la República. Vayamos al tema del debate que nos trajo aquí a Durango, para discutir si el presupuesto debe de ser vetado, el tema de la reconducción presupuestal, el tema de la reconducción presupuestal, el tema de la reconducción fiscal y el tema de la ratificación de los titulares de los órganos reguladores.*

*Qué opino acerca del veto del presupuesto, estaría a favor tal y como la corte lo ha determinado de que el veto al presupuesto se estableciera, pero con muchas matizaciones, con muchos asegunes, hay que darle poder, porque el veto del presupuesto a quién le da poder, le da poder al Ejecutivo, entonces, tendríamos que establecer*

*también mecanismos en la constitución que fortalecieran el papel de la Cámara de Diputados o del Congreso en la aprobación del presupuesto y en el seguimiento, en el ejercicio...*

*(Sigue turno 15)*

*... entonces tendríamos que establecer también mecanismos en la Constitución, que fortalecieran el papel de la Cámara de Diputados o del Congreso en la aprobación del presupuesto, y en el seguimiento en el ejercicio del gasto.*

*¿A qué me refiero en concreto? Decía la diputada Yolanda de la Torre, con mucha precisión que el presupuesto para este año en la Cámara de Diputados, que aprobamos para la federación fue de poco más de 3 billones de pesos; la diputada Yolanda de la Torre nos hizo una pregunta, ¿de esos más de 3 billones de pesos, cuántos recursos en realidad, en la Cámara de Diputados estuvieron sujetos a la discusión entre los diputados?*

*Solamente 100 mil millones de pesos, ése fue el debate, y tenía que ver con las participaciones y aportaciones federales, no tenía que ver con los 3 billones o más de 3 billones que componen el Presupuesto de Egresos para la Federación. ¿Qué tipo de poder tiene la Cámara de Diputados, si no puede más que aprobar y discutir 100 mil millones de pesos, y no puede discutir acerca de los 3 billones de pesos?*

*Es verdad que constitucionalmente no hay impedimento para que discutiéramos y pusiéramos de cabeza el proyecto de presupuestos que nos envía el Ejecutivo, pero hasta el momento, en la Cámara de Diputados nunca se ha hecho, solamente hay un porcentaje muy pequeño de margen de discusión sobre el presupuesto en la Cámara de Diputados.*

*Luego, está bien que le demos el veto del presupuesto, o del presupuesto al Ejecutivo, pero ¿puede la Cámara de Diputados —les pregunto a ustedes— presentar un presupuesto alternativo al del Ejecutivo? No puede, no tenemos facultad de iniciativa en materia de presupuesto. La facultad de iniciativa en materia de presupuesto, y en Ley de Ingresos es exclusiva del titular del Poder Ejecutivo; la Cámara de Diputados no puede presentar un proyecto de presupuesto alternativo al que presenta el Ejecutivo.*

Luego, nuestro experto en el tema, el doctor Kenvir Puente recordó una frase en el debate en la Corte, en 2005, cuando la Corte dijo que el Ejecutivo sí podía vetar el presupuesto; algo que me parece de la mayor trascendencia, y que debiéramos resolver, antes que determinar si constitucional o formalmente otorgamos o no ese poder de veto al Ejecutivo. El problema es un problema muy viejo es un problema del siglo XIX, que en la Guerra Francoprusiana planteó un jurista alemán que se llamón Paul Laban, quien dijo ¿cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto?

¿Es un acto administrativo o es una ley? Laban que era defensor de Bismark, para darle preeminencia al Ejecutivo prusiano dijo Laban que era un acto administrativo; eso se sigue repitiendo en México, en los manuales de Derecho Financiero, en las propias sentencias de la Suprema Corte, cuando se aborda el problema de la naturaleza del presupuesto, se dice que es un acto administrativo.

En todos los países del mundo, de la OGDE, al menos de la OGDE, el presupuesto es un acto legislativo, y si es un acto legislativo, la pregunta que hizo el ministro Ortiz Mayagoitia carece de sustancia. El ministro Ortiz Mayagoitia dijo en 2005, ¿puede la Cámara de Diputados —se preguntó— a través del presupuesto de egresos ordenar que el Ejecutivo haga determinadas obras, construya determinados edificios, o solamente debe autorizar los gastos que él ha pedido hacer?

Si decimos que el presupuesto es un acto administrativo, solamente puede autorizar los gastos que él ha pedido; si decimos que el presupuesto es un acto legislativo, a través del presupuesto, del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, la Cámara de Diputados o ambas Cámaras, si reformáramos la Constitución para que ambas Cámaras aprobaran el presupuesto, como ambas Cámaras aprueban la Ley de Ingresos podrían, a través del presupuesto, desde luego, ordenarle al Ejecutivo que haga determinadas obras, o que deje de hacerlas.

Que construya determinados edificios, o que deje de construirlos, entonces, este debate es muy importante, y sería muy importante que en la Constitución Mexicana, en el artículo 74 se estableciera, con toda claridad que el presupuesto es un acto legislativo, y se dijera también —y ésta es mi preferencia personal— que el presupuesto debe ser aprobado por ambas Cámaras.

Como los tratados no solamente debieran ser aprobados por el Senado, sino también por la Cámara de Diputados, pero éste es un problema no resuelto; tampoco la minuta del Senado —no me quiero extender más— voy a poner otro ejemplo, se refiere al tiempo que tiene la Cámara de Diputados para analizar el presupuesto.

El tiempo que tenemos en la Cámara para estudiar el presupuesto que nos envía el Ejecutivo es irrisorio; el presupuesto, constitucionalmente llega a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre tenemos hasta el 15 de noviembre para aprobar el presupuesto. Díganme con qué seriedad, la Cámara de Diputados en unas cuantas semanas puede estudiar, analizar, ir al fondo de cada uno de los temas, de cada una de las partidas y subpartidas que contiene el presupuesto.

Desde luego que quien tiene la sartén por el mango en esta materia es el Ejecutivo, porque la Cámara de Diputados dispone de muy poco tiempo para estudiar, analizar, conocer, debatir el Presupuesto de Egresos, pero los problemas mayores vienen, no solamente en la aprobación del presupuesto, sino en el ejercicio del presupuesto.

¿Cuáles son esos dos problemas? El doctor Puente mencionó algunos; uno de los problemas es que en el presupuesto, de manera indebida, la Cámara de Diputados —esto es culpa nuestra, de los diputados— acostumbra delegar al Ejecutivo, mediante reglas de operación, cómo se debe ejercer el gasto de muchos programas federales.

Esto es indebido, la Cámara de Diputados no debiera delegar su atribución presupuestal en el Ejecutivo en la Secretaría de Hacienda, para que ésta, mediante reglas de operación diga cómo se va a gastar el dinero. Estamos violando el artículo 126 de la Constitución cuando autorizamos estas reglas de operación y delegamos la facultad que tiene la Cámara de Diputados en el Ejecutivo.

Y otro problema mayúsculo es cómo se fiscaliza, o cuánto del presupuesto es fiscalizado en realidad; no pasa del 6 por ciento. La Auditoría Superior de la Federación no fiscaliza el 10 por ciento del presupuesto, de cómo se ejerce el gasto, no fiscaliza cómo se ejerce el 20 o el 30; apenas llegamos al 5 o a l 6 por ciento de cómo se ejerce el presupuesto, es decir, no hay una auténtica ren-

*dición de cuentas respecto al ejercicio presupuestal en México.*

*Las sanciones que existen respecto a los subejercicios son mínimas, etcétera. Respecto a la tácita reconducción presupuestal, en principio les quiero decir que estoy de acuerdo, pero que solamente tendría que hacerse esa tácita reconducción presupuestal, como aquí expuso el diputado Solís Acero, cuando comentaba esa iniciativa de los diputados priistas.*

*Solamente la tácita reconducción presupuestal, tal como lo determina actualmente el artículo 75 de la Constitución, respecto a las remuneraciones de los servidores públicos previstas en el presupuesto del año anterior, y respecto a obligaciones previstas en ley. Esto para que la tácita reconducción presupuestal no se convierta en un instrumento a favor del Ejecutivo, que limite los alicientes o los estímulo para seguir discutiendo la aprobación del presupuesto.*

*Quiero decir unas palabras respecto a los órganos reguladores. Este tema es de la mayor importancia, decía el diputado Guevara, ¿por qué nada más tres órganos reguladores? La Cofetel...*

(Sigue turno 16)

*... diputado Solís Acero cuando comentaba esa iniciativa de los diputados priistas, solamente la tácita reconducción presupuestal tal y como lo determina actualmente el artículo 75 de la Constitución respecto a las remuneraciones de los servidores públicos previstas en el presupuesto del año anterior respecto a obligaciones previstas en ley.*

*Esto, para qué, la tácita reconducción presupuestal, no se convierta en un instrumento a favor del Ejecutivo que limite los alicientes o los estímulos, para seguir discutiendo la aprobación del presupuesto.*

*Quiero decir unas palabras respecto a los órganos reguladores, este tema es de la mayor importancia, decía el diputado Guevara, por qué nada más tres órganos reguladores, la Cofetel, la Comisión Federal de Competencia Económica o la Comisión Reguladora de Energía, cuando otros órganos del Estado también debieran ser motivo de la minuta del Senado y tiene razón, por qué nada más estos tres.*

*Estos tres tienen competencias extraordinarias que tienen que ver con los poderes fácticos del país, por ejemplo, la Cofetel tiene intervención en la autorización de concesiones, prórrogas de concesiones y permisos en materia de radio, televisión, telecomunicaciones, etcétera.*

*La Comisión Federal de Competencia es la que se supone que vigila que en nuestro país no haya monopolios y la Comisión Reguladora de Energía entre otras cosas fija las autorizaciones de tarifas, los precios del gas, de hidrocarburos en nuestro país.*

*Como ustedes ven son competencias extraordinarias, para mí, desde mi punto de vista no basta la simple ratificación del Senado, de los titulares de estos órganos reguladores. Aquí debiera haber un esquema diferente estos titulares de los órganos reguladores y los propios órganos reguladores debieran tener autonomía constitucional y los titulares de los órganos reguladores debieran de ser electos por los ciudadanos mediante elecciones democráticas.*

*Desde luego, aquí no sería permisible campañas políticas, ni financiamiento público, ni financiamiento privado, solamente tiempos del Estado habría que darles a los aspirantes a ser titulares de los órganos reguladores y en las elecciones la gente votar si están de acuerdo o no con favorecer con su voto, para que ciertos funcionarios desempeñen estas funciones que son fundamentales, para controlar el poder de los poderes fácticos en nuestro país.*

*Quiero terminar mi tiempo de exposición haciendo una conclusión. Hay muchos temas seguramente que no traté de los tres temas específicos que nos trato o que nos ocupó mencionar en esta mesa, quiero decirles que mi punto de vista sobre esta minuta del Senado es que es una minuta muy pobre, es una minuta muy chiquita, es una minuta que no resolverá los problemas del país.*

*Sobre reformas constitucionales siempre hay dos visiones o en las reformas legales hay una visión gradualista, minimalista y una visión maximalista. Estoy del lado de los que quieren una visión máxima lista, estoy en los que pensamos, seguramente Porfirio lo dirá cuando le toque exponer por qué en México tengamos una nueva constitución que transforme radicalmente el... del país. Estoy en esa visión.*

*También creo que no solamente basta en México tener una nueva constitución, porque por ejemplo hemos revisado en los últimos años, en los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón que ha habido más de 185 artículos reformados a la Constitución y díganme si con esos 185 artículos reformados a la Constitución solamente en tres sexenios si ese número de artículos reformados ha implicado un cambio sustancial al... del país.*

*Pues, no, porque en México hacemos reformas para que nada cambie, somos gatopardistas, reformas para que nada cambie, para que el régimen de privilegios de corrupción siga permaneciendo. Lo que necesitamos es una nueva Constitución, pero necesitamos también que esa Constitución sea normativa, que sus principios, sus valores, sus reglas, sus normas jurídicas se aproximen a la realidad.*

*Es decir, la Constitución merece ser defendida mediante instrumentos de defensa efectivos a la Constitución, el esquema de amparo está... las controversias constitucionales igualmente, las acciones de inconstitucionalidad también.*

*Necesitamos mecanismos de defensa de la Constitución muy exigentes, muy amplios que hagan que la Constitución lo que se prevea en el texto se realice aproximadamente en la realidad. Esta va a ser la única manera de transformar el... en nuestro país. Por su atención muchas gracias.*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Muchas gracias al doctor Jaime Cárdenas. Ahora, intervendrá la magistrada María del Pilar Muñoz González que lo es del Tercer Tribunal Colegiado del XXII Circuito con residencia en la ciudad de Querétaro.*

*Ha ocupado diversos cargos en los que se encuentran actuario y secretaria de los juzgados tercero y octavo del distrito en materia administrativo en el Distrito Federal. Secretaria del segundo distrito colegiado en materia administrativa del primer circuito con residencia en el Distrito Federal. Secretaria de estudio y cuenta de la primera, tercera y cuarta salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaria de estudio y cuenta del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jueza segundo de distrito de proceso y amparo en materia mixta en el estado de Michoacán con residencia en la ciudad de Morelia. Magistrada del segundo tribunal*

*colegiado del vigésimo tercer circuito con residencia en la ciudad de Aguascalientes, entre otros.*

*Además le agradecemos su intervención y tiene el uso de la palabra.*

**La magistrada María del Pilar Muñoz González:** *Muchas gracias. Buenas tardes a todos. Quiero iniciar mencionando dos aspectos para la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, el primero de ellos es felicitarles por esta extraordinaria oportunidad de la organización de los foros en torno a la reforma política, porque acerca a todos los ciudadanos con esta Cámara y eso es extraordinario.*

*El segundo aspecto es que quiero agradecer la invitación que se me hizo, para participar y poner a consideración la ponencia en torno a la ratificación de los comisionados de los órganos reguladores.*

*No omito mencionar que reconozco la hospitalidad con que se nos ha recibido por parte del titular del Ejecutivo del estado, para acogernos tan amablemente y poder desarrollar este evento, también, muchas gracias.*

*El tema que mencioné lo voy a exponer a ustedes basado en seis puntos:*

*El primero de ellos haré una breve introducción. El segundo voy a hacer alusión a una reflexión jurídica, es decir, haré mención de diversos artículos constitucionales en torno al tema. El tercero mencionaré criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a cerca de la división de poderes. El quinto punto va a erradicar fundamentalmente en el criterio que voy a exponerles sobre la procedencia de la ratificación de los comisionados, de los órganos reguladores y el sexto punto va a ser la conclusión y las propuestas...*

*(Sigue turno 17)*

*... va hacer la conclusión y las propuestas que haré a ustedes.*

*En torno a la introducción, quiero decirles que la compleja realidad de las sociedad mexicana, la exigencia de marchar al ritmo de los avances tecnológicos y la necesidad de proteger a los consumidores y público usuario*

*de los servicios de telecomunicaciones y energía ha impuesto como temas relevantes dar atención a dichos sectores cada día más especializados, al punto de que en este país ya se han establecido a nivel constitucional y legal el nacimiento, organización y funciones de los diversos órganos reguladores en materia de competencia económica, telecomunicaciones y energía, mismos que actualmente cobran importancia a efecto de solucionar los problemas que se suscitan en dichas materias.*

*Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen la máxima operatividad de los órganos reguladores y demás sectores en juego: El económico, el de telecomunicaciones y el de energía ya mencionados. Sin que por ello deban desconocerse los pilares básicos de la vida democrática y constitucional que rige nuestro sistema como el principio de división de poderes.*

*Así, se hace imperante que se asegure y garantice que dichos órganos reguladores y sus comisiones no sean disfuncionales, si no que se preserve la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que son establecidas a favor de los órganos reguladores, de los sectores en cita, lo cual en diversos ámbitos de la vida de esta nación se ha pretendido lograr mediante la facultad del Senado de la República, de ratificar los nombramientos, considerando la experiencia y demás cualidades de quienes están a cargo de ejecutar tan importantes funciones, que a la larga permitirán que la sociedad cuenten con mejores instrumentos a efecto de impulsar el desarrollo de las ramas, de la especialización que se comenta e incrementar los niveles de calidad de dichos servicios, así como, velar por un acceso efectivo a los mismos y mejorar las condiciones de mercado en beneficio de los consumidores, abatir las carencias y rezago de la sociedad mexicana y no que tales organismos sean cuestionados por resultar poco funcionales y en algunas elites gubernamentales o para ciertos grupos representados por los intereses que tienen en las ramas de las materias de que se trata.*

*Nadie desconoce el tópico de actualidad de que en manera reiterada se ha cuestionado el transparente, eficaz e imparcial desempeño de las comisiones de los órganos reguladores al punto de considerar como elemento para la consolidación para la reforma política la ratificación de los comisionados de tales órganos como lo son los ya mencionados. De ahí la necesidad de definir a nivel constitucional los mecanismos procedimentales necesarios*

*para el nombramiento de los comisionados de los órganos reguladores.*

*Reflexión jurídica. Cabe mencionar que de los artículo 39, 40 y 41 párrafo primero y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo que a su vez delego en el poder constituyente la facultad de emitir una norma suprema que sirviendo de base para todo el ordenamiento jurídico mexicano, estableciera los derechos fundamentales mínimos, no los únicos de los gobernados, la forma de gobierno adoptada y a nivel federal la creación de los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sus atribuciones, prohibiciones e interrelación entre ellos.*

*Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de que como ha sucedido con el tiempo y la evolución de la sociedad pudiera llegarse a establecer organismos constitucionales autónomos que paulatinamente se han incorporado al régimen constitucional.*

*Por su parte, el principio de supremacía constitucional que consiste en que la Carta Magna, está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. Es la ley que rige las leyes y que crea y autoriza a las autoridades y para hacer efectivo el principio de la propia Carta Magna, establece la obligación que tienen todos los servidores públicos de protestar, guardar y hacer guardar la Constitución, lo que incluye al propio presidente de la República, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Sin embargo, a todos los funcionarios les resulta exigible guardar y hacer guardar la constitución en la medida de que al ejercer la autoridad en el campo de su competencia, también tendrán que exigir que se cumpla la Constitución. Por lo que es de vital trascendencia el análisis que se contemple a nivel constitucional la facultad de ratificación del Senado de la República de los nombramientos que el Ejecutivo federal haga de los comisionados de los órganos reguladores antes mencionados.*

*En tanto el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución federal consiste en esencia en que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, y judicial, división que según los distintos preceptos legales que integran la Carta Magna, tiene como finalidad es-*

*tablecer especialización, aunque no de manera excluyente de las principales atribuciones del estado, a saber la emisión de normas, su aplicación materialización y finalmente la resolución de conflictos por un órgano imparcial.*

*La división de poderes, también implica un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o como consecuencia de ello una afectación al principio democrático a los derechos fundamentales o a sus garantías. Es decir, ese principio pretende evitar la concentración de atribuciones en un solo poder de manera que avasalle y someta indebidamente a los otros dos en perjuicio de la integridad el orden constitucional.*

*En seguida voy a mencionar dos criterios que me parecen importantes acerca de la división de poderes que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El rubro de uno de ellos es el siguiente:*

*División de Poderes: El equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la Constitución Federal. Contenido, la tesis de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el semanario judicial de la Federación, séptima época, volumen 151 a 156 tercera parte página 117 con el rubro "División de Poderes, sistema de constitucional flexible", no puede en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé el artículo 135. Así como del principio de supremacía constitucional basado en que...*

*(Sigue turno 18)*

*... prevé el artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución federal es fuente de las normas secundarias del sistema origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos y continente de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquellos, funcionando por ende como mecanismo de control de poder.*

*En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las enti-*

*dades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendientes a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ellos, una afectación al principio democrático o los derechos fundamentales o sus garantías.*

*El siguiente criterio versa sobre lo siguiente. División de poderes. Para evitar la vulneración de este principio existen provisiones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas. Ahí concluye el título.*

*Contenido. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión; b) a la no dependencia, y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.*

*La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.*

*La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.*

*La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.*

*La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.*



Los criterios antes enunciados pueden verificarse e identificarse como jurisprudencia; la primera de ellas está identificada como PJ52/2005 y la segunda PJ80/2004, visibles, la primera en la página 954 del tomo 22 de julio del 2005, y la página mil 122 del tomo XX de septiembre del 2004, la segunda. Ambos corresponden a la novena época del Semanario judicial de la federación y su gaceta.

Enseguida voy a hacer alusión a los órganos reguladores. Esta ponencia hace referencia a continuación a las comisiones federales de competencia económica, reguladora de energía y de telecomunicaciones. Por lo que toca a la Comisión Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios y libre concurrencia, vale hacer alusión a los artículos 1º, 2º, 3º, y 23.

El primero refiere que tal ley es de observancia general en toda la república y aplicable a todas las áreas de la actividad económica, en tanto que el siguiente precepto sustancialmente alude a la protección del proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención de prácticas monopólicas. El siguiente refiere a quienes están sujetos a lo establecido por tal ley y, finalmente, el último precepto establece la naturaleza de la Comisión Federal de Competencia como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía. Cabe referir que el artículo 26 de esa ley facultó al Ejecutivo federal para designar a los comisionados.

En cuanto a la diversa Comisión Reguladora de Energía, su fundamenta constitucional se encuentra en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Dicha comisión fue creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 1993, el cual en su artículo 1º la crea como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en tanto que en su artículo 2º la establece como responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica. Finalmente, el artículo 5 determina que los comisionados serán designados por el Ejecutivo federal.

En relación con la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el decreto por el que se crea en su artículo 1º, la

establece también como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa, mientras que en su artículo 2º la faculta, sujetándola a los criterios de competencia, eficacia, seguridad jurídica y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios a registrar las tarifas de telecomunicaciones y cuya designación de los comisionados corresponde también al titular del Ejecutivo federal, según el artículo 9C de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Procedencia de la ratificación de los comisionados de los órganos reguladores. En este aspecto es donde radica el criterio de esta ponente en torno a tal aspecto. Estimo que es procedente la reforma constitucional relativa al artículo 89, fracción III, a efecto de que en ésta se establezca la facultad del titular del Ejecutivo federal de nombrar a los integrantes de los órganos colegiados encargados en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, con aprobación del Senado de la república.

Tal criterio se sustenta en lo siguiente. Primero, ésta sería acorde con lo establecido por nuestro más alto tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad número 33/206, resuelta el 2 de mayo del 2007, pues en tal ejecutoria se determinó procedente la declaratoria de invalidez del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la parte siguiente.

Artículo 26. La Cámara...

(Sigue turno 19)

... primer párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica en la parte siguiente:

Artículo 26. La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá 30 días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento. Hasta ahí el contenido del artículo.

Ello atendiendo a lo establecido en la ejecutoria de tal acción inconstitucional en la que se precisa enseguida.

a) Tomando en cuenta y a efecto de interpretar el alcance del artículo 89, fracción II, última parte constitucio-

nal, debemos tener presente la distinción entre la administración pública centralizada como organización administrativa que forma parte de la esfera jurídica de competencia del Ejecutivo y que reúne básicamente todas las características y requisitos de aquella, que mantiene a una estructura de tal manera directa y jerárquica que comprende, por tanto, las potestades de mando, nombramiento y remoción y que dadas esas características le corresponden, en exclusiva al Poder Ejecutivo, sin que otro poder pueda intervenir en su actuación.

Y aquí quiero puntualizar en forma muy enfática lo que a continuación señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que expresamente lo establezca la Constitución federal, como ocurre, por ejemplo en el caso de los nombramientos a que se refieren las fracciones IV, V y IX del artículo 89 de la Constitución Federal.

Luego, tratándose de la administración pública centralizada, no puede admitirse la injerencia de otro poder en la facultad de nombramiento y remoción que corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo, dado que se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes que existe en nuestro sistema constitucional respecto de la administración pública centralizada a cargo del Poder Ejecutivo federal.

b) Por consiguiente debe concluirse que la atribución conferida al Congreso de la Unión en los artículos 73, fracción XXX y 89 fracción II última parte de la Constitución federal para que a través de una ley sea configurado un sistema que contenga la determinación del procedimiento y la participación de los órganos que puedan intervenir en la designación de los demás empleados de la Unión.

No es absoluto, sino que, en todo caso, el Congreso tendrá que verificar que ése sistema no sea contrario a las facultades reservadas, y que por ende, exclusivas que tienen los tres Poderes de la Unión. Esto es, aquellas facultades que constitucionalmente se le han conferido o encargado derivado de las funciones que a cada uno corresponde en relación con el Poder Ejecutivo federal a manera de ejemplo, el libre nombramiento y remoción de los secretarios de Estado, la dirección de la política exterior, el otorgamiento del indulto de los reos, puesto que tal proceder colocaría a alguno de ellos por encima de resto, es decir, en condiciones de superioridad respecto de los otros, situación que justamente resulta con-

traria a la finalidad que persigue el principio de división de poderes.

Luego, la implementación en la ley de mecanismo de colaboración entre poderes, en este caso, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo a través del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, no es de ejercicio irrestricto absoluto, es decir, no se trata de una atribución a través de la cual el legislador ordinario pueda actuar en forma ordinaria sin respetar la división funcional de los poderes.

c) Asimismo, y esto de igual manera quiero hacer un énfasis muy particular porque en este siguiente aspecto también se sustenta el criterio que sostengo, porque ninguno de los preceptos constitucionales que otorgan facultades exclusivas tanto al Senado como a la Comisión Permanente, artículo 76 y 78 respectivamente de la Constitución federal ni en algún otro en que se comprendan facultades que en su caso consagre la norma fundamental, se prevé la relativa a su participación en el nombramiento de titulares de entidades de la administración pública federal dentro de las que se incluyen a los organismos desconcentrados, como en la especie lo es la Comisión Federal de Competencia Económica, entre otras.

De igual forma, la participación del órgano legislativo en el procedimiento de la designación de este tipo de funcionarios no resulta estrictamente necesaria para el ejercicio de la facultad que el artículo 89 constitucional establece a favor del presidente de la República, pues además de tratarse de empleados de la administración pública federal que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones, su nombramiento corresponde originalmente a este último sin encontrarse condicionado al móvil de actuación de otros de los poderes públicos, salvo —y esto lo recalco de igual manera— en los casos expresamente previstos en la Constitución. Hasta ahí la cita de lo señalado en la acción de inconstitucional que mencioné por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior se colige que el pleno de nuestro más alto tribunal determinó la invalidez del artículo 26 de mérito relativo a la objeción por parte del Senado de la República a la designación del comisionado de la Comisión Federal de Economía, por un lado por estar prevista en una norma ordinaria.

*Y, segundo, porque tratándose de la administración pública centralizada, no podía admitirse la injerencia de otro poder en la facultad del nombramiento y remoción que corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo, salvo que expresamente lo establezca la Constitución federal.*

*Por tanto, si hoy la reforma que se propone en torno a la ratificación de la designación de comisionados de los órganos reguladores se refiere a la Constitución General de la República en cuanto a su artículo 89, fracción III, es jurídicamente viable.*

*Pues ello constituye una colaboración de un poder con otro, a fin de lograr la certera designación de los comisionados con el objeto de que éstos cuenten con la capacidad técnica y profesional para el desempeño de su función en beneficio de la economía nacional y por consecuencia de los ciudadanos de la república.*

*También no constituye una invasión de poderes, prohibido por artículo 29 constitucional, sino por el contrario, implica una coordinación y colaboración entre los Poderes Legislativo con el Ejecutivo.*

*Asimismo, porque queda intocada la facultad del Ejecutivo federal en cuanto a la designación de los comisionados.*

*Esta propuesta toma en cuenta la importancia de la función de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia Económica y de la Comisión Reguladora de Energía.*

*Estoy por concluir, permítanme unos momentos y ya termino. En efecto, en cuanto a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, alguna de las facultades establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones como lo son: expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar...*

*(Sigue turno 20)*

*... en cuanto a la Comisión de Federal de Telecomunicaciones, algunas de las facultades establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones, como lo son expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones; promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones*

*incluyendo la que se realice con redes extranjeras y determinar las condiciones que, en materia de interconexión no haya podido convenirse con los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, y registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones.*

*Hasta ahí menciono por el tiempo, las facultades que tiene la mencionada comisión. En cuanto a la diversa de competencia económica se advierte que tiene facultades contempladas en la Ley de Competencia Económica, verbigracia, investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas o concentraciones contrarias a esta ley, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos de la información o documentos que estime relevantes y pertinentes.*

*Finalmente, la Comisión Reguladora de Energía cuenta con atribuciones tales como el suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público, la generación, exportación e importación de energía eléctrica que realicen los particulares, entre otras establecidas por la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.*

*De la ejemplificación de las facultades de las comisiones aludidas se desprende la importancia y el impacto económico nacional. Se considera importante la duración en el cargo y la renovabilidad en el mismo de los comisionados de los órganos reguladores, como a continuación se detallan. Respecto de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el artículo 9D de la Ley Federal de Telecomunicaciones determina que desempeñará su cargo por un periodo de 8 años renovables por un solo periodo.*

*Respecto de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, el artículo 27 de la Ley Federal de Competencia Económica preceptúa que desempeñará su cargo por 10 años no renovables; respecto de los comisionados de la Reguladora de Energía, el artículo 6o. de la ley respectiva establece que desempeñará su cargo por 5 años, por periodos escalonados de 5 años de sucesión anual e inicio del 1 de enero del año respectivo, con posibilidad de ser designados nuevamente.*

*Concluyo únicamente proponiendo que es viable la reforma de la Fracción III del artículo 89 constitucional por las razones que he expuesto, y segundo, la reforma señalada en el punto anterior no contraviene el principio de... de poderes, por las razones también expuestas,*

y porque queda intocada la facultad del Ejecutivo Federal, y solo propongo que se incluya dentro de la reforma de la Fracción III del artículo 89 constitucional, que al día siguiente de que se reciba por el Senado la propuesta de designación del comisionado correspondiente de los órganos reguladores por parte del Ejecutivo Federal, aquél cuente con 30 días para su aprobación, y que de no disponer de tal plazo a que se alude por parte del Senado, y transcurrido el mismo, la designación del Ejecutivo quedará formalmente hecha. Muchas gracias.

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** Muchas gracias a la magistrada María del Pilar Núñez González. De manera muy rápida diré del diputado Porfirio Muñoz Ledo, que tiene una larga trayectoria política, que todo mundo lo conoce, y que siempre es un privilegio escuchar sus posiciones. Tiene la palabra, diputado Muñoz Ledo.

**El diputado Porfirio Muñoz Ledo:** Muchas gracias por dar la biografía, porque me hubiera tardado más que la lectura de artículos de la Constitución.

Dijo el gobernador, a quien agradecemos su generosidad y hospitalidad, así como a nuestros amigos de esta entidad, que a falta de acuerdos institucionales de largo plazo estamos en el “toma y daca” de reformas menores. En otras palabras, que los árboles de la negociación cotidiana no nos dejan ver el bosque de la gran reforma constitucional que este país requiere.

Yo no creo que necesitemos un juego de adjetivos, pero, ya que se habló de galimatías hay que irse al Internet. De inmediato pensé que era algo mático, un Matías gálico, esto es francés, y acabamos de ver que esta palabra aparece en los ensayos de Montaigne de 1580, el gran pensador, el ordenador del pensamiento francés, y se refiere a una pésima traducción al griego que se hizo en Bizancio, de el Evangelio según San Matías, y ésa es la base.

Aquí quizás no haya galimatías, pero sí “charromatías”, el famoso Charro Matías, personaje emblemático de Abel Quezada, que tenía un gran sombrero mexicano que decía “viva México —coma— cabrones”, yo no digo que aquí se hable de “Viva Manlio, cabrones diputados”, pero es a lo que me sonó.

Con todo respeto para mis amigos a los que quiero tanto. Yo voy a abreviar porque estamos en la hora del ape-

ritivo, y a esa hora me ponen enfrente un digestivo; e iba a referirme con más detenimiento a lo que me invitó Jaime Cárdenas, a poco la historia de estos temas dentro de los proyectos de Reforma del Estado.

Yo traía dos documentos, éste es el libro sobre La reforma del Estado, que elaboró la Comisión de la Reforma, que tuve el honor de presidir en el año 2000. Son 182 propuestas de reforma constitucional que se iban a someter al Congreso por un procedimiento del cual hablaré al final, y no prácticamente ningún tema que sea tratado en ésta y en anteriores reformas, que no hayan sido abordadas.

Traje también, pero no me detendré, en la síntesis de los partidos políticos en el ejercicio que se llamó la CENCA, el Comité de Discusión y Negociación de Acuerdos, cuyo director era mi amigo Alberto Aguilar Iñárritu, que aquí está, y que me encargaron como consultar registrar por temas las propuestas de los partidos. Fueron 6 mil y tantas propuestas de la sociedad, y más de 900 propuestas de los partidos.

Por lo que hace a este capítulo de Equilibrio de Poderes son 236 propuestas de los partidos. Claro, no coinciden, pero como es un cuadro cruzado, se verá que había mucha materia de negociación, cuando obviamente aparecen coincidencias de varios partidos que puedan hacer mayoría.

El hecho es que en este país llevamos de la Constitución de 17, más de 500 reformas constitucionales; no hay ningún paralelo en la historia de la humanidad, y si consideramos que la Constitución del 17, en su portada dice que “enmienda y reforma la de 1857” venimos reformando la que defendió Benito Juárez, hasta la fecha.

Éste es un procedimiento absolutamente irracional. Todo mundo sabe que una Constitución es una arquitectura, se llama arquitectura institucional, por eso todos los parches, contradicciones, lagunas, yuxtaposiciones que hacen que se convierta en un legislador más, la Suprema Corte de Justicia o en legislador definitivo.

Solo —acaba de decirlo Jaime— 79 reformas del gobierno de Calderón. En una sola reforma, la de 76, la electoral y la del Distrito Federal me correspondió negociar por la oposición, reformamos 17 artículos; así no podemos seguir, y lo que voy a decir de lo que tenemos

*en la mesa tiene que ver con este tema de la arquitectura constitucional...*

*(Sigue turno 21)*

*... dice que enmienda y reforma la de 1857, venimos reformando la que defendió Benito Juárez hasta la fecha. Éste es un procedimiento absolutamente irracional. Todo mundo sabe que una constitución es una arquitectura, se llama arquitectura institucional. Por eso, todos los parches contradicciones lagunas, yuxtaposiciones que hacen que se convierta en un legislador, más la Suprema Corte de Justicia o en legislador definitivo, sólo acaba de decirlo Jaime, 79 reformas el gobierno de Calderón.*

*En una sola reforma, la del 76, la electoral y la del Distrito Federal me correspondió negociar por la oposición, reformamos 17 artículos, así no podemos seguir y lo que voy a decirte, lo que tenemos en la mesa tiene que ver con este tema de la... constitucional.*

*Luego están todos, me lo recordó el diputado Solís Ace-ro, lo temas de equilibrios de poderes en esta mesa, ya venía preparado para todos, nada más hay tres y a los otros no me voy a extender. Pero, mire, hay desde el año 89-90, tres propuestas en la mesa. Hay un libro que so las reformas del estado, -ése está totalmente agotado-, que son todos los proyectos que surgieron desde la campaña electoral del 88, ese libro fue compilado por un paisano de ustedes, Jorge Torres Castillo, por cierto me acaba de llamar y ahí están todos los proyectos.*

*Tenemos tres definiciones interpartidarias de lo que debe ser la reforma del Estado. El primer acuerdo lo logramos en junio del 95, los presidentes de los partidos, donde por cierto firmó Calderón, -no le pongo adjetivos porque no prejuizo cuál es el cargo que desempeña, tengo dudas, muy fundadas, ni antes ni después se lo pongo-.*

*Entonces, en donde acordamos cuatro grandes áreas, la primera el sistema electoral y representativo, la segunda el equilibrio entre los poderes y la forma de gobierno, el tercero la descentralización política, federalismo, municipalismo y el cuarto la democracia participativa y el sistema de medios de comunicación. Esos fueron los...*

*Por el tiempo, por lo de siempre, solo agotamos uno y un cuarto. Uno fue la electoral y un cuarto fue la refor-*

*ma del Distrito Federal, desde se elije jefe de gobierno y los delegados, aunque son se cumplió en su totalidad lo pactado.*

*El SENCA, presentó cinco, seis meses fundamentales a la Cámara resultado de negociaciones que duraron un largo año y, sin embargo, el 90 por ciento de ellas está durmiendo en las condiciones de la Cámara. Entonces, la gran pregunta es por qué seguimos la ley del atajo y la vereda, por qué se trata de una arquitectura, porque si no resolvemos la composición de un espacio como éste que es esplendido, es la combinación entre arquitectura moderna y arquitectura del Centenario, pues le estamos poniendo una ventana ahí, entra mucha luz, le ponemos una cortina, ya hace mucho calor, le ponemos un acondicionador. Entonces, por no hacer un plan constitucional de largo plazo, estamos siempre por el atajo y la vereda, y siempre estamos en la contradicción.*

*En vez de resolver los problemas, le damos salidas laterales que nunca son satisfactorias. En la mesa de discusión ha habido tres temas:*

*1. Que fue desechado desde el primer ejercicio de la reforma del Estado, aunque algunos sigan insistiendo. Vamos a un perfeccionamiento o autorización del régimen presidencial, serían muchos los argumentos y el tiempo se me fue para decir por qué la hemos desechado, por qué requiere de una cantidad de reformas que tiene que ver con la totalidad del sistema que no acabarían siendo satisfactorias, no van en el sentido de la evolución del comercialismo contemporáneo.*

*2. La parlamentarización del sistema para llegar a un régimen parlamentario de cualquiera de los grados que se le conocen. Entre ellas surgió la idea del gobierno de gabinete, idea que presentó en la mesa desde entonces el jurista Diego Valadés. Luego la intermediaria, por la que algunos nos hemos pronunciado que es la de sistema semipresidencial.*

*Lo que quiero decir, brevemente, para entrar a los tres temas que están aquí, que de las 195 constituciones que hay en el mundo, me refiero de estados-nación, 189 son nuevas constituciones, expedidas después de la Segunda Guerra Mundial, los últimos 60, por la sencilla razón de que cuando se crea la uno sólo había 51 países y han nacido 145. Entonces, todos tienen una nueva constitución, los nuevos. De los antiguos de esos 51, veinte eran latinoamericanos, todos tanto México como Latinoamé-*

rica tienen nueva Constitución, todos sin excepción, hasta Haití. Haití tiene una buena constitución de la caída de la dictadura. En África, prácticamente todos en Asia y en Europa todos, salvo la Gran Bretaña.

Los que ganaron porque ganaron, los que perdieron porque perdieron, los que se democratizaron porque se democratizaron. Entonces, no es posible que éste sea el único país, que ha tenido una mala transición democrática por ello que no quiera rehacer, reestructurar un proyecto constitucional del un país.

Además, hace 3, 4 años fui invitado al 25 aniversario de la Constitución Española y ahí hubo un debate sobre la reformabilidad de las nuevas constituciones y de las contemporáneas prácticamente ninguna ha sido tocada, hay un periodo de una duración de una Constitución que se estima cuando menos en una generación en 25 años.

Entonces, nadie está pensando en hacer una... para reformarla al día siguiente, no es enchílame otra. Luego, hay el problema del método constitucional. Nosotros estudiamos y discutimos todos los métodos en el 2000, optamos por uno que era en virtud de que el rechazo de los juristas, funcionarios más afamados de un proceso constituyente, de un proceso constituyente, puesto que yo tengo grandes dudas, quedamos en un proyecto de revisión integral de la Constitución mediante este procedimiento.

Un artículo transitorio que dijese: Todos estos trabajos de estudio serían puestos en manos de una condición constitucional elegida por el propio Congreso con el mismo método y número con el que selle la Comisión Permanente y adoptamos la modalidad colombiana, la mamá del Congresito, de que durante el tiempo de elaboración de la Constitución los miembros de esa comisión constitucional dejaría en su cargo y quedaría el suplente.

De tal manera que no se confundiera ni se revolviera el caldo con las albóndigas ni el presupuesto con las reformas, entienden, y fuera un trabajo aparte. Después en el transitorio se podía ordenar que se pasara al procedimiento ordinario y previsto por la constitución y después por mandato el transitorio constitucional se sometería a consulta pública.

No quiero extenderme, quiero decirle que aproveche dos comisiones del Congreso para ir hace 30 días a Marruecos para conversar con la comisión que elaboró la nueva Constitución de Marruecos, que ya fue aprobada, estuvieron discutiendo la metodología, es una respuesta al movimiento democrático del medio oriente y acaba de estar hace una semana en Islandia, invitado por el presidente de la República, para discutir con la comisión que se acaba de crear para a elaboración de la Constitución.

Primero se metió a referéndum la idea de una Constitución, lo que se ha hecho en casi toda América Latina.

Segundo, una lista de personalías nacionales, partidarias o no, juristas o no, representativas que está haciendo el proyecto a la Constitución en un método que ellos mismos van a proponer para la adopción de la misma.

No son cosas del otro mundo, hay una ola de constituciones de post guerra que tuviera una cierta metodología, luego están las construcciones del fin de la guerra fría, que son todos los países que se desprendieron de la Unión Soviética, antigua Yugoslavia, y ahora nada menos que nuestra región está surgiendo el nuevo constitucionalismo que está innovando métodos en México...

(Sigue turno 22)

... que está innovando métodos en México acaban de hacer una reforma constitucional bastante importante al estado de Chiapas, acaba de terminarse una y... y mañana estaré en Acapulco, Guerrero a presentar un proyecto que nos encargaron para... del estado.

Queremos probar que puede haber una nueva Constitución de pe a pa, que se someta al debate público, que tenga congruencia, que tenga una adecuada sistemática y que no nos obligue por fallas de técnica jurídica a estar innovando permanentemente.

Quiero decir, brevemente, para no entrar a otros temas. No se puede tocar ni uno de estos tres temas y otros como el de la sustitución del presidente, como la presencia... del Ejecutivo en el Congreso si no se determina de antemano cuál es el régimen de gobierno.

Voy a tomar el tema del presupuesto. En un análisis comparado que está aquí, página 196 forma del Estado,

*estudiamos cómo se resuelve el tema del presupuesto, cómo deben de hacerse estas cosas, tomamos países tipo en América latina que puede ser Argentina... Chile, Costa Rica, Brasil lo que sea, dos, tres países europeos, cuatro o cinco países asiáticos que tengan características peculiares en los regímenes parlamentarios o semi-parlamentarios el tema de la aprobación del presupuesto está resuelto por régimen político, porque son gobiernos de mayoría o con las excepciones como la Constitución española de cuasi mayoría con 45 por ciento se puede... gobierno, pero tiene un pacto parlamentario con las autonomías.*

*No tiene pacto para la condición del gobierno, para no caer en manos de las autonomías, pero sí un pacto legislativo sin el cual no puede ser... entonces hay correspondencia entre la mayoría política y el gobierno, porque el gobierno es emanación de la mayoría ese es el 87 por ciento de los países del mundo.*

*El día teóricamente que un gobierno no pueda hacer presupuesto, esto era antes, entre dos guerras el primer ministro práctica francesa entregaba el portafolio al día siguiente, se disolvía el gobierno, un gobierno que no puede ser presupuesto, no es gobierno, este es el único país del mundo donde el partido del gobierno tiene el 22 por ciento del voto en las urnas, me refiero al Partido Acción Nacional.*

*Señor gobernador acabo de citarlo, es el único país del mundo donde el partido del gobierno tiene que vivir del apoyo que le prestan los demás, es una negociación turbia, es una negociación obscura, es una negociación intransparente.*

*En regímenes presidenciales hay varios temas, desde luego en Norteamérica hay que entender que el sistema norteamericano es un sistema bipartidista, con pequeñas excepciones. Si bien los teóricos dicen que el presidente de la república, el presidente de Estados Unidos no ha tenido mayoría en la Cámara Baja en el 23 por ciento de toda la historia de Estados Unidos, también es cierto que lo que le falta es 4 por ciento. La minoría de Obama es una mayoría del 46 por ciento, entonces, le falta un trámite.*

*Cuál es el método del Norteamericano, el método norteamericano es la oficina espejo, primero hay una oficina, para eso creamos los... en la Cámara del Congreso que*

*trabaja todo el año con la oficina del presupuesto que depende de la Casa Blanca.*

*Entonces, el presidente, el gobierno tiene un año para hacer ajustes que se basan fundamentalmente en las... que me están pidiendo los productores de acero o que me están pidiendo los campesinos del medio oeste, o que tales diputados quieren negociar, tiene un año, no necesita reconducción ni cosa que se le parezca.*

*Ahora, puede tener también problemas con su propio partido, cuidado, porque es un sistema de... tiene que responder, aunque sea demócrata los intereses de su gente.*

*Entonces, los sistemas latinoamericanos fundamentalmente en base a la segunda vuelta, porque todo está coordinado, es una arquitectura nos han llevado casi en todos los casos gobiernos de mayoría, no me refiero solamente al caso de Chile, me refiero a casi toda América latina, la tiene Hugo Chávez, la tiene Rafael Correa, la tiene... entonces, por una combinación de régimen electoral de segunda vuelta se producen gobiernos de coalición. Entonces, son mayorías claras y negociaciones claras.*

*Lo que no existe, es que de último minuto se esté negociando el 3 por ciento del presupuesto, porque aquí hay un poder y no me refiero a los poderes fácticos de los que ya habló Jaime Cárdenas que se llama honorable, omnipresente y gloriosa Secretaría de Hacienda que nos obliga a repartirnos el 5 por ciento...*

*Nosotros propusimos en 2000, primero si se sigue el régimen presidencial mientras no haya otra cosa, una oficina espejo. Segundo, un sistema que vincule la estructura... a cuatro definiciones, el régimen... que debe de ser federativo a los países federales, Estados Unidos o Brasil, la mitad del gasto del ingreso lo tiene el estado nacional y la mitad o más lo tiene estados o municipios, entonces, el problema está reducido a la mitad, vamos a comenzar por eso.*

*Aquí, no, aquí el 86 por ciento en un Estado pomposamente llamado federativo lo pacta la federación, entonces, no podemos hablar de... presupuestal, si no hablamos de la reforma fiscal de la federación, de quién cobra los impuestos, de cómo se ejerce el presupuesto en las oficinas de presupuesto que existen siempre pegadas*

*al Ejecutivo, no en un ministerio de finanzas o de hacienda, ese financia, ese... hay la oficina de la administración de lo que estamos hablando, del 72 lo venimos planteando, 72, 73 que está reformando o adecuando o modernizando que es la palabra de ahora, la administración.*

*El sistema de gasto público viene del siglo XIX, tenemos que revisar cómo se ejerce el gasto, cuál es la estructura de la administración que ejerce el gasto, necesitamos revisar el sistema de rendición de cuentas, el sistema de ejercicio, ya propuesto del veto en el presupuesto 98 cuando por primera vez tuvo la oposición la mayoría en la Cámara planteamos no reconducción del presupuesto, si no presupuesto alternativo.*

*Si el Ejecutivo no pasa su presupuesto, la oposición presenta otro presupuesto, lo que nos dio acceso según presidente que era entonces... a mover el 9 por ciento del presupuesto, estamos moviendo el 1 o el 2 si bien nos va.*

*Entonces, si no hay además una vigilancia al ejercicio al gasto, por ejemplo, nosotros metimos en el presupuesto que los excedentes petroleros nos fuera informando el gobierno del ingreso, porque siempre hace cálculos para más o para menos según le conviene y no dice cuánto... después de la noche a la mañana cambia el precio del petróleo y sin embargo ahí argumentaron que no lo vencían, porque el presupuesto no es una ley, entonces me quieres o no me quieres.*

*Ése fue el argumento del Ejecutivo para no aplicar, me refiero al tema del veto, desde luego, todo se desarticula y se desconecta, está lo del veto del bolsillo que ya se refirió Felipe al carácter... de una disposición constitucional dotada por el Congreso, para que el presidente no se guarde en el cajón los decretos y entonces veta, no veta guarda en el cajón la resolución, la veta de hechos, el veto de bolsillo que le obliga a no vetar y todos tan campantes y todos tan campantes.*

*Entonces, por qué reconducción no, porque tiene un año más que en los términos que acaba de decir Jaime... porque hay un accidente conocido... siguen pagando los empleados públicos, ése es otro problema, porque tiene un año para negociar y porque no podemos a cada problema que se presenta darle una salida lateral que no corresponde a la solución del problema y prometí no hablar de eso.*

*Por ejemplo, el tema de la...*

*(Sigue turno 23)*

*... darle una salida lateral que no corresponde a la solución del problema y prometí no hablar de eso, por ejemplo, el tema de la... del ejecutivo, acaba usted en el parlamento británico e hicimos la pregunta pública, hay algún parlamento del mundo en que no comparezca el jefe de gobierno y el jefe de estado, según la Cámara, no lo hay.*

*Entonces ¿por qué se le evita? Por el escándalo ¿a qué se debe el escándalo? Al tema de la legitimidad, entonces resolvamos el tema de la legitimidad. Fox no tuvo problema en ir a la Cámara de Diputados, hasta la última vez cuando había destruido el sistema democrático de elección popular.*

*El doctor Zedillo, a quien le correspondió recibirlo en la Cámara, no tuvo ningún problema porque nosotros reconocimos la legitimidad del mandado de Ernesto Zedillo, los que lo han tenido han sido Salinas y Calderón, pero entonces el problema está en la legitimidad, no en la comparecencia, estamos avalando la legitimidad al ahorrarle el trabajo de ir a la Cámara y estamos rompiendo el vínculo presencial entre los poderes, que, salvo alguien me lo apruebe, no existe ninguna parte del mundo, hasta la Corte los vamos a mandar, porque no lo mandamos a la bolsa Mexicana de Valores, mejor, o a la embajada Norteamericana.*

*Entonces nosotros tenemos que afinar un sistema presupuestal y una reforma hacendaria en profundidad y no andarnos por la tangente.*

*El veto, aquí hay varias interpretaciones creí haber tenido este debate en la Cámara, pero no fue con ninguno de ustedes.*

*La famosa resolución por decisión de la corte fue una trampa de la gente de Fox que negoció las observaciones al presupuesto del secretario de Gobernación, Santiago Creel, a través de un personaje muy conocido, que es a barba amplia y que además fue secuestrado durante un tiempo largo, ya que se le atribuye... a algunos ministros de la corte, pero lo que dijo en la corte, a pesar de que procedimentalmente se equivocó porque le debió haber entrado es que el presupuesto violaba leyes que*



*obligan al Congreso a dar fondos con impuestos de la Ley del Seguro Social.*

*En virtud de que si violaba o violentaba actos formalmente legislativos, esos... procedían, pero ya se ha tomado pero se ha tomado como las tablas de la ley.*

*La Constitución es clara, en el caso, evidentemente que sea acto administrativo o acta legislativo, en el caso de las... del ejecutivo entran por la cámara de origen y pasan después a la otra cámara, eso dice la Constitución. Ergo, si nada más hay una cámara, pues no se aplica, obviamente no se aplica porque es unicameral la facultad exclusiva, es una facultad exclusiva que está fuera del 73 esto se aplica, lo que está en el 73, es fundamental eso, desde teoría jurídica esencial.*

*No nos andemos por las ramas, hagamos un buen método de presupuestación, pongamos todo un paquete, hagamos una negociación anual y definamos cuál es la forma de gobierno, una solución a medias no hace sino deformar más aún un sistema presidencialista que ya prácticamente no tiene solución.*

*El tema de los órganos regulatorios, me estoy abreviando por tiempo de ustedes, es de lo más interesante. Yo realmente estuve encantado, entre otras intervenciones, con la intervención de Alejandro... me encantó.*

*Lo que nosotros tenemos es un problema sistémico en el régimen jurídico mexicano, porque han venido apareciendo en época del estado obeso y cuando ya no hubo estado obeso, en época de las privatizaciones y de las regulaciones, una serie de figuras jurídicas... alguna vez hicimos un estudio muy grande, la dirección... administrativos, que era mi cargo, de todas las formas que hay desconcentrados, descentralizados, comisiones, comités.*

*Hay cuatro órganos constitucionales de estado, autónomos de estado en la construcción. El primero, en tiempo me tocó a mí hacer la redacción, es la fracción séptima, el artículo tercero constitucional, es del régimen... autónomo de la universidad. Éste es uno.*

*El segundo, me correspondió también negociar es el del artículo 41 de la Constitución, que es el Instituto Federal Electoral.*

*El tercero, que también me correspondió negociar, es el apartado B, del artículo 102 de la Constitución, que es la CNDH, y en el que no tengo nada que ver que es el del artículo 28 del Banco de México, es el único banco central autónomo sin ningún control, sin ningún control parlamentario, sin ninguna rendición de cuentas, bueno, sabemos a quién le rinde cuentas, al fondo monetario internacional, ni siquiera al Presidente de la República, el Banco Europeo tiene un régimen de control del parlamento europeo... sesiones de control el Banco Europeo sobre el Banco de Frankfurt, esto es obvio.*

*Planteó aquí... yo quiero coincidir con él... una sistematización. Yo estoy planteando estas cuestiones más como preguntas que como respuestas. Hay un libro de Jaime en donde él propone 10 órganos constitucionales autónomos. Hemos tenido... Yo veo tres tipos de órganos, el caso de tu propuesta, de pasar a ser órganos de gobierno, a ser órganos de estado.*

*En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que me han encomendado la revisión del estado de Guerrero, que mañana presento, por cierto, estoy en la primera categorización entre órganos de estado, órganos autónomos, y podríamos pensar o no en órganos regulatorios.*

*En... estamos a favor de la autonomía del ministerio público, propuso por elección popular, pero... porque es el sistema norteamericano, tengo otra fórmula, si es un órgano constitucional autónomo, ¿qué es un nuevo órgano constitucional autónomo? Uno que debe ser independiente del estado pero que ejerce funciones públicas, es autónomo de estado de la universidad porque ejerciendo una función pública que es la educación superior, tiene que ser políticamente pendiente del estado.*

*Es el IFE, por razones obvias, ejerce una función de Estado, lo dice la Constitución 41, es una función estatal, ahí se lo dejamos muy bien puesto, es una relación nuestra, es una función estatal, pero tiene que ejercer política por autonomía de quien esté ejerciendo el poder.*

*El Ifai casi todos nos inclinamos por razones que también, el... ¿cómo se llama el de estadística? El INEGI, quién sabe, ahí vamos a clasificar. La Corte Constitucional que estamos proponiendo, si se aprueba, el estado de Guerrero será el primero que tenga Corte Constitucional, porque hay funciones que no pueden quedar en*

la corte, ni en el Poder Judicial, entre ellas, la decisión sobre cuándo procede referéndum, plebiscito, etcétera, esas no son funciones judiciales. En todo el mundo están confiadas a tribunales constitucionales.

Ahorita no me voy a extender... las cinco funciones de la Corte Constitucional que hemos pensado.

Es un órgano autónomo, es una universidad o no, es un órgano de estado, no es un poder del estado... no acaban de entender a... de un debate de Luxemburgo, entre nosotros los mexicanos, qué es un consejo económico social, no está el gobierno adentro, por lo tanto un órgano autónomo, entonces lo podemos similar a los órganos de estado.

Los autónomos son aquellos que requieren independencia del poder público, pero sobre todo se definen por una autonomía funcional...

Aquí puso cuatro características nuestro amigo... voy a ser su propagandista, qué es desempeño diferenciado que se refiere a la alta especialización. Dos, independencia política. Tres, visión de largo plazo. Y cuatro, evitar la captura regulatoria, es lo fundamental.

Si nosotros nos vamos por el procedimiento que está propuesto aquí, estamos creando más chipotes, porque si no reformamos el sistema de designación y, lo que también se dijo aquí, el sistema de supervisión y rendición de cuentas, simplemente le seguimos dando más cachitos de poder político a los partidos. El que crea que es autónomo, el IFE cuando lo fue cuando lo creamos, está equivocado, hay un proceso denunciado, de captura, de los órganos autónomos del estado, y por captura o secuestro se entiende que está... tiene influencia decisoria el que va a ser regulado, sobre el regulador. Es una modalidad de la mordida, nada más que es una mordida de medio plazo. El regulador manda sobre el regulado...

Decía alguna vez Leonardo Valdés, no lo voy a balconear porque ya lo dije delante de él, antier en la cámara, "oye Porfirio, cuando crearon ustedes el IFE, era contra con el gobierno, mi problema son los partidos", obviamente...

(Sigue turno 24)

... Decía alguna vez Leonardo Valdés, no lo voy a balconear porque ya lo dije delante de él, antier en la cámara, "oye Porfirio, cuando crearon ustedes el IFE, era contra con el gobierno, mi problema son los partidos", obviamente, no podemos nombrar tres miembros porque están las cuotas más cantadas, son las cuotas vistas, además declaradas por todos los partidos.

¿Vamos a entrar al sistema de cuotas? Me parece...

Tres puntos más para llegar a una conclusión.

En los diseños que estamos haciendo, estamos aplicando tratados internacionales relevantes sobre formación de órganos de estado. Genéricamente se conoce como "principio de París", porque hubo una resolución de las Naciones Unidas sobre estructuración y funcionamiento de los órganos públicos, defensores y protectores de derechos humanos, en esa resolución recomienda... y a cada caso, este es el tema y en eso me desvelo dos veces por semana pensando: qué disposición es aplicable, según el sapo es la pedrada, era el lema de los griegos, hablando de Galimatías, cada uno... ¿los principios de París qué es? Para órganos defensores de derechos humanos.

¿Quiénes tienen capacidad de propuesta? Obviamente el gobierno no, obviamente que no, es absurdo. Tienen capacidad de propuesta la academia, la judicatura, las organizaciones no gubernamentales, y en ese régimen de... en las iglesias ocurrentes de pensamiento si los... religiosos, eso habría que adoptarlo.

Hay una instancia de estado que les da, que los constituye formalmente, hay distintas fórmulas, puede tener opción o no tener opción y simplemente ser declaratoria, nosotros estamos poniendo dos tercios del Congreso.

No me voy a extender, pero quiero decir que cada una tiene una... distinta, se trata del ministerio público, tampoco debe ser propuesta del gobernador, el Ifai puede serlo o el jefe del ejecutivo. Hay que discutir.

Nosotros vamos a abrir un debate sobre cada uno del tipo. Nosotros proponemos, no me voy a meter al tema de Cofetel, lo he discutido mucho con su director, Pérez Mota, fue mi colaborador por cierto en Bruselas, necesitamos encontrar una fórmula para Cofetel que no es la

*misma para la de competencia que no es la misma para radio y telecomunicaciones y no es la misma para energía.*

*Los dos, he propuesto yo una iniciativa constitucional sobre que está ahí, pero cuando nosotros proponemos iniciativas no existen, no somos El Charro Matías.*

*Entonces, qué es lo que estamos planteando y me voy a detener en este último punto.*

*En esta iniciativa estamos proponiendo que es la cuarta vez que la planteo, el siguiente problema, a pesar de lo que dice la corte. La Ley de Radio y Televisión de 1960 es inconstitucional, no se atrevieron a hacer una exposición de motivos, se montaron en la ola de la nación de energía eléctrica para darle al Ejecutivo todo el poder sobre la televisión. Ahí viene la relación corrupta entre Los Pinos y Televisa, Televisa comenzó como un cine en Los Pinos y Los Pinos ha terminado como una oficina de Televisa. Es la historia política del país en los últimos 40 años.*

*Entonces se les ocurrió que espacio aéreo de la nación, que está en el 27, cubría el espacio... esto no es cierto, el espectro radioeléctrico no es el espacio aéreo, hay televisión por cable, hay satélite, satélite espacio... terrestre que tiene otra regulación internacional.*

*Entonces nosotros estamos proponiendo que se incluya el concepto radioeléctrico en el artículo 27, porque eso nos permite legislar sobre radio, televisión y telecomunicaciones en un solo paquete.*

*Ese espacio, en ese caso no se aplicaría en sus términos el párrafo quinto del artículo 27 constitucional que dice: Por lo que hace a las cuatro fracciones anteriores, el Ejecutivo de la Unión... Entonces, se confundió intencionalmente la radio y la televisión con el petróleo o con la minería, claro que es una mina, pero es una mina de otro tipo.*

*Fue un artificio para darle todo el poder al Ejecutivo, por eso la corte dijo: no, es una facultad exclusiva del Ejecutivo.*

*Claro, dice la maestra, salvo... constitucional, pero habría que modificar el 27.*

*Nosotros estamos proponiendo un órgano del estado ciudadanizado, tendría otra modalidad que los principios de París, hay que discutirlo, quiénes son los representantes que van a formar parte de ello, son técnicos, porque en el órgano regulatorio tiene mucho que ver con la innovación científica y tecnológica, sobre todo en el sistema anglosajón, tiene que ir adaptando al paso del tiempo, gentes que representen a la asociación civil, tendrá el público, qué rama del público... capacidad de proponer. Eso no lo tenemos todavía en el proyecto constitucional, hay varios diseños.*

*Nosotros habíamos propuesto, la primera vez que propuso... secretario de Educación Pública, una de las razones de mi muy rápida salida, que dependa del artículo tercero, aquí estamos coordinando artículo 27 con artículo séptimo, con artículo tercero.*

*¿Artículo tercero por qué? Porque la radio y la televisión tiene que obedecer a los principios o valores consagrados en la Constitución, fundamentalmente los del artículo tercero, porque es la otra cara de la educación y del sistema de comunicación de este país.*

*Segundo, el séptimo, porque el sexto quedaría para la libertad de expresión y de prensa, el séptimo quedaría precisamente para la regulación de los medios electrónicos en coordinación con el 27. Con la reforma de los tres artículos tendríamos: primero, un órgano constitucional autónomo, quitarle esa facultad del Ejecutivo, totalmente, totalmente, y dársela a un órgano ciudadanizado.*

*Segundo, un sistema de regulación con bases obligatorias, que serían los principios y valores de la Constitución, que no supongo... empezando por la soberanía nacional, que no es la especialidad de Televisa, hasta donde yo sé, fomento a la soberanía nacional, sí a la diabetes a través de la obesidad infantil y de las sabritas.*

*Dos, tendríamos una distribución constitucional de las frecuencias que serían: sector privado, sector público, gobierno en los estados, entidades públicas, academia, propusimos entonces un canal abierto para la universidad, un canal abierto... bueno, ése es otro país, y la parte comunitaria.*

*Comunitaria implica muchas modalidades de comunicación social, absorbe el tema de los derechos a comu-*

*nicación que tienen las autonomías indígenas, eso es muy importante, premia a la radio comunitaria que es tan importante en la provincia mexicana, que es a veces una verdadera entidad de servicio público, y permite una expresión ordenada de las organizaciones no gubernamentales.*

*Luego la cereza sobre el pastel, que ese es el tema de los temas, nada más digo dos cosas más porque la hora del aperitivo ya se nos está agotando.*

*El máximo de frecuencias que... un conjunto de compañías, un holding, puede tener en los Estados Unidos 30 por ciento; en la Unión Europea es 20 por ciento; en México una sola empresa tiene 78 por ciento de las frecuencias y entre dos, cuyos nombres no digo, pero que conocemos comúnmente como duopolio televisivo, tiene 91 por ciento. Esa es la democracia mexicana.*

*¿Cómo nos vamos a ir al referéndum, al plebiscito, a la iniciativa popular? Perdónenme, si el árbitro referendario se llama Televisa, ¿cómo nos vamos a ir sin pensarle a la... de diputados? ¿Quién los va a premiar? El gobernador eventualmente, no le estoy quitando facultades de facto a ningún gobernador, menos después de que agradece tanto las atenciones.*

*Si no Televisa... ya hay siete diputados de Televisa. Entonces, ¿a quién va a rendir cuenta? Los de circunscripción... suscripción y los de lista adónde. Nosotros en el tema...*

(Sigue turno 25)

*... y no después de tanto las atenciones, sino Televisa, ya hay 7 diputados de Televisa... rendir cuentas los de..., los de circunscripción y los de lista, a dónde. Nosotros el tema de la reelección todo eso lo dijimos, los del lista sólo si es lista abierta, si el ciudadano puede palomear o si es el que llegó en segundo lugar en su jurisdicción, si no también es dar una fuerza terrible a las... de los partidos.*

*Entonces todo esto se tiene que discutir más, pero voy al tema del por ciento. En México estamos planteando un máximo de 25 por ciento. Cómo le vamos a hacer, si desde el principio que empezó este debate, que es anterior, viene de los 70 pero no me voy a remontar a esas épocas, lo que nos dicen los televisivos, yo siempre me he enfrentado con ellos y les digo a mis amigos de la clase*

*política, no les tengan miedo, yo tengo de decir esto en sus propios canales hace 30 años y no me han destruido, cuando menos hasta ahora, a lo mejor el día de mañana... un spot denigratorio de mi persona, pero hasta ahora no ha pasado eso.*

*Entonces, ellos han dicho que... retroactividad no puede haber, que ellos son los dueños del espacio, por eso los llamo los zapatistas desde entonces, son feudalistas disfrazados de zapatistas, porque su lema es; el aire es de quien lo trabaja. Entonces los zapatistas del aire tienen la tesis de la retroactividad.*

*No hay democracia en México, lo dijo Bobbio la última vez que vino, si no hay una repartición de... electrónicos, olvídense de toda... es la madre, ésa sí es la reforma política central. Cómo se reparte la baraja, llegando al punto cero. El punto cero es que el día que se promulga la Constitución se acabaron todas las concesiones, se acabaron todas, baraja nueva, por qué, porque... el águila, 1938... secretario de cuenta fue mi gran maestro Mario de la Cueva, dijo de una vez y para siempre, que tratándose de reforma constitucional no se aplica el principio de retroactividad, es con lo que se ganó el amparo contra las compañías petroleras.*

*El día que hagamos una reforma constitucional sobre radio y televisión, ese día estamos poniendo los cimientos de la democracia mexicana. Todo lo demás son santos, porque el poder lo siguen concentrando y son el poder de los poderes. Se puede, la decisión política fundamental. No van a decir que tienen excepcional poder político Cristina Kirchner, sin embargo Cristina ya lo hizo.*

*Cristina ya estableció, la presidenta de Argentina, el límite de porcentaje, y ya estableció los tres sectores. Ahora, no quiere la clase política mexicana, no quiere, pero que quede claro que no quiere porque tiene otros intereses. Entonces yo lo que digo, yo respeto todo el proceso legislativo, los avances, las ideas, las propuestas, el deseo de mejorar, pero nunca entenderé ni podré entender que un país después de tantos años en que iniciamos la... política, no sea capaz de encarar su futuro y no inventemos un método para reorganizar el sistema constitucional del país.*

*Votaremos según sea la iniciativa y según la podamos reformar, pero volveré a invitar a todos mis amigos de todo el país, a que hagamos un esfuerzo excepcional pa-*

*ra que el país tenga un orden jurídico que se merece. Muchas gracias.*

**El diputado Feliciano Rosendo Marín:** *Muchas gracias al diputado Porfirio Muñoz Ledo, que siempre da luz para el camino a seguir en beneficio del país.*

*Quiero agradecer en primer lugar a todos los ciudadanos y ciudadanas que nos acompañaron y que hicieron el favor de escuchar a los ponentes. A ellos también les agradecemos su participación por sus intervenciones, la intervención también de nuestros compañeros diputados y diputadas miembros o no de la Comisión de Puntos Constitucionales, su asistencia y su participación.*

*También quiero señalar, porque es importante hacerlo, que el compromiso que tuvo el diputado Ricardo López Pescador para organizar este evento aquí en el estado de Durango es algo encomiable, y sin duda hay que reconocerlo. Por ello también le agradecemos.*

*Finalmente a las autoridades en general del estado de Durango, que han tenido un trato muy amable, muy digno con nosotros, también les agradecemos.*

*Finalmente, quiero agradecerle al ciudadano gobernador del estado, al ex compañero diputado Jorge Herrera, que nos haya acompañado, que haya dado esta cobertura política de apoyo solidario a la realización de este foro, y por ello mismo y para terminar este evento, le pediría que nos hiciera el favor de clausurar este cuarto foro que ha realizado la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.*

**El gobernador Jorge Herrera Caldera:** *Agradezco en primer lugar y felicito a la Comisión de Puntos Constitucionales, por haber llevado tan exitosamente el término de estos trabajos de este foro, y también mi agradecimiento por haber elegido Durango como sede para estas mesas de trabajo.*

*A cada uno de los ponentes también felicitarlos por su exposición, y a todos los participantes porque hubo un debate abierto y libre, propuestas que enriquecen la minuta del Senado y los temas tratados. Los legisladores han ampliado la discusión nacional sobre este gran tema; la reforma política.*

*Durango ha sido este escenario de la expresión plural de las diferentes corrientes, de las diferentes expresio-*

*nes. Durango es y será, y seguirá siendo un estado de apertura, donde la libre expresión de las ideas es una forma de convivir. Durango es hoy un estado en pleno crecimiento, transformándose para elevar los niveles de vida de las familias duranguenses.*

*Durango se congratula de este tipo de eventos democráticos, con lo que se fortalece sin duda nuestra nación. Y en espera que lo expresado, analizado y contrastado este día aquí en Durango contribuya a la toma de decisiones para modernizar y actualizar nuestra vida institucional, me es grato declarar clausurado este cuarto foro de la reforma política, siendo las 16:00 horas de este 28 de julio de 2011.*

*Que sea para el bien de la sociedad este debate nacional, que sea para bien de México.*

*Gracias.*

#### **APORTACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO DE LA LXI LEGISLATURA, A TRAVÉS DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA.**

“En atención a su solicitud para que los legisladores de los grupos parlamentarios formulemos las conclusiones a la minuta enviada por el Senado de la República en torno a las reformas constitucionales en materia política y sobre los foros realizados para analizarla, le expongo los siguientes puntos de vista:

**Primero.** La propuesta de reforma política del Senado no resuelve los problemas de democracia, participación ciudadana y gobernabilidad del país. No propone una revisión integral de la Constitución, no limita jurídicamente el papel de los poderes fácticos (principalmente del mediático), no contempla hacer exigibles los derechos sociales para garantizar la igualdad efectiva, no establece el sistema parlamentario dentro del actual sistema multipartidista, no prevé un Tribunal Constitucional y, es simuladora en materia de democracia participativa.

Nosotros proponemos, además de los instrumentos previstos en la minuta, los siguientes medios de democracia participativa y deliberativa: 1) Referéndum, 2) Plebiscito, 3) Revocación de mandato, 4) Presupuesto participativo, 5) Afirmativa ficta, 6) Auditoría social, 7) Derecho de audiencia pública ante las autoridades, 8) Derecho de voz ciudadana en los cabildos, 9) Acciones de tutela, 10)

Acción popular de inconstitucionalidad, 11) Inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder, 12) Derecho de resistencia, 13) Desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que los derechos ciudadanos sean garantizados cuando las instituciones y el marco jurídico son insuficientes para satisfacerlos, 14) *Amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales, 15) Obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

**Segundo.** Respecto a las candidaturas independientes o ciudadanas, la minuta deja a la ley secundaria su regulación, y quedan pendientes asuntos torales como el financiamiento de las mismas (público o privado, en donde nosotros sostenemos que sólo debe ser público) al igual que el número de firmas requeridas para promover una candidatura ciudadana, en donde nosotros proponemos que sea el 0.13 % del listado nominal en la correspondiente circunscripción electoral. Proponemos que esas precisiones queden en el texto constitucional y que al artículo 35 de la Constitución se le añada que los candidatos independientes tendrán derecho a los tiempos del Estado.

**Tercero.** El ejecutivo no debe tener derecho a promover consultas ciudadanas. El duopolio televisivo hoy vigente más las facultades jurídicas de las que dispone actualmente el ejecutivo y sus instancias en materia de radio y televisión harán de esa facultad un instrumento plebiscitario de carácter autoritario.

**Cuarto.** La facultad de iniciar consultas populares debe estar exclusivamente en manos de los ciudadanos y no del ejecutivo o de los legisladores. Es excesivo y hará nugatorio el derecho a la consulta el exigir a los ciudadanos para promoverla el 2% del listado nominal de electores. Dicho requerimiento impedirá en los hechos que los gobernados accedan a ese derecho. Sólo impedirá en los hechos que los gobernados accedan a ese derecho. Sólo recordamos que para constituir un partido político nacional la legislación federal electoral vigente tan sólo pide el 0.26% del padrón electoral. Proponemos que sólo con el 0.13% del listado nominal, en la correspondiente circunscripción electoral, puedan los ciudadanos proponer consultas.

**Quinto.** No es congruente pedir que el 33% de los legisladores de una Cámara promuevan la consulta popular y después que la solicitud de consulta se apruebe por la mayoría de cada Cámara. La exigencia de aprobación mayoritaria de cada Cámara trastoca un derecho que debe estar en manos de las minorías parlamentarias, por esta razón se violenta el párrafo tercero del artículo 70 constitucional.

**Sexto.** Constituye un porcentaje muy elevado establecer el 40% de participación de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para que la consulta sea vinculante. Debe bastar la mayoría simple de los votos y así debe constar en el correspondiente dictamen de la Comisión que usted preside. El porcentaje del 40% alentarán campañas de abstención que son contrarias a los fines del sistema electoral y de partidos previstos en los principios del artículo 41 constitucional, mismos que promueven la participación ciudadana.

**Séptimo.** Es grave que se vean materias objeto de las consultas populares. Nosotros proponemos que no se vea materia alguna y así conste en el texto constitucional. En una democracia todos los asuntos deben estar sujetos a discusión y debate porque la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, tal como lo dispone el artículo 39 de la Constitución. También es gravísimo que no se prevea expresamente la hipótesis que faculte a los ciudadanos a impugnar en sede jurisdiccional las determinaciones de la autoridad electoral sobre las consultas. Las anteriores consideraciones deben señalarse en el dictamen de la Comisión y en ese sentido debe quedar reformada la minuta del Senado.

**Octavo.** Prever la reelección de legisladores sin establecer la revocación del mandato, sin que el constituyente permanente ordene la reforma en materia de medios para determinar que ninguno de ellos puede tener bajo su control más del 20% del espectro radioeléctrico, sin derogar el financiamiento privado y, sin una ley que regule la democracia interna de los partidos; la reelección puede conducir en las actuales condiciones a la oligarquización de la política nacional. Las nuevas generaciones tendrán pocas oportunidades de acceder a la representación política y las elites de los partidos y los intereses económicos –no los ciudadanos– definirán efectivamente la integración y composición de las instancias legislativas. Es importante que si se va a establecer la reelección, al menos se contemplen en el texto

constitucional, la prohibición del financiamiento privado para que los legisladores no sean correas de transmisión de los grupos económicos y, que también se prevea, la revocación a la mitad de cada mandato legislativo para maximizar la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

**Noveno.** Exigir el 0.25% de la lista nominal de electores para presentar una iniciativa legislativa ciudadana hará nugatoria la facultad. Ese porcentaje es casi semejante al que se exige para constituir un partido político en donde como ya lo manifestamos se pide el 0.26% del padrón electoral. La facultad de iniciativa legislativa ciudadana debe estar en manos de cada ciudadano y eso es lo que proponemos.

**Décimo.** La facultad de iniciativa preferente que se concede al ejecutivo fortalece el sistema presidencial –es presidencialista-. Son los ciudadanos los que deben tener, cuando presenten iniciativas, el derecho preferente a que éstas sean dictaminadas y votadas por las instancias legislativas. No existe razón democrática –porque los legisladores también son producto de una elección popular- para otorgarle sólo al ejecutivo ese derecho preferente. Como todos sabemos, lo que hace falta para dinamizar al Congreso entraña aprobar en lugar de la iniciativa preferente, que las comisiones y los plenos de ambas Cámaras dictaminen en tiempo y forma las iniciativas que se presentan y de no hacerlo se sancione económicamente a los legisladores responsables (con días de dieta). Ello obliga a que la Constitución establezca las bases para el establecimiento de responsabilidades y sanciones –incluyendo, además de las económicas, la destitución y la inhabilitación- de los legisladores que no dictaminen y voten las iniciativas en los tiempos previstos.

**Décimo primero.** El veto que se concedería al ejecutivo para observar el presupuesto limita la principal competencia de la Cámara de Diputados. Se trata de un instrumento que favorece el presidencialismo en detrimento del legislativo. Por tanto, entraña una violación al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Constitución. Estamos en contra del mismo y además exigimos que el presidente publique la reforma constitucional que prohíbe su veto de bolsillo que no ha querido publicar desde hace meses en el Diario Oficial de la Federación. Exclusivamente estaríamos a favor del veto al presupuesto por parte del ejecutivo si en contrapartida se establece la facultad de la Cámara de Diputa-

dos para formular un presupuesto alternativo al del ejecutivo y, si ésta constitucionalmente puede revisar y discutir la totalidad del presupuesto, lo que actualmente no ocurre (la revisión que realiza la Cámara de Diputados al proyecto de presupuesto del ejecutivo no llega ni al 3% del mismo).

**Décimo segundo.** Aunque la tácita reconducción presupuestal incrementa los poderes del ejecutivo, nosotros aceptamos en este punto la minuta para darle funcionalidad a la administración pública, aunque sugerimos que de manera expresa y limitativa se precisen las materias del presupuesto que se reconducirán.

**Décimo tercero.** Los órganos colegiados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica debieran ser órganos constitucionales autónomos en donde sus titulares sean electos por el voto ciudadano y no órganos reguladores, que aunque con relativa autonomía, permanecen en la órbita del poder ejecutivo y, en este sentido es nuestra propuesta. El esquema diseñado en la minuta del Senado busca que los órganos reguladores queden sujetos al sistema de cuotas de los partidos mayoritarios. El mecanismo de designación de titulares propuesto –ejecutivo y Senado- hará que estos órganos pasen del actual control del ejecutivo al control de los partidos mayoritarios –ambos antidemocráticos-. Es otro secuestro de las instituciones por las cúpulas partidistas.

**Décimo cuarto.** Los procedimientos de sustitución presidencial previstos en la minuta son antidemocráticos porque no devuelven en todos los casos –hipótesis de presidente sustituto- la soberanía al pueblo para que éste elija nuevo presidente a través de un proceso electoral. Además, limitan las atribuciones del Congreso, pues se restan sus actuales competencias para decidir en estos casos. La minuta establece un procedimiento de sustitución en donde se privilegia que servidores públicos no electos democráticamente –el Secretario de Gobernación, de Hacienda o de Relaciones Exteriores- sean presidentes provisionales en las hipótesis del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución (según la minuta). También se prevé que el presidente provisional –en el supuesto de que al comenzar el periodo exista falta absoluta del presidente- sea el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores cuando debiera ser el presidente de la Cámara de Diputados, pues de acuerdo al artículo 51 de la Constitución, los diputados son los representantes de la nación. En el mismo sentido, en la

hipótesis de licencia por sesenta días, el presidente provisional debe ser el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados y no el Secretario de Gobernación, pues éste carece de legitimidad democrática directa. En todos los casos de sustitución presidencial –presidente provisional, interino o sustituto- se debe convocar a elecciones extraordinarias para terminar el mandato presidencial, salvo cuando éstos ocurran en el último año de ejercicio.

**Décimo quinto.** La posibilidad de que el Presidente rinda protesta ante el Presidente de la Suprema Corte es una de las peores burlas de la minuta. El Congreso no puede desprenderse de sus actuales atribuciones. La protesta del ejecutivo debe hacerse ante el Congreso que es la instancia que posee igual legitimidad democrática directa que el presidente. Las circunstancias del pasado reciente –la accidentada toma de protesta en 2006- no puede ser el fundamento de una reforma constitucional. Por tanto, el Congreso debe mantener sus actuales competencias en la materia.

**Décimo sexto.** Son antidemocráticas, porque no responden al principio de que a X número de votos corresponde Y número de escaños –las fórmulas de sobre representación -tanto del 30% vigente como del 40% propuesto–para integrar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No se debiera en consecuencia mantener ninguna cláusula de sobrerrepresentación, sobre todo, cuanto es tan elevada. En este tenor hacemos nuestra aportación.

En el sentido de lo anteriormente expuesto y de manera conclusiva, para estar en condiciones de votar favorablemente el dictamen correspondiente, solicito respetuosamente que se incorporen las modificaciones propuestas.”

#### **APORTACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, A TRAVÉS DEL DIPUTADO FELICIANO ROSENDO MARÍN DÍAZ.**

La democracia ha atravesado diferentes debates, desde los antiguos griegos hasta Rosseau. Para el Partido de la Revolución Democrática, la democracia debe ser un ejercicio político directo, en el cual los ciudadanos ejercen el derecho a la participación en la toma de decisiones sin intermediación.

Los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, necesitan herramientas jurídicas para participar e incidir en las decisiones de autoridad en el ejercicio de su función, es decir, limitar y controlar el poder público; por eso es prioritario definir constitucionalmente lo que es la verdadera democracia como principio constitutivo de la forma de gobierno que debe adoptar el Estado Mexicano, y práctica cotidiana de los Estados y Municipios.

Por todo esto, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, apoyará los siguientes temas:

- 1.- Clausula de Gobernabilidad de la ALDF
- 2.- Iniciativa Ciudadana
- 3.-Candidaturas Independientes, proponiéndose además, la modificación al artículo 41 constitucional, para que se establezca la obligatoriedad de reglamentar el financiamiento y fiscalización del gasto y acceso a los medios de comunicación de los candidatos.
- 4.- Consulta Popular
- 5.- Ratificación de la Cámara de Senadores de los Titulares de Órgano del Estado
- 6.- Reelección de legisladores federales, locales y alcaldes; acompañada de la figura de Revocación de Mandato y la democratización de la Ley de Medios.

#### **APORTACIONES DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS**

El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, indica lo siguiente:

“El Proyecto de Decreto contenido en el dictamen de referencia constituye una reforma política de gran trascendencia respecto a la organización y funcionamiento de los órganos que integran el poder público y de la interacción que guardan éstos entre sí respecto al ejercicio de sus funciones.

Estimamos que mediante esta reforma se fortalecen los derechos de los ciudadanos con base en la apertura de nuevos cauces para que participen en la toma de decisiones, por lo que observamos que una de las premisas en que se sustenta la misma es la firme intención de be-



neficiar a la sociedad garantizándole su participación en asuntos de interés público.

A la luz de los aspectos que anteceden y que constituyen la esencia de esta reforma, consideramos que revisten especial importancia las candidaturas independientes y la iniciativa popular, ya que éstas representan nuevas alternativas de participación política para el ciudadano.

Implementar la figura de candidatos independientes es consolidar una democracia participativa, pues como las anteriores propuestas, otorga un cauce más a la participación ciudadana y a la pluralidad de opciones para gobernar, con lo que se rompe el esquema que por muchos años se había hecho exclusivo a los partidos políticos, dicha reforma, se ajusta al derecho fundamental de todo ser humano de ser votado para los cargos de elección popular.

Por otra parte, estimamos que la participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas no debe ser restringida únicamente a elegir a sus representantes, sino que su participación debe incidir y vincularse en la discusión de asuntos relevantes del país, de manera tal, que implementar este mecanismo de participación ciudadana tiende a fortalecer el proceso de decisión política, las cuales deben estar respaldadas por un buen número de ciudadanos para que tengan fuerza vinculatoria con los Poderes de la Unión, es momento que nuestra Nación dé un paso sólido para establecer una democracia participativa, con pluralidad de ideas, los tiempos y circunstancias que hoy vivimos no solo requieren la toma de decisiones del aparato gubernamental, sino que debe de tomarse en cuenta la opinión pública, someter las propuestas al debate para adoptar las políticas que el país requiere en el consenso nacional, de esta manera, se conseguirá crear una sociedad más participativa y atenta a los problemas que aquejan en el país, además de otorgar mayor credibilidad a las instituciones gubernamentales. Asimismo, el mecanismo de participación plasmado en el dictamen que se pone a consideración por parte del Senado de la República, es acertado pues debe existir un organismo que desarrolle, califique y respalde la decisión de la ciudadanía, que sea independiente de las decisiones del sistema de gobierno.

Consideramos aceptables los mecanismos propuestos para modernizar el sistema político, particularmente en lo concerniente al funcionamiento de la Institución de la Presidencia de la República y del Poder Legislativo, me-

dante elementos que propicien una mejor colaboración entre los poderes públicos, con base en lineamientos que permitan fortalecer la gobernabilidad y mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Otro tema destacable es el inherente al presupuesto, el cual resulta trascendente y preferente, puesto que es importante para mantener la estabilidad económica y política del Estado Mexicano. En ese sentido, la propuesta de reforma en cuanto a la observación y reconducción presupuestal es una medida en cierta forma pertinente para la división y equilibrio de poderes, principios que deben imperar para la estabilidad del país puesto que con ellos se otorga una garantía de seguridad y confianza a la ciudadanía en el sentido de que la economía y servicios públicos no serán afectados.

Así, esta LXI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, estima oportunas y necesarias las modificaciones constitucionales referidas con antelación, toda vez que constituyen una oportunidad para fortalecer el ejercicio del poder público, así como para ampliar los espacios de participación política en beneficio de los ciudadanos a fin de que incidan directamente en la toma de decisiones.”

Por su parte, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua, se pronuncia en los términos siguientes:

“Sirva esta para enviarle un cordial saludo y a la vez darle puntual atención y respuesta a su oficio NO. 120/2011 II D.P., en donde nos solicita la opinión sobre la Minuta del Senado de la República con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concerniente a la denominada REFORMA POLÍTICA, para ello, me permito, hacer de su conocimiento la siguiente opinión respecto a un solo tema.

#### **Consulta Popular** (fracción VIII art. 35)

En el numeral 5, del artículo de referencia cita que la consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral. Si bien es cierto que posiblemente el espíritu sea aprovechar las elecciones para ahorrarse el costo de una consulta popular distinta al día de los comicios, me parece que debería de haber una excepción, para que pudiera ser en fecha distinta, en virtud de que pueden sus-

citar casos en donde hay que esperar al menos tres años, es decir, el tema de trascendencia nacional puede aparecer recién pasada una elección, y para ello, se requeriría esperar la próxima elección, que en los hechos se haría prácticamente nugatoria por el espacio tan prolongado. Bajo este contexto, me parece que debería haber una excepción cuando esto llegará a suceder, y poniendo como candado para evitar jugadas políticas que siempre y cuando fueren convocadas por las dos terceras partes del Congreso de la Unión.”

Asimismo, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Zacatecas, emite la opinión siguiente:

“Atendemos al documento que amablemente nos hizo llegar, respecto de la Minuta del Senado de la República con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política.

Analizados en términos generales los contenidos temáticos de las iniciativas que se dictaminan, nos permitimos presentar las siguientes reflexiones y aportaciones, en los términos del oficio de remisión a esa Presidencia, por el Diputado Juventino V. Castro y Castro.

a) El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, expresa su beneplácito a las Señoras y Señores Legisladores por la determinación de asumir la responsabilidad republicana de analizar, discutir y en su caso aprobar las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la dimensión, profundidad e integralidad que la democracia de nuestro País demanda.

b) Uno de los aspectos de mayor recurrencia en el conjunto de iniciativas de la llamada reforma política, es el relacionado con el número de legisladores que integran tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores.

El señor Presidente de la República presentó el 15 de diciembre de 2009, iniciativa con proyecto de decreto por la cual propone reducir el número de distritos electorales federales y, por consecuencia el de diputados, para quedar en 400, de los cuales 240 serán por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional, conservando la actual relación entre ambos principios; en el caso del Senado de la República, se propone

reducir el número de sus integrantes para quedar en 96, eliminando los 32 de representación proporcional.

c) El punto sin duda es polémico puesto que contiene implicaciones de carácter histórico, presupuestal, de representación partidaria y de gobernabilidad en la asamblea parlamentaria, sin embargo debe ser discutido ampliamente con el concurso de los diversos actores políticos, que han mostrado interés en arribar a una auténtica representación que se corresponda a las variables de territorio y población.

d) Consideramos en consecuencia importante que las Comisiones Dictaminadoras, no solamente haga el registro de presentación de una iniciativa del Ejecutivo Federal, pero carente de valoración de las implicaciones que una modificación constitucional de este calado traería para la vida económica, social y política del país.

Es de la mayor relevancia esta iniciativa y nuestra aportación específica es solicitar a las Dictaminadoras, la valores y justiprecien en el contexto de una reforma política nacional incluyente, participativa y democrática, la iniciativa a la que nos referimos, como todas aquellas cuyo registro se documenta.

Apreciaré que en los términos de los comentarios y aportaciones solicitadas, se les otorgue el turno y trámite que corresponda.

**COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DE LA HONORABLE LX LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS. DIPUTADO: ARQUITECTO ÁNGEL GERARDO HERNÁNDEZ VÁZQUEZ.”**

Ahora bien, por lo que hace a las organizaciones municipales, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que al no haber hecho observación alguna, comparten los temas a estudio.

### **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Para los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana, las reformas planteadas permitirán una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en la vida política del país.

La opinión que vierte dicha Comisión, tiene como finalidad profundizar en la democracia directa a fin de construir los consensos y acuerdos pertinentes que fortalezcan el prestigio, la confianza, la legitimidad y la credibilidad en las instituciones. La participación ciudadana en su sentido clásico, implica posiciones críticas de la sociedad, fortalece las acciones y democratiza a las instituciones en sus diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, en su informe, pone énfasis principalmente en los temas de:

- Candidaturas Independientes
- Iniciativa Ciudadana
- Consultas Populares

Considera que en materia de Consultas Populares, por lo que toca al porcentaje de, al menos el cuarenta por ciento solicitado, representa un número de 32,911,254 votantes, es excesivo, por lo que propone reducirlo al 20 por ciento, lo que significaría un total de 16,455,627 ciudadanos.

De la misma manera, en relación con el tema de candidaturas independientes, hace la observación de la necesidad de adecuar el artículo 41 constitucional a fin de plasmar la manera en cómo se financiara a un candidato de esta naturaleza, así como, determinar los requisitos que debe reunir la persona que será candidata independiente.

## CONTENIDO DE LA MINUTA.

Las Comisiones Dictaminadoras, han considerado, por mérito y por su importancia, transcribir el contenido de la Minuta, en la parte considerativa, como sigue:

“La discusión y debate sobre el cambio político que México requiere está desarrollada en numerosos libros, en múltiples ensayos y en artículos que se publican día con día en la prensa o en las revistas especializadas. Ese debate debe continuar y nutrir el trabajo de los Poderes de la Unión, en primer lugar del Poder Legislativo.

En este dictamen, quienes lo suscribimos hemos tenido en cuenta, además de las numerosas iniciativas antes reseñadas, los foros de análisis que el propio Senado ha convocado al respecto, en especial el celebrado en el mes de enero de 2010, al que concurrieron especialistas, nacionales y extranjeros, legisladores y el entonces Se-

cretario de Gobernación. Igualmente, hemos considerado las valiosas opiniones de los senadores y senadoras de los grupos parlamentarios, que de manera personal, o en grupos de trabajo integrados de manera informal, se han preocupado de aportar sus ideas y propuestas.

La propuesta que hoy presentamos a consideración del Pleno es el resultado de más de dos años de trabajo, de múltiples reuniones de intercambio de ideas; del rico y aleccionador ejercicio de escucharnos unos a otros, y sobre todo de intentar entender lo que los ciudadanos quieren, lo que la sociedad demanda.

En política democrática no hay tiempos fatales, mucho menos predeterminados por una voluntad suprema. Los acuerdos se alcanzan cuando llega el tiempo y se genera la circunstancia que los hace posibles. Este es el caso.

Ahora, los integrantes de las comisiones unidas que suscribimos el presente dictamen, pasamos a exponer las motivaciones de cada una de sus partes; lo hacemos por grandes temas.

## INICIATIVA CIUDADANA

En los últimos años, México ha transitado hacia un modelo democrático capaz de generar una alternancia en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, esta transición no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Una de las figuras de participación ciudadana que cuenta con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la de iniciativa ciudadana. Con el objeto específico de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, se propone reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

En México los ciudadanos no cuentan con ningún mecanismo para incidir de manera directa en la agenda legislativa. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los únicos actores que tienen el derecho de iniciar leyes o

decretos son el Presidente de la República, los legisladores federales y los Congresos locales.

Si un ciudadano o un grupo de ciudadanos desean promover un cambio a la legislación, tienen que acudir con algún legislador y pedir su intermediación ante el Congreso.

Son varios los conceptos que se desarrollan respecto al concepto de *Iniciativa Ciudadana*:

*“Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”.*<sup>1</sup>

“Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”.<sup>2</sup>

“Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”.<sup>3</sup>

Es así, como los conceptos anteriores forman y dan sentido a todo un régimen de participación directa de la ciudadanía.

La iniciativa ciudadana puede considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, ya que implica un compromiso no sólo de la parte gubernamental por llevar a cabo sus tareas, sino que la ciudadanía, una parte de ella, se involucra en forma directa en la generación de ideas y propuestas para transformar el sistema legal.

Es así que en la idea de una democracia directa, se van a plantear compromisos más fortalecidos de ambas partes, tanto de la clase política como de los gobernados.

La propuesta consiste en reformar el artículo 35 constitucional para establecer como derecho de los ciudadanos presentar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso. Así como establecer que el Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.

Y en correlación con lo anterior se reforma el artículo 71 constitucional para establecer a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, siempre que esas iniciativas cuenten con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

a) Introduce nuevos temas en la agenda legislativa.- A través de esta facultad, los ciudadanos pueden introducir nuevos temas en la agenda legislativa, que de otra manera, difícilmente formarían parte de ésta, ya sea porque son contrarios a los intereses de los legisladores o simplemente porque no sean relevantes para ellos.

b) Aumenta el costo de no discutir temas relevantes para los ciudadanos.- Las iniciativas, al estar respaldadas por un número importante de ciudadanos, cuentan con una legitimidad que difícilmente puede ser ignorada por los legisladores que se encargarán de dictaminarla.

Cabe señalar que la Ley del Congreso establecerá un procedimiento expedito para que las iniciativas de ley presentadas por los ciudadanos puedan ser analizadas, discutidas y votadas en un plazo breve.

## CONSULTA POPULAR

Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multipli-

car los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia “semidirecta”, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

En América Latina, por ejemplo, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia “semidirecta”, adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como “democracia plebiscitaria”, que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí se anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas “al pueblo” como una manera de legitimación.

Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal

que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia “semidirecta”, puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.

Hay una plena 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.

La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

Atendiendo a esa finalidad estas comisiones unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido

mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el Presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrático-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía- de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.

Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas. Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

Consecuentemente, 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. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio Instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia “semidirecta” (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos al cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada

da electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las Mesas Directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o

las consultas populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho Instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso.

## CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas comisiones unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.

Es bien sabido y ha sido documentado con suficiencia por muy diversos autores, que desde finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral mexicano hizo de los partidos políticos su punto de referencia al otorgarles el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección popular. La reforma política de 1977-1978 amplió el espectro de opciones partidistas, al otorgar registro legal a varias opciones que habían sido privadas, por circunstancias diversas, del derecho a participar en procesos electorales (los Partidos Comunista Mexicano; Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores). Posteriormente, otras organizaciones solicitaron y obtuvieron registro como partido político nacional, mientras que a nivel local se crearon partido de ese ámbito.

Sin embargo, pese a que las normas legales buscaron favorecer la creación y registro de nuevas opciones partidistas, con una definida orientación a favor de un sistema pluripartidista, la mayoría de las que obtuvieron registro no lograron consolidar su presencia entre la ciudadanía y terminaron por perder el registro legal. En el ámbito local se ha registrado un fenómeno semejante; hoy en día son pocos los partidos locales que han logra-

do mantener presencia y registro local por más de dos elecciones consecutivas.

De 1977 a 2006, la ley mantuvo abierta la posibilidad de registro legal de nuevos partidos políticos cada tres años, iniciando el procedimiento en enero del año siguiente al de la elección federal inmediata anterior. En una primera etapa la fórmula del registro condicionado al resultado de las elecciones fue la más utilizada por las organizaciones solicitantes; esa fórmula fue eliminada en 1986 y luego, en 1991, se reintrodujo en la ley, hasta que en 1996 fue abrogada, subsistiendo solamente la figura del llamado “registro definitivo”, que se funda en la comprobación de requisitos cuantitativos.

Ante la evidencia de que el registro de nuevos partidos políticos nacionales cada tres años no había dejado un saldo positivo para el sistema en su conjunto, el Congreso de la Unión resolvió, en 2007, que el procedimiento para registro de nuevos partidos tuviese lugar cada seis años, y que ello ocurriese después del año de la elección presidencial.

Por efecto del marco legal, por la evolución del sistema de partidos y de las preferencias ciudadanas, en los hechos se ha venido configurando un modelo de competencia de corte tripartidista, situación que teniendo ventajas indudables -como la de evitar la fragmentación excesiva de los órganos colegiados de la representación nacional, o de los ayuntamientos municipales- ha conducido también a una limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.

Lo anterior se acompaña de un evidente deterioro de la valoración social de los partidos políticos; aunque las causas de esa situación son múltiples, cabe reconocer que entre ellas se encuentra el alejamiento de los partidos de la sociedad, que los percibe como organizaciones cerradas, sujetas al control de sus grupos dirigentes que deciden sus asuntos sin consulta a la ciudadanía. Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.

Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos “independientes”, es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.

No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.

Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la



diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el *estatus quo* y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

Por lo anterior, estas comisiones unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.

Como señalamos antes, de aprobar el órgano Reformador de la Constitución esta propuesta será necesario realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales. Tales adecuaciones deberán ser materia de una reforma electoral a realizar tan pronto concluya el proceso de reforma constitucional que implican el presente dictamen y el proyecto de decreto que contiene. Lo ideal sería que la reforma quedase completada en tiempo y forma para ser aplicada en las elecciones federales de 2012, pero no escapa a nuestra comprensión lo limitado del tiempo disponible para ello, en función de la norma del artículo 105 de la propia Carta Magna, que hace obligatoria la entrada de vigor de reformas electorales fundamentales, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a ser aplicadas.

En todo caso, quienes integramos las comisiones unidas que suscriben el presente dictamen, dejamos estableci-

das algunos lineamientos fundamentales para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”.

Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.

Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas. En la ley en la materia, deberán establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.

Se trata de una tarea legislativa de enorme complejidad para la que será necesario allegarse las experiencias de otras naciones y el apoyo de expertos nacionales e internacionales. Sin desconocer la magnitud de la reforma

secundaria, estas comisiones unidas consideran que la propuesta de introducir a nuestro sistema electoral las llamadas candidaturas independientes es un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varias décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano.

Todo cambio tiene aparejados nuevos retos, dilemas por resolver y resistencias por vencer; este que ahora proponemos emprender es de aquellos que marcan nuevas rutas y reclaman nuevos puertos de llegada. De lo que no tenemos duda es que las candidaturas independientes serán un acicate para que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

En la idea y visión de estas comisiones unidas, las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.

### **INICIATIVA PREFERENTE**

La facultad del Poder Ejecutivo para presentar proyectos de leyes y decretos al Parlamento, se remonta al sistema inglés de los siglos XI y XII.

El modelo presidencial -adoptado originariamente en los Estados Unidos de América y, posteriormente, por la gran mayoría de las naciones iberoamericanas- retomó la facultad del Ejecutivo para presentar iniciativas ante la representación popular. Así, nuestra Carta Magna en su artículo 71 establece la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Asimismo, establece la remisión inmediata a comisiones de las iniciativas. Sin embargo, la reglamentación de trámite legislativo posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado o que lleguen siquiera a dictaminarse. Es decir, no existe certidumbre respecto de la resolución del proyecto legislativo presentado.

Hoy la existencia de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto hace necesario adoptar mecanismos

de colaboración entre los Poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas; en un contexto plural, como el que vive México actualmente, la capacidad del Ejecutivo Federal para generar acuerdos con el Congreso se dificulta por la falta de mayorías. Con base en esto se justifica la revisión de la facultad de iniciativa del Poder Ejecutivo. Lo anterior con el fin de fortalecer la cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y para beneficio del funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano.

En ese contexto, se propone que el Presidente de la República, como responsable de la acción del gobierno, tenga la facultad de presentar iniciativas para trámite preferente, con objeto de que éstas sean resueltas por el Congreso en un breve lapso.

Lo que se propone es un instrumento que fortalezca la colaboración entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal. Se trata de prever la atención legislativa preferente de aquellas iniciativas que la ameriten, cuando se trate de asuntos cuya relevancia, trascendencia y urgencia a juicio del Presidente de la República, así lo justifiquen.

La propuesta es crear la figura del “proceso legislativo preferente”, que ya existe con variaciones y matices, en algunas democracias consolidadas -como Francia y Alemania- así como en varios países de América Latina -Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay -, la cual consiste en acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada por el Ejecutivo, a partir del establecimiento de plazos específicos que agilicen la discusión y votación correspondientes.

Lo anterior, porque el Poder Ejecutivo, en esta nueva etapa de equilibrio de poderes, necesita contar con nuevos instrumentos constitucionales que le permitan que su mandato sea más eficaz, con el propósito de responder a las tareas de Estado más apremiantes.

El carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas, es decir, el Congreso General conserva, intocada, su potestad de aprobar, modificar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo.

Con esta nueva figura se trata de darle mayor certidumbre al proceso legislativo, dónde los Poderes Ejecutivo y Legislativo sean coadyuvantes en asuntos de gran relevancia para la sociedad y el Estado mexicanos.

La transformación del sistema político mexicano que se dio a partir del año 2000 y la dinámica democrática que se derivó de este proceso, para su consolidación requiere de una profunda apertura y pluralidad de los actores políticos, por lo cual exige adoptar mecanismos de colaboración entre los poderes de la Federación, en este caso, en lo que respecta al Legislativo y al Ejecutivo.

El trámite legislativo preferente procederá ante la solicitud que formule el Presidente de la República. Al respecto, conviene precisar que no se trata de un trato preferente respecto del contenido de los argumentos o del sentido de la votación; por el contrario, la preferencia consiste exclusivamente en la obligación del Congreso de pronunciarse sobre las iniciativas, como ya se ha referido, para aprobarlas en sus términos, modificarlas o rechazarlas.

Con el objetivo de establecer el trámite preferente se propone reformar el artículo 71 constitucional para establecer que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República pueda presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen.

Recibida la iniciativa en la cámara de origen, ésta deberá pronunciarse en un plazo máximo de 30 días naturales y, en caso de que no lo haga, la iniciativa del Ejecutivo, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión ordinaria del Pleno.

En caso de ser aprobada o modificada por la cámara de origen, pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirla y votarla en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas para la cámara de origen.

Asimismo, la propuesta contempla la restricción de que no puedan ser objeto de este tratamiento preferencial las iniciativas que pretendan reformar o adicionar la Constitución Federal, ello debido a que tales iniciativas están sujetas a un procedimiento diverso al que siguen las relativas a la creación o reforma de las leyes.

Es importante señalar que el hecho de otorgar trámite legislativo expedito a las iniciativas presentadas por el Presidente de la República no implica una subordinación del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo, sino un espacio de preferencia en la agenda legislativa para que discutan aquellos asuntos que por su naturaleza representen prioridad nacional.

En conclusión, la reforma permitirá la corresponsabilidad entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en la construcción de la democracia socialmente eficaz, simplificando el trámite legislativo de acciones gubernamentales y flexibilizando la discusión de temas prioritarios que requiere la Nación.

### **OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

Ha sido ampliamente explorado por los tratadistas e historiadores que la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 dejó sin resolver algunas de las inconsistencias o contradicciones que presentaba la de 1857, las que era producto, entre otras causas, de que ésta última había previsto un sistema unicameral para el Poder Legislativo Federal, pero al aprobarse la reforma promovida por el Presidente Lerdo de Tejada, que restauró el Senado y volvió al sistema bicameral, los redactores del texto dejaron inconsistencia o lagunas que los constituyentes de Querétaro tampoco atendieron.

Una de esas inconsistencias es la relativa al tratamiento que debe darse al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en relación a la facultad de observación (“veto”) que el artículo 72 de la Carta de Querétaro dispone para el proceso de formación de las leyes. El debate se refiere tanto a la naturaleza constitucional del PEF (¿es una “ley”, es un decreto?) como a la duda que ha cruzado buena parte de la reciente historia constitucional de México.

El debate ha tenido como eje rector una pregunta: ¿Puede el titular del Poder Ejecutivo Federal observar “veto”, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados?

Aunque en los años posteriores a la promulgación de la Carta Magna de 1917 algunos Presidentes de la República observaron el PEF y la Cámara de Diputados aceptó y atendió, conforme al artículo 72, esas observaciones, la práctica cayó en desuso al término de la época de inestabilidad interna. A partir de la instauración del nue-

vo régimen presidencialista, el asunto quedó fuera del debate político y legislativo; nunca más un Presidente de la República volvió a “observar” el PEF.

El tema quedó bajo la atención de los tratadistas que se pronunciaron de forma polarizada en torno a la pregunta antes planteada. Para unos, el PEF no es una “ley”, al ser de origen unicameral, y por tanto el Ejecutivo no puede observarlo. Para otros, una minoría, el asunto era discutible y cabía la interpretación contraria.

El asunto resurgió no como producto de la academia, sino por la ampliación de la pluralidad en la Cámara de Diputados, lo que en 1997 condujo a la primera legislatura de la historia contemporánea de México sin mayoría de ningún partido o grupo parlamentario en esa Cámara. Ante los anuncios de la alianza opositora, que sumada contaba con mayoría de votos, el entonces titular del Poder Ejecutivo anunció que podría hacer uso del “derecho de observación” respecto del PEF. Sin embargo, en los tres años de esa Legislatura prevaleció la negociación y el acuerdo entre Poderes; el Ejecutivo no hizo observaciones al PEF.

Correspondió al presidente Vicente Fox el primer, y hasta hoy único, acto de observación del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; ésta acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que finalmente resolvió la controversia a favor del Ejecutivo. Aunque se trata de una sola sentencia, el tema volvió al debate legislativo y han sido varias las iniciativas de reforma constitucional que buscan aclarar el tema, en uno u otro sentido.

Después de analizar y estudiar las iniciativas al respecto, estas comisiones unidas consideran que en pertinente dejar aclarado el tema del derecho de observación del Ejecutivo al PEF en un sentido positivo para ambos Poderes de la Unión y para beneficio de la sociedad.

Quienes suscribimos el presente dictamen no pretendemos dirimir el debate doctrinario, sino simplemente contribuir a una solución que se apegue a los principios republicanos de división de Poderes y equilibrio entre los mismos. Por ello, en coincidencia con el sentido básico de varias de las iniciativas materia del presente dictamen, proponemos adicionar el artículo 74 constitucional con los siguientes dos párrafos:

*“El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de*

*diez días hábiles. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.*

*“El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días hábiles; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.”*

De esa forma, el órgano Reformador de la Constitución dejaría establecido, con claridad, que el Ejecutivo Federal puede observar, dentro de un plazo improrrogable, el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados. Al igual que se dispone en la norma general, si no tiene observaciones, deberá el Ejecutivo promulgar y publicar dicho Presupuesto.

Si el Ejecutivo observa, en todo o en parte, el PEF, todo el proyecto deberá volver a la Cámara de Diputados, sin que exista la posibilidad de publicación y promulgación de la parte no observada. El procedimiento para superar las observaciones (“veto) del Ejecutivo está en línea con lo dispuesto por el artículo 72 de la propia Constitución, lo que otorga armonía y congruencia a las normas constitucionales.

Si bien algunas iniciativas proponen que las normas antes transcritas queden en el artículo 72, y no en el 74, estas comisiones unidas sostienen el criterio de que por mejor técnica legislativa y de orden interno de la Constitución, su mejor ubicación lógica es en el artículo 74, dado que la aprobación del PEF es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y que el artículo 72 tiene como supuesto la existencia de un procedimiento bicameral, que no se actualiza en el caso del PEF.

En adición a lo anterior, consideramos que los dos párrafos que serían adicionados guardan relación directa con otro cambio de especial importancia en la materia presupuestal, que sería la llamada “reconducción presupuestal”, a la que nos referiremos en el siguiente apartado. Es por ello que nos pronunciamos a favor de que la adición comentada quede ubicada en el citado artículo 74 de la Carta Magna.

## RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL

Así como el tema del “veto” del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido motivo de debates y polémicas, el de la ausencia casi absoluta de normas que prevean la situación de no aprobación de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos, antes del día de inicio del ejercicio fiscal en que deban ser aplicados ambos instrumentos legales (que en México coincide con el año natural) ha motivado largos debates entre los juristas, economistas, fiscalistas e interesados en el tema, así como materia de múltiples iniciativas de reforma constitucional.

Reiterando que no es intención, ni propósito, de quienes integramos las comisiones unidas resolver el debate doctrinario, hacemos notar que en el texto vigente de nuestra Constitución existe solamente una norma aislada que podría llegar a ser interpretada como base para una eventual reconducción presupuestal.

Nos referimos al que, por largo tiempo, fue el párrafo único del artículo 75 de la Constitución, que a la letra sigue estableciendo:

*“Artículo 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.”*

Conforme a esa norma constitucional, si llegado el caso la Cámara de Diputados no hubiese aprobado el PEF, debe entenderse que el Estado seguirá cubriendo a los servidores públicos la remuneración “fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”, lo que es, a todas luces, una norma de reconducción presupuestal.

Acceptada que sea la interpretación anterior, queda, sin embargo, vigente la omisión constitucional sobre lo que deberá hacerse respecto de los demás gastos previstos en el PEF, y también lo que deberá pasar si el Congreso de la Unión no aprueba la Ley de Ingresos para el año siguiente.

Aunque no hay registro de una circunstancia extrema como la que motiva, en esta materia, las iniciativas sujetas a estudio y dictamen, no resulta conveniente para la seguridad jurídica de la República, para el interés de la sociedad en su conjunto, ni para la buena marcha del Estado mexicano, mantener la indefinición constitucional que hoy sigue privando en esta delicada y trascendental materia.

Las hipótesis extremas que motivan la reforma que se propone en la materia de reconducción presupuestal se explican de forma más evidente con dos preguntas:

A) ¿Qué pasaría si el Congreso de la Unión no aprueba la Ley de Ingresos, o si habiendo sido aprobada ésta, el Ejecutivo la observa y por ese motivo no se da la publicación de la Ley de Ingresos antes del día en que debe iniciar su vigencia?; y

B) ¿Qué pasaría sin aprobada y promulgada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos, o si las observaciones realizadas al mismo por el Ejecutivo hacen imposible su publicación y promulgación antes del día en que el Decreto debe entrar en vigor?

Con las normas constitucionales vigentes, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que la Ley de Ingresos establece anualmente no podrían ser cobrados; en otras palabras, el Estado quedaría sin ingresos, hasta en tanto se resuelva el diferendo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. De igual forma, salvo por el pago de remuneraciones a los servidores públicos, todos los demás gastos del Estado deberán suspenderse, afectando todos los servicios a su cargo, las aportaciones a los organismos de seguridad social y vivienda, las obras públicas de inversión multianual, el pago de la deuda pública, etcétera. Sería una situación catastrófica para la sociedad, para la economía y para las finanzas del Estado.

Queremos remarcar que tal situación no se ha presentado hasta la fecha, no obstante la pluralidad y la alternancia. Pero debemos preguntarnos si es conveniente mantener esa omisión constitucional. La respuesta de quienes integramos las comisiones unidas es que no. Que es necesario introducir en nuestra Constitución las bases normativas que permitan atender una situación extrema como la antes planteada.

Para ello, conforme a la mejor experiencia internacional disponible, la solución está en disponer en el artículo 75 constitucional las normas que den base a la llamada “reconducción presupuestal”, para que el legislador ordinario esté en aptitud y posibilidad de dictar las normas legales que permitan sortear, con seguridad jurídica y económica, una situación de emergencia.

Para lo anterior, se propone adicionar al artículo 75 constitucional los siguientes dos párrafos finales:

*“Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año.”*

*“En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.”*

De esa forma, el Órgano Reformador de la Constitución dejaría cubiertas las dos hipótesis extremas a que antes nos hemos referido.

Si la Ley de Ingresos no fuese aprobada en tiempo y forma, no podría haber aprobación del PEF por la Cámara de Diputados, por tanto entran en aplicación ambos párrafos y el 1° de enero del año que corresponda se prolonga la vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del año anterior, pero en el caso de éste último, solamente respecto de los “gastos obligatorios que señale la ley”, los que ya se encuentran definidos en la legislación secundaria.

El que la reconducción presupuestaria se limite a “gastos obligatorios” tiene por objeto que el Estado pueda seguir garantizando el pago de las obligaciones mínimas necesarias para su funcionamiento, como son las previstas en la Constitución y en las leyes, al tiempo que ejerza la suficiente presión sobre el Poder Ejecutivo y el Congreso, para efectos de que la aprobación del Presupuesto correspondiente se dé con la suficiente inmediatez.

Se considera que las siguientes obligaciones son de suma importancia para mantener la estabilidad económica y política del Estado, y es por ello que se propone contemplar a los “gastos obligatorios” para que puedan ser reconducidos en tanto se aprueba el Presupuesto:

1) Pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.

2) Percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales inherentes a dichas percepciones.

3) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del artículo 2, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4) Obligaciones contractuales plurianuales cuya suspensión implique costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública.

Pero si aprobada y promulgada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados, por cualquier causa, no llegare a aprobar el Presupuesto de Egresos, entonces se aplica solamente el segundo párrafo antes transcrito, y el PEF del año inmediato anterior sigue vigente, solamente para los gastos obligatorios que señale la ley.

Aunque estas comisiones unidas y sus grupos de trabajo analizaron diversas opciones de solución al caso extremo, consideramos que la mayor virtud de lo que proponemos es que constituye un aliciente al pronto acuerdo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No es deseable introducir normas constitucionales que puedan alentar la irresponsabilidad del Congreso, como tampoco lo sería alentar el abuso de las facultades que se están otorgando al Ejecutivo, de forma tal que por ese indebido medio pretenda alcanzar objetivos presupuestarios no compartidos por el Poder Legislativo federal, o imponer visiones unilaterales sin respaldo social.

La solución que proponemos armoniza adecuadamente las facultades de cada uno de los Poderes federales involucrados en forma directa en el proceso presupuestario anual; protege a la sociedad de eventuales desacuerdos entre poderes y asegura al Estado la continuidad de sus responsabilidades básicas y sustantivas, en tanto se llega al acuerdo entre ambos Poderes, sin colocar una fecha límite, una verdadera camisa de fuerza, para la que, en su caso, también habría que prever salida, lo que hace inacabable la imaginación de conflictos y las soluciones a adoptar.

La solución propuesta se corresponde a las mejores normas y prácticas internacionales, que nos enseñan que el

primer objetivo a cumplir en esta materia es desalentar la irresponsabilidad de cualquiera de los poderes, y también que el poder del Congreso, el llamado por la doctrina “poder de la bolsa” debe seguir siendo sustento del equilibrio entre aquellos.

### **SUBSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE EN CASO DE FALTA ABSOLUTA**

Actualmente los artículos 84 y 85 constitucionales regulan el procedimiento de sustitución del titular del Poder Ejecutivo en caso de falta absoluta. Se trata de un mecanismo que fue introducido en la Constitución en 1933 y que, a pesar de no haberse aplicado desde entonces, su planteamiento fue pensado y resultaba funcional en una época política del país en la que prevalecía un sistema cerrado y caracterizado por la presencia de un partido hegemónico que prevalecía en todos los espacios de representatividad política.

En efecto, el sistema entonces diseñado, que prevalece hasta hoy, plantea que ante la falta absoluta del Presidente de la República, los órganos del Congreso deben designar a quien debe ocupar el cargo presidencial. Con independencia 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. Ese mecanismo, 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 los años 80 del siglo pasado, no representaba ningún riesgo para la estabilidad política del país, pues la condición hegemónica de un partido implicaba, llegado el caso, una capacidad de garantizar sin demoras una sucesión en la máxima magistratura del país.

Sin embargo, el proceso de cambio político iniciado a finales de la década de los setenta, que se caracterizó por abrir el sistema de partidos a nuevas alternativas y permitir que la pluralidad pudiera acceder a los espacios de representación política del Estado, provocó que, paulatina y gradualmente, la creciente diversidad social, política e ideológica se hiciera presente en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Así, en 1988, por primera vez en décadas, ninguna fuerza política contó, por sí misma, con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados requerida para aprobar las reformas constitucionales; a partir de ese hecho los cambios a la Carta Magna tuvieron que contar con el consenso de, al menos, dos fuerzas políticas presentes en el Congreso de la Unión.

Más tarde, en 1997, por primera vez en nuestra historia constitucional moderna, ningún partido político contó en la Cámara de Diputados, por sí mismo, con los votos que le permitieran constituir una mayoría absoluta, con lo que toda ley o decreto que aprobara ese órgano legislativo requería ser negociado y procesado por el consenso de al menos dos grupos parlamentarios. Esa situación de falta de mayorías predeterminadas se extendió en el año 2000 al Senado de la República y así se inauguró en México el fenómeno que, en el ámbito de la ciencia política, se conoce como “gobiernos divididos”.

El contexto de un marcado pluralismo político abre la puerta para que, ante la eventualidad de la falta absoluta del Presidente de la República, el mecanismo de sustitución actualmente existente resulte disfuncional para mantener la estabilidad institucional y la gobernabilidad democrática en ese escenario extremo, sin duda, indeseable.

En efecto, la falta de una mayoría absoluta preestablecida a través del voto popular y por la necesidad de procesar mediante negociaciones y acuerdos, de preferencia por la vía del consenso, los acuerdos en el Congreso de la Unión, vuelve muy delicado, con base en el marco constitucional vigente, la atención de la eventual ausencia absoluta del titular del Poder Ejecutivo, es decir, el mecanismo constitucional para dirimir quién debe asumir el cargo.

Lo anterior es así, porque al no existir un mecanismo de sustitución automática, ni siquiera de manera provisional, sin intervención del Congreso, ante la falta absoluta del Presidente de la República, se impone la necesidad de procesar un acuerdo entre dos o más fuerzas políticas representadas en el Congreso que permita alcanzar la mayoría requerida para el nombramiento.

En ese sentido, resulta pertinente modificar las normas relativas al procedimiento de sustitución presidencial, contemplando las principales hipótesis plausibles de fal-

ta absoluta, para introducir un mecanismo que permita, en automático, que un funcionario del más alto rango en el gabinete presidencial, ocupe provisionalmente la Presidencia de la República en tanto el Congreso procesa los acuerdos necesarios para designar, con la mayoría requerida, a quien deba ocupar, en calidad de presidente interino o de presidente sustituto, la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión.

Es convicción de estas comisiones unidas que ese mecanismo automático debe consistir por fijar en la Carta Magna un orden de prelación para evitar la ausencia del Presidente de la República, así sea por un lapso mínimo, que comienza con el Secretario de Gobernación, en primer término; 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.

Lo anterior supone que desaparecería la figura de presidente provisional, cargo que hoy en día requiere el nombramiento de la Comisión Permanente, de forma tal que esa figura, generadora de potenciales conflictos, sería sustituida, conforme a esta propuesta, por la asunción provisional de la Presidencia por alguno de los funcionarios antes señalados, en estricto orden de prelación.

Lo anterior tiene la ventaja de que, en tanto en el Congreso de la Unión se procesa la designación del Presidente interino o del presidente sustituto, según sea el caso, el mando que caracteriza al Poder Ejecutivo no se vería suspendido en ningún momento, y brindaría el espacio de reflexión y ponderación necesario para que el Congreso de la Unión realice el nombramiento correspondiente.

El dictamen de estas comisiones introduce también que el funcionario que ocupe provisionalmente la Presidencia de la República, a partir del anterior mecanismo de sustitución, tendrá la limitación de no poder remover ni designar a los Secretarios de Estado ni al Procurador General de la República sin contar para ello con la aprobación de la Cámara de Senadores, y tendrá, además, que rendir un informe de labores al Congreso de la Unión en un plazo de diez días luego del término de su gestión.

Quien de esa manera ocupe provisionalmente la Presidencia de la República no estará impedido para ocupar el cargo en el futuro, ya sea porque sea nombrado por el Congreso de la Unión como Presidente Interino o Sustituto,

o bien porque sea electo popularmente para ocupar la Presidencia de la República en la correspondiente elección federal.

El dictamen realiza también un ajuste a los plazos establecidos en la Constitución respecto del tiempo que debe mediar en caso de que la falta absoluta del Presidente ocurra en los primeros dos años de su mandato, para la realización de las elecciones en las que deberá elegirse al Presidente que terminará el periodo, para ajustarlo a la nueva realidad político electoral, pasando a ser de entre siete y nueve meses. Lo mismo ocurre respecto del tiempo en el que el nuevo Presidente electo deberá ocupar el cargo, situación que ocurrirá, en los términos del Dictamen, siete días después de concluido el proceso electoral correspondiente.

Además, estas comisiones dictaminadoras planteamos una modificación al artículo 85 constitucional para prever que, en caso de que al inicio del periodo constitucional se registre la falta absoluta del Presidente, y en tanto el Congreso hace el nombramiento del Presidente Interino, ocupará provisionalmente la Presidencia de la República el Presidente de la Cámara de Senadores. Lo anterior con la finalidad de garantizar que en ningún momento la Presidencia de la República estará vacante.

Finalmente, se plantea la modificación del mismo artículo 85 constitucional para establecer que las licencias que puede pedir el Presidente de la República serán de hasta un máximo a ciento ochenta días naturales, luego de los cuales la misma deberá ser considerada como falta absoluta y procederse en consecuencia. En tanto transcurre la licencia, y de manera congruente con lo antes señalado, se plantea que el Secretario de Gobernación ocupe provisionalmente la Presidencia de la República.

En el marco de estas importantes propuestas, estas comisiones unidas consideran importante proponer la modificación de dos artículos constitucionales correlativos al tema antes referido. En primer lugar, se propone precisar en el artículo 83 constitucional que el mandato del Presidente de la República inicia a partir de las cero horas del día primero de diciembre, sin menoscabo de la obligación que el titular del Poder Ejecutivo impone el artículo 87 de la propia Constitución de rendir ante el Congreso de la Unión la protesta establecida en ese mismo artículo.



En segundo lugar, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 87 de nuestra Carta Magna para establecer que en el caso de que el titular del Poder Ejecutivo no pueda, por cualquier causa ajena a su voluntad, o a la del Congreso de la Unión, rendir la protesta constitucional ante éste último, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consideramos que de ser aceptada esta propuesta quedará zanjada cualquier controversia sobre el inicio del mandato presidencial y el requisito formal de rendir protesta por parte de quien ocupe la Presidencia de México.

### REELECCIÓN DE LEGISLADORES

La gran mayoría de los sistemas democráticos en el mundo permiten la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores. En la actualidad México y Costa Rica son las dos únicas democracias del continente americano en prever, por el contrario, la imposibilidad de que quien ha ocupado un cargo de representación popular en los órganos legislativos en un periodo pueda volver a postularse para el periodo siguiente.

En México, el impedimento de la reelección inmediata de los legisladores federales y locales fue introducida en la Constitución el 29 de abril de 1933 cuando también se hicieron modificaciones a la Carta Magna para determinar el mismo impedimento para los presidentes municipales, regidores y síndicos electos. Esa misma reforma determinó, además, la prohibición absoluta de reelección de los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales.

El impedimento para la reelección consecutiva de legisladores no puede ser entendido como la concreción del lema del movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero –“sufragio efectivo, no reelección”– que se convirtió en uno de los principios del Estado emanado de la Revolución. Ese postulado se había formulado en relación específica de la titularidad del Poder Ejecutivo y estaba dirigido en contra del régimen de Porfirio Díaz quien se había reelegido siete veces en la Presidencia de México, así como en contra de la prolongada permanencia en el poder de los gobernadores de los Estados.

En las últimas décadas el profundo proceso de cambio político que ha atravesado el país ha provocado que por la vía electoral se haya multiplicado el pluralismo e in-

crementado consistentemente la competitividad política. En un contexto similar, resulta natural plantear la reintroducción de la posibilidad de la reelección –si bien acotada– de los legisladores tanto en el ámbito federal como en el ámbito de las entidades federativas.

Ese cambio tiene el propósito de fortalecer las labores legislativas a través de una mayor profesionalización de esas funciones y con ello el fortalecimiento del Congreso, así como el de abrir la posibilidad de un vínculo más estrecho entre los legisladores y sus representados lo que redundará en una revalorización de los órganos legislativos entre los integrantes de la sociedad mexicana.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, la reelección inmediata de los legisladores tiene varias ventajas entre las que se destacan las siguientes:

a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada es que la reelección de los legisladores les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior, trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en particular, la de sus representantes en específico. La reelección legislativa puede constituirse, así, en un mecanismo que fomenta y fortalece las relaciones de confianza que deben mediar entre representantes y representados al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos representativos del Estado;

b) La posibilidad de reelección inmediata fomenta la responsabilidad de los representantes populares al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos de la demarcación territorial por la que fueron electos, pues de la cercanía con ellos depende, en buena medida la base de respaldo que les permita volver a contender por el cargo que ocupan en una siguiente ronda electoral;

c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la formación de legisladores más profesionales, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que

repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. La anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que sin duda redundará en una mejor calidad del trabajo legislativo; y

d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos” que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura.

Finalmente, cabe mencionar que el planteamiento de eliminar la prohibición de reelección de los legisladores no sólo se limita al plano federal con la propuesta de modificación del artículo 59 constitucional, sino que también supone la modificación del artículo 116 para permitir al legislador local determinar lo conducente.

Considerando la experiencia internacional y el hecho de que por nuestra historia y realidades es necesario seguir garantizando la capilaridad del sistema política y el acceso de nuevas generaciones al ejercicio de los cargos de elección popular, se propone limitar la posibilidad de reelección inmediata, en el caso de los senadores, a solamente un periodo adicional, mientras que los diputados, federales y locales, podrían ser reelectos hasta por dos periodos adicionales.

A fin de evitar una indeseable heterogeneidad y hasta dispersión del calendario electoral, y en el mismo sentido de la reforma aprobada por el Constituyente Permanente en el año 2007, se propone adicional el artículo 116 para establecer que el periodo de mandato de los diputados locales será de tres años.

## **RATIFICACIÓN DE COMISIONADOS DE ÓRGANOS REGULADORES**

En el proceso de modernización del Estado mexicano y sus instituciones un sitio destacado lo ocupa la creación

de órganos estatales, dotados de autonomía de gestión y operación, responsables de la regulación de áreas estratégicas de la actividad económica, o bien de la defensa de la sociedad y los consumidores ante situaciones monopólicas, duopólicas, monopsonías o de dominancia evidente de un agente en el mercado.

La creación de la Comisión Federal de Competencia Económica antecedió a la de otras comisiones que hoy son parte del ámbito de la regulación estatal que pretende hacer realidad el mandato constitucional de que el Estado sea rector del desarrollo económico nacional. La Comisión Reguladora de Energía, y luego la Comisión Federal de Telecomunicaciones, vinieron a complementar y fortalecer la nueva vía para que, dejando atrás modelos superados, el Estado mexicano pudiese cumplir sus responsabilidades sociales.

El Congreso de la Unión ha establecido un nuevo marco legal que regula la integración y facultades de esos órganos, bajo un modelo inicialmente basado en experiencias previas en materia político-electoral, que no siempre resultó en el más idóneo a los objetivos de los órganos reguladores en materia económica. Será necesario, en el plazo más breve posible, una revisión integral de las leyes al respecto.

Concebidos originalmente como órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, los entes reguladores en materia económica han evolucionado hacia un esquema inédito, como en su tiempo lo fueron el IFE o el IFAI. Sin embargo, por una deficiente normatividad constitucional, el objetivo de que fuesen órganos del Estado, no del gobierno en turno, no se ha cumplido. Las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al diferendo sobre la facultad del Senado para ratificar a los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, advirtieron al Poder Legislativo de un problema real en esta materia.

Hay quienes afirman que a partir de la decisión del máximo Tribunal el Ejecutivo ha utilizado su facultad –omnímoda’ de designación para colocar en los órganos reguladores, en calidad de comisionados, a personas que están lejos de cumplir los requisitos de conocimiento y experiencia en las materias que les son confiadas, pero lo más grave, a decir de los críticos, es que esas personas no garantizan la autonomía de los órganos ni la independencia en sus decisiones.

Sin embargo, otras opiniones, igualmente respetables, sostienen que esa facultad del Ejecutivo, confirmada por la Corte, le permite evitar la “nociva influencia” del Congreso, y así asegurar un mejor desempeño de los órganos reguladores. El debate está presente en la sociedad y en los medios especializados, pero es evidente que existe un faltante en el modelo normativo de los órganos estatales de regulación económica.

Teniendo a la vista la iniciativa suscrita por los senadores del Grupo Parlamentario del PRI, quienes integramos las comisiones unidas que suscriben el presente dictamen, coincidimos en la necesidad de encontrar una fórmula de equilibrio entre las facultades del Ejecutivo en materia de designación de comisionados y la intervención, a nuestro juicio indispensable, del Congreso en ese ámbito, de forma tal que contemos con un mecanismo de pesos y contrapesos que eviten la discrecionalidad y abuso del primero en el ejercicio de tan alta responsabilidad, y al mismo tiempo eviten que la politización partidista marque a los comisionados de los órganos reguladores.

Nos parece adecuada la solución propuesta en la iniciativa mencionada, en el sentido de que el Ejecutivo mantenga la facultad de designación de comisionados, pero que el Senado de la República ejerza la atribución de ratificación de los mismos, de manera semejante a como se procede en el caso de embajadores. Si la Cámara de Senadores no otorga su ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación, sin que opere a su favor límite alguno en el número de rechazos (no ratificación) por parte del Senado.

Para hacer posible el acuerdo reflejado en este dictamen, estas comisiones unidas admiten la propuesta de que, en esta ocasión, solamente se realice la reforma propuesta respecto de tres órganos reguladores:

- Comisión Federal de Telecomunicaciones;
- Comisión Federal de Competencia Económica, y
- Comisión Reguladora de Energía.

La facultad constitucional de ratificación de Senado se ejercerá sin importar la naturaleza jurídica que la ley disponga para cada uno de los entes públicos antes señalados de manera expresa. Es decir, sin importar si se les considera, por ley o por decreto del Ejecutivo, órganos

desconcentrados, descentralizados o de cualquier otra naturaleza que la ley señale.

El Congreso de la Unión habrá de señalar en la ley las normas aplicables para hacer efectiva la facultad del Senado.

Esta propuesta se incorpora en los artículos 76 y 89 constitucionales. Y en ese contexto las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos consideramos que es una excelente oportunidad para actualizar la normativa constitucional que nos ocupa, en lo que se refiere a los agentes diplomáticos, que “*en sentido técnico se debe entender por agente diplomático a todas las personas designadas con tal carácter por un estado y aceptadas con el mismo carácter por otro Estado, para el desempeño con carácter permanente de funciones diplomáticas.*”

*Su uso debe quedar limitado a la diplomacia bilateral. El término es igualmente aplicable tanto al jefe de misión como a todos los demás miembros del personal diplomático”.<sup>4</sup>*

Con el ánimo de homologar el texto constitucional se propone la cancelación de la palabra “agentes diplomáticos”, así como la inclusión del término embajadores en la fracción segunda del artículo 76; fracción VII del artículo 78; y fracciones II y III del artículo 89 constitucionales, con la finalidad de adecuarla a la terminología que para definir los rangos de acreditación diplomática utiliza la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de la que somos parte.

De la misma forma, se propone la eliminación de la palabra “ministro” de los mismos artículos y fracciones, toda vez que el Presidente de la República solamente envía al Senado de la República o a la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, los nombramientos de embajadores titulares ante el gobierno de un Estado o representantes ante un organismo internacional, y a los cónsules generales, no así a los ministros.

Por tanto, considerando que la figura de agente diplomático es obsoleta y a la fecha es inoperante, así como que la figura de ministro (contemplada por la Ley del Servicio Exterior Mexicano) no requiere ratificación del Senado; y con la convicción de que el marco jurídico constitucional debe adecuarse a la realidad social y polí-

tica del país, ya que la actualización de la Carta Magna es una labor fundamental en el quehacer parlamentario, se considera oportuno eliminar del listado de funcionarios diplomáticos nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, a los agentes diplomáticos y a los ministros, así como incluir el término de embajador que responde a la realidad y la práctica.

Cabe, finalmente, señalar que esta propuesta se inspira en la iniciativa que el 23 de noviembre de 2006 presentara la senadora Rosario Green ante el propio Senado.

### **INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

Respecto este tema es importante señalar que el 23 de marzo de 2010 la Senadora María de los Ángeles Moreno en nombre propio y de varios senadores del grupo parlamentario del PRI, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos.

Esta iniciativa es una reforma integral al Distrito Federal que contiene diversas propuestas, entre ellas, la supresión en el texto de la Constitución, de la denominada “cláusula de gobernabilidad”.

Sin embargo, estas comisiones unidas, en el proceso de análisis y dictamen, senadores de diversos partidos advirtieron sobre la problemática que significaría la admisión de los candidatos independientes a diputado para la Asamblea Legislativa del DF y la existencia de una norma constitucional que dispone que al partido que, por sí mismo, obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 30 por ciento de los votos, se le debe otorgar el número de curules suficientes hasta alcanzar la mayoría absoluta en dicho órgano.

El señalamiento es procedente, en tanto la norma constitucional vigente establece lo siguiente:

*“III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de re-*

*presentación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;”*

Además de que la norma constitucional antes transcrita es una rémora de la reforma de 1986, cuando por vez primera se instauró para el Distrito Federal una “Asamblea de Representantes”, con facultades propias de un Cabildo municipal, no de un órgano legislativo, su subsistencia en el marco de lo propuesto por este Dictamen provocaría situaciones indeseables.

En efecto, sería posible el caso de que por el efecto combinado de la mayor competencia entre partidos y la existencia de “candidatos independientes” a diputados a la Asamblea Legislativa, el partido de mayor número de constancias de mayoría tuviese menos de la mitad de victorias en distritos uninominales (19 o menos) pero que hubiese obtenido el 30 por ciento de la votación; ello daría lugar a una situación inaceptable para propósitos y fines de representación del voto popular; es decir, que con 19 o menos constancias de mayoría, un partido obtenga mayoría de curules en ese órgano legislativo.

Extremando el argumento, pero bajo una hipótesis aritméticamente posible: si siete partidos compiten sin alianza en el DF, y además hay candidatos independientes, el partido de mayor número de constancias de mayoría podría obtener solamente 7 de 40 victorias distritales, pero obtener el 30 por ciento o más de los votos; dado que solamente existen 26 curules de representación proporcional, habría que asignarle todas, sin que por ello se cumpla la norma constitucional que obliga a otorgarle mayoría absoluta; es decir 34 curules. Es un caso extremo, pero plausible.

Es de toda evidencia que la norma constitucional citada ha dejado de tener sentido en el marco de los cambios realizados en el sistema electoral durante las tres décadas previas, por lo que estas comisiones unidas proponen su reforma para disponer que el requisito será obtener el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 40 por ciento de los votos.

Estamos convencidos que con este cambio se avanza en un sistema más equitativo, más democrático y sobre todo más fiel a la voluntad popular en el Distrito Federal.

## OTROS CAMBIOS

Estas comisiones unidas advierten que con motivos de las reformas sustantivas que se proponen en el presente dictamen, resulta necesario realizar adecuaciones de remisión o referencia en otros artículos constitucionales. En particular, lo anterior afecta las disposiciones relativas a las sesiones del Congreso General en el caso de que deba actuar como Colegio Electoral para designar presidente interino o sustituto. En esta materia, es el caso de que estas comisiones consideramos prudente que, en ese caso, la convocatoria que emitiría la Comisión Permanente, quede sujeta al requisito de voto por mayoría, a fin de prevenir conductas de bloqueo por parte de uno o más grupos parlamentarios.

## RÉGIMEN TRANSITORIO

En la regulación transitoria del proyecto de decreto, se propone que las reformas entren en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las siguientes salvedades:

• **Artículo 59:** La reelección de los senadores y diputados al Congreso de la Unión surtirá efectos para los electos en las elecciones federales ordinarias del año 2012. Por tanto, los legisladores federales al Congreso de la Unión, electos en 2006 (senadores) y en 2009 (diputados), en ningún caso y por ningún motivo podrán beneficiarse de la reforma propuesta. La anterior prohibición incluye a aquellos legisladores que habiendo sido electos, en los años antes señalados, como suplentes, hayan entrado en funciones, así sea de manera temporal. Se debe entender que los diputados y senadores suplentes que nunca hayan entrado en funciones de propietarios, no quedan impedidos.

• **Artículos 116 y 122:** en el caso de la reelección de los diputados locales, ya sean de los Estados o del Distrito Federal, surtirá efectos una vez que se hayan reformado las Constituciones Estatales o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, según el caso, previéndose la misma norma que para los legisladores federales; es decir, quienes estén en el cargo al momento de que se realicen las adecuaciones o reformas respectivas, en las Constituciones locales, no podrán ser beneficiarios de la reforma.

• **Artículo 35:** Respecto a las candidaturas independientes el Congreso de la Unión deberá realizar las adecua-

ciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un término no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

• Y para las Legislaturas locales, ya sean los Congresos de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se establece que las normas respectivas a candidaturas independientes se deberán expedir en un plazo no mayor a dos años, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, emitir las normas respectivas a candidaturas independientes en el ámbito de su competencia.

• Se establece un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto, para que el Congreso de la Unión expida la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el mismo.

Finalmente, en el último artículo transitorio se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el decreto.”

## III. CONSIDERACIONES DE ESTA COMISIÓN.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, después de hacer un análisis exhaustivo a la miscelánea constitucional contenida en la Minuta del Senado de la República; de la Opinión de la Comisión de Participación Ciudadana; y aportaciones surgidas en el seno del Foro denominado; “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”, llevado a cabo en las Ciudades de; México, Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango; y Guadalajara, Jalisco; así como de las aportaciones de los Congresos Locales detallados en el capítulo de antecedentes, han considerado emitir Dictamen en Sentido Positivo con modificaciones sustanciales que dan coherencia al contenido de la Minuta y la robustecen.

La Minuta materia de este dictamen, aborda once temas:

- a) Iniciativa Preferente.
- b) Candidaturas Independientes.
- c) Ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores del Estado.
- d) Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- e) Iniciativa Ciudadana.
- f) Consulta Popular
- g) Sustitución del Presidente en casos de falta absoluta
- h) Toma de protesta del Presidente
- i) Reelección Legislativa
- j) Reconducción Presupuestal.
- k) Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estas colegisladoras comparten los temas señalados en los puntos de la a) a la h) no así, los señalados de la i) a la k), en virtud de las siguientes consideraciones.

Los problemas constitucionales no son primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo tiene valor cuando da expresiones fieles de factores de poder imperantes en la realidad.

La sociedad humana, funciona a base de organizaciones cada vez más complejas, que obligan a establecer instrumentos de derecho, que permitan la firme convivencia de acuerdo a las necesidades sociales que se encuentran en movimiento, es por ello, que las reformas que se plantean en este proyecto, van acorde con la estructura de crecimiento a las necesidades sociales, y que harán historia en las nuevas formas de democracia futura.

Alcanzar la transición que México necesita no es algo sencillo, pero es posible y es indispensable. El país no tiene otra alternativa, debe transformarse para dar satisfacción a las necesidades de todo pueblo.

Se necesita una nueva cultura política, profundamente patriótica, que sin menoscabo de las diferentes posiciones ideológicas y partidistas informe y encauce las decisiones y los trabajos políticos en función del bien general de la Nación; de otra manera corremos el enorme riesgo de quedar como un país irrelevante en medio de los grandes retos del mundo moderno de la globalización, del que no nos podemos sustraer.

El Estado mexicano se ha ido formando en un proceso histórico de casi dos siglos, que ha tenido como hilo conductor la voluntad de perfeccionamiento y adecuación de las

formas de organización de la sociedad. Consecuentemente, la reforma que hoy se propone, será para responder a las necesidades del país y de la población en el futuro inmediato y mediato, así como a los requerimientos que impone la cada vez más intensa relación internacional.

Esta reforma, si nos ubicamos en la actualidad y frente a las aspiraciones de la sociedad, tendrá que estar guiada por los objetivos de rescatar el pleno ejercicio de la soberanía, cuyo titular es el pueblo, así como ampliar los espacios de vida democrática.

Parte esencial de la reforma debe ser la democratización del ejercicio del poder mismo, considerando que el régimen presidencialista del país está agotado, que no responde a las necesidades que corresponde a una buena conducción política.

La gobernabilidad no puede ser sino democrática, nosotros no consideramos que pueda haber una gobernabilidad que no esté basada en la democracia. Gobernabilidad es construcción de consensos; de manejo político; operación política adecuada, es decir implica respeto a las leyes, respeto a las instituciones, no por autoritarias sino por eficaces, porque responden a la gente, porque tienen credibilidad.

En este sentido, tenemos la tarea en este momento, de lograr que la mayoría de los mexicanos vean qué democracia, qué pluralidad, qué la división real de poderes no equivalen a parálisis y deficiencia, sino que son los medios de lograr la consecución de los intereses colectivos que tienen todos los mexicanos como Nación.

En la actualidad, el sistema político exhibe signos de deterioro, siendo objeto de vivos cuestionamientos. Para entender de qué manera está cambiado el régimen político mexicano, hay que aplicarle el moderno enfoque del derecho constitucional, para el cual, no basta el mero examen formal de la Constitución, sino precisa completarlo con los datos que arroja la realidad política y social, dado que cualquier régimen político, en última instancia, constituye la “solución política efectiva que adopta una comunidad”, misma que se sustenta en una serie de “poderes constitucionales” y “poderes de hecho” que la hacen posible.

Después de lo vertido anteriormente, éstas Comisiones Unidas, por método, hacen el análisis de los temas coincidentes con la Minuta del Senado acorde al orden señalado en párrafos anteriores en el tenor siguiente:

**a).- INICIATIVA PREFERENTE**

(Últimos 3 párrafos del artículo 71)

Estas dictaminadoras consideran que con la adición de tres párrafos al artículo 71 constitucional, el Poder Ejecutivo y Legislativo, encontrarán coadyuvancia en los asuntos de gran relevancia para la sociedad mexicana, es decir, el Congreso de la Unión, a través de la atención legislativa preferente, dará trámite a dos iniciativas que la ameriten, cuya relevancia, trascendencia y estado de necesidad a juicio del Presidente de la República, así lo justifique.

Esta figura jurídica para estas dictaminadoras no es impropia, ya que existe con algunas variantes en otras democracias como la Francesa, Alemana, Chilena, Brasileña, Colombiana, Uruguaya, Paraguaya, etc.

En México, la división del poder, se basa en un sistema de pesos y contrapesos, con lo que es claro, que la colaboración del Poder Legislativo se traducirá en la doctrina y en la práctica política, como una cuestión esencial para el equilibrio de poderes.

En este sentido, estas dictaminadoras, consideran que con esta reforma, no se obstruirá la labor del Ejecutivo, ya que como se ha referido, ello es parte del equilibrio de los poderes, y por ende da congruencia al contenido de los artículos 41, 49, 71 fracción I y 80, constitucionales.

La iniciativa preferente, no atenta contra el principio de la División de Poderes, sino por el contrario fortalece el procedimiento legislativo, ello en beneficio de la colectividad y del desarrollo del país.

En nuestra Constitución, el procedimiento legislativo, resulta ser un principio universal, en el que para aprobar una ley se debe cumplir con determinados requisitos de estudio, quórum, discusión y votación, a fin de evitar la precipitación y, sobre todo, cumplir con los fines del propio Estado, asegurando el bien común.

Es importante señalar que no se trata de un trato preferente respecto del contenido de los argumentos o del sentido de la votación; pues, la preferencia consiste exclusivamente en la obligación del Congreso de pronunciarse sobre la iniciativa, ya sea en favor o en contra.

Además, no debe pasar desapercibido que el avance en el movimiento del país no puede entorpecerse por cuestiones

de índole política, ni cualquier otra supuesta razón que retrase el desarrollo del país.

Es inevitable que en este contexto de pluralidad de fuerza políticas que convergen en el Congreso de la Unión se generen diversidad de pensamientos, luego entonces se hace necesaria la existencia de mecanismos que permitan la construcción de acuerdos en beneficio del país, los miembros de esta Comisiones dictaminadoras consideran que la iniciativa preferente fortalecerá los cauces de colaboración política entre el poder ejecutivo y legislativo, sin que implique debilitamiento de ninguno de los poderes, en virtud de que ambos mantienen sus facultades intocadas, simplemente se da cauce preferente o de importancia a propuestas legislativas del poder Ejecutivo.

En síntesis, se trata de prever la atención legislativa preferente de aquellas iniciativas que la ameriten, por su importancia y trascendencia, a juicio del Presidente de la República. En todo lo cual estas Comisiones Unidas están de acuerdo.

**b).- CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN II, 116 FRACCIÓN IV INCISO E.**

En la Constitución, reside la garantía a la soberanía popular, como poder del pueblo para autodeterminarse y expresar en todo momento su incontrovertible voluntad, proteger tal derecho supone regularlo o normarlo con el objeto de que la voluntad popular no sea suplantada, esta es la filosofía con la que las Comisiones Unidas adoptan la figura de las Candidaturas Independientes.

México vive hoy su propia transición democrática, podríamos afirmar que inició con un proceso de liberalización política a partir de la década de los 70', que luego transformó en una verdadera democratización al final del siguiente decenio y durante los 90'.

La democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas, por ello, no basta transitar hacia ella sino hay que consolidarla y conservarla; en este sentido, resulta prudente hacer mención a la definición de Norberto Bobbio: "La democracia es una forma de gobierno en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como la regla de la mayoría), y, por último, en la que existen las condiciones

para que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra”.

En este contexto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación tienen la ineludible convicción de que a través de esta reforma constitucional se consolidará un gran pacto dentro del proceso de transición democrática, sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo.

Por supuesto que este pacto tiene la imperiosa necesidad de generar consensos amplios en torno al nuevo orden político, pues sin ellos, el proceso de transición no habrá de sobrevivir ni funcionar.

En suma, la reforma constitucional propuesta en torno a las candidaturas independientes, debe ser vista como parte de una estrategia, no solo para la instauración de la democracia participativa, sino también, de su consolidación y estabilidad que requiere la adhesión conciente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad al nuevo orden político constitucional.

En el ámbito internacional, los derechos políticos son considerados por su relevancia derechos humanos y las candidaturas no son la excepción, así lo establece el Pacto de San José, en su artículo 23, en el capítulo Sobre Derechos Políticos, que a la letra dice:

#### **“Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, ex-

clusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

En lo particular, estas Comisiones advierten del texto antes transcrito, que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, ésta reforma observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

Es evidente, que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno, constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, es por ello, que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional en estudio.

#### **c).- RATIFICACIÓN DE COMISIONADOS DE ÓRGANOS REGULADORES DEL ESTADO, CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 76 FRACCIÓN II, 78 FRACCIÓN VII, 89 FRACCIÓN III y IV.**

En el ámbito internacional, la competencia económica y sectores como el transporte, telecomunicaciones y servicios financieros deben ser regulados por entidades administrativas dotadas con arreglos institucionales especiales, ya que para lograr la intervención estatal efectiva al enfrentar fenómenos particularmente complejos y dinámicos, debe existir una forma especial y continua de control, basada en una visión a largo plazo, con alto grado de especialización técnica y mínima interferencia política. Ello como condición necesaria para corregir las fallas del mercado y promover la eficiencia y desarrollo de los sectores económicos.

De tal manera, la autonomía es el elemento esencial del regulador, cuyas dimensiones son: autonomía frente al gobierno, frente a los regulados y para toma de decisiones. El balance adecuado se logra a través de arreglos organizacionales, mecanismos efectivos de rendición de cuentas y atribuciones suficientes.

En virtud de lo anterior, la autonomía organizacional presupone la pertenencia al gobierno, pero, a la vez, con una sana distancia del mismo. Aunque las formas y nomenclaturas llegan a ser muy diversas, solo serán válidas en la medida en que el regulador tenga plena independencia para el dictado de sus resoluciones y no sea capturado por el propio gobierno y por los mismos regulados, mediante la ame-



naza de remoción de altos mandos o el chantaje presupuestal.

El régimen de nombramientos es de vital importancia y debe de prever reglas *ex ante*, que garanticen un perfil adecuado; así como reglas *ex post*, que otorguen estabilidad laboral y dejen una conducta ética y profesional.

De esta manera, la autonomía organizacional presupone también el control del presupuesto, contratación y organización interna.

La autonomía es necesaria para evitar la interferencia político-burocrática y procurar la toma de decisiones de forma autónoma, imparcial, objetiva y científica. Pero ese es su límite, pues la autonomía no puede significar la ruptura total con la administración o el Poder Ejecutivo. El regulador económico debe formar parte de una red integrada por otros reguladores y autoridades que persigan fines comunes o conexos, cuya convergencia sea, precisamente, pertenecer a la administración caracterizada por la unidad de acción y propósito. Aunque autónomo, el regulador debe quedar sujeto a un conjunto de leyes y políticas de corte transversal, así como la tutela y la vigilancia, razonables, por parte del Ejecutivo.

Derivado de lo anterior, para cumplir con sus funciones, el regulador requiere de personal de alta calidad profesional y técnica. Por ello, es fundamental que en el seno del regulador exista un ambiente laboral atractivo, capaz de atraer y retener talento.

Por ello, los reguladores deben contar con arreglos que, entre otros, aseguren que el interés privado permanezca subordinado al interés público, lo doten de credibilidad y legitimidad, lo obliguen a justificar sus decisiones más allá de lo legal y a establecer parámetros de acción que permitan hacer juicios efectivos de desempeño.

En conclusión, en el sentido de que el Ejecutivo mantenga la facultad de proponer el nombramiento de los comisionados de los órganos reguladores, con ratificación del Senado de la República; si la Cámara de Senadores no otorga su ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación de los mismos.

De esta manera, le permite evitar al Ejecutivo la influencia del Congreso, y así asegurar un eficaz desempeño de los órganos reguladores.

Es por lo mencionado anteriormente, que las Comisiones dictaminadoras, concuerdan con el planteamiento señalado por la Minuta del Senado, relativo al presente tema.

#### **d).- INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL A QUE ALUDEN LAS PROPUESTAS DEL ARTÍCULO 122, BASE PRIMERA, FRACCIÓN III.**

El perfeccionamiento de nuestra legislación electoral ha sido un proceso constante y permanente. Desde 1917 se han realizado una serie de reformas constitucionales con el propósito de fortalecer las prácticas democráticas del sistema político mexicano y de ampliar la participación de diversos actores en el mismo. Desde luego, reformar a leyes secundarias también han perseguido ese propósito, pero el mismo es más claro a nivel constitucional y por citar unos ejemplos se mencionan:

#### **1993-1994**

- Se perfeccionaron e instituyeron mecanismos novedosos, tales como:
- El financiamiento público y privado.
- Los observadores electorales nacionales.
- El sistema de asignación de las curules por el principio de representación proporcional.
- La creación de una Sala Superior del Tribunal Electoral y un procedimiento de segunda instancia en lo referente a la justicia electoral.
- La introducción de los Senadores de primera minoría.
- Se estableció que el Instituto Federal Electoral sería un organismo estatal autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el responsable del ejercicio de tal función.
- En el órgano máximo de dirección de este organismo, estarían representados directamente los ciudadanos mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, mismo que serían designados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de manera cooperativa.

- Se determinó que los partidos políticos estarían también representados en este organismo, pero sin que tuvieran oportunidad de votar.
- Se estableció que el Tribunal Federal Electoral, para el ejercicio de su encargo contará con magistrados y jueces instructores, mismos que son independientes y responden únicamente al mandato de la ley.

## 2003

Se decide variar el perfil en la designación de Consejeros Electorales. Como se puede apreciar de esta exposición, el esfuerzo por mejorar nuestras instituciones y nuestras prácticas electorales ha sido una constante en la actuación del sistema político de gobierno y con las propuestas que hoy se ponen a consideración de esta Asamblea, se consolida un sistema electoral transparente que genera confianza en la ciudadanía y da certidumbre a nuestros procesos políticos.

El propósito de la reforma que hoy se analiza, es mediante una sensible mejora de nuestras instituciones y procedimientos electorales, contribuir a fortalecer, de modo definitivo, nuestro régimen democrático, para la mejor toma de decisiones públicas, que se traduzcan en mejores condiciones de vida para toda los capitalinos.

Efectivamente, las elecciones tienen funciones básicas en un sistema democrático porque a través de ellas se busca la legitimación del poder y el correcto equilibrio en la representación popular.

Las reglas electorales, fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político, buscando el correcto equilibrio entre las fuerza populares.

Es por ello, que la pertinencia y necesidad de la reforma constitucional propuesta en lo que hace a este tema, hace procedente la aprobación del proyecto de decreto.

El porcentaje que se propone para alcanzar la mayoría en la Asamblea legislativa es coincidente con el principio de mayoría y sobre todo de legitimación política, ya que al incrementar el porcentaje propuesto se dificulta la obtención de la mayoría en la Asamblea Legislativa, por consiguiente las minorías obtienen acceso al sistema de representación popular.

Por tanto, los integrantes de ésta Comisión dictaminadora consideran procedente y viable la reforma constitucional en estudio, ello por las razones expresadas anteriormente.

### **e).- INICIATIVA CIUDADANA, PROPUESTA A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN VII, 71 FRACCIÓN IV, 73 FRACCIÓN XXIX-P, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116, 122 BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO O).**

Para las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, es de gran relevancia el presente tema, pues en él, se vislumbra una verdadera democracia, ya que efectivamente la ciudadanía conoce de sus necesidades y podrá expresarlas a través de propuestas legislativas.

La incorporación en la norma constitucional de la Iniciativa Ciudadana, constituye una expresión de cambio que nos encauza a considerarnos como un país de democracia avanzada, ya que sólo en aquellos países en los que se respete la libertad política de los hombres, se generarán las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos consignados en las normas fundamentales.

La Iniciativa Ciudadana, se debe entender como un procedimiento expresado en la Constitución, el cual, el pueblo de manera directa e inmediata, y no a través de órgano intermedio, vinculará al órgano legislativo para que analice la propuesta de ley presentada.

Tal mecanismo, se constituye como un procedimiento que permitirá la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, y que son de interés para todos los habitantes de la República.

Para los miembros de estas Comisiones dictaminadoras, es una convicción que mediante el mecanismo en estudio, se logrará incentivar y generar una sociedad más participativa e interesada en los asuntos gubernamentales. Además, reivindica una deuda histórica con el pueblo mexicano, constituyéndose la Iniciativa Ciudadana como un ejercicio puro de soberanía, congruente con el artículo 39 constitucional.

Sin embargo, los Integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, coinciden en que el requisito del porcentaje de cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, plasmado en la Minuta enviada por el Senado de la República, se constituye como un requisito más difícil de cumplir, lo que podría dificultar el acceso a esta importan-

te figura de participación ciudadana, provocando que tal reforma sólo quede en buenas intenciones.

No hay que olvidar, que la naturaleza de la iniciativa ciudadana es precisamente generar la participación del pueblo mediante figuras que impulsen la actividad política de los ciudadanos, fomentando la cultura jurídica de las personas, encausando sus inquietudes mediante procedimientos jurídicos flexibles, que no entorpezcan su ejercicio.

Durante el debate, en el desarrollado del foro, se expresó que tal porcentaje, de aprobarse materialmente se constituiría en un equivalente, a los votos que se exigen para ser diputado federal, siendo tal circunstancia imposible de aceptarse, dada la trascendencia de la figura democrática que se estudia.

Por ello, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, creen oportuno reducir el porcentaje a 0.13% del total de la lista nominal, dicha cantidad se considera, es mucho más viable y permitirá canalizar la voluntad popular en forma legítima, sin caer en supuestos normativos excesivos en sus requisitos, que sólo impidan el correcto ejercicio de las voluntades colectivas.

#### **f).- CONSULTA POPULAR, RELATIVA A LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN VIII, 36 FRACCIÓN III, 73 FRACCIÓN XXIX-P.**

La consulta popular, se constituye en una Institución valiosa, para lograr un mejor Sistema Democrático en México.

Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la Reforma Constitucional, se crearán los mecanismos Constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado.

En este sentido, la Consulta Popular se coloca junto a otras Referéndum, Plebiscito, Voto Popular, como una figura indispensable dentro de la Democracia Participativa, frente al Poder Público.

La Naturaleza Jurídica de la consulta popular, legítima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el Pueblo y el Poder Público, es decir, obliga al Estado a escuchar al Pueblo como titular del Poder Público.

En estas condiciones, las Comisiones Dictaminadoras coinciden en modificar el porcentaje contenido en la Minuta del

Senado de la República en esta materia, del dos al uno por ciento, pues se considera excesivo y además nugatorio del derecho a la consulta, además de que dicho porcentaje pone en riesgo el objetivo de la presente reforma, ya que impediría en los hechos, que los gobernados puedan acceder a este importante derecho democrático.

A través de ésta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los Ciudadanos, en un número equivalente, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país.

Asimismo, estas Comisiones Unidas no comparten el porcentaje equivalente al cuarenta por ciento de los ciudadanos en la lista nominal, contenido en la Minuta que se resuelve, ya que en el umbral y para que la consulta popular sea vinculatoria es muy alto, por ello, coincidimos en proponer la reducción al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores.

En este sentido, cobra importancia lo expresado por Adela Cortina, en su obra *Ética aplicada y Democracia Radical*, al enfatizar que el modelo de participación ciudadana debe contemplar “una igual participación en doble sentido que cada quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las decisiones colectivas y los problemas que para el son importantes; segundo, que sean atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el sentido político del hombre.”

Además de lo anterior, es procedente modificar el contenido de la fracción VIII, en su inciso 5º., que establece que la consulta popular procederá el mismo día de la jornada electoral federal, por considerarse que el ejercicio de este derecho se sujetaría a cada tres años, por tanto esta Colegisladora comparte el espíritu de la modificación y por justicia llega a la convicción de establecer una consulta popular por año, y que no coincida su ejercicio con el proceso electoral federal.

**g).- SUSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE EN CASOS DE FALTA ABSOLUTA, REFORMA PLANTEADA A LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN XXVI, 78 FRACCIÓN IV, 83, 84, PRIMER, SEGUNDO, TERCER Y ÚLTIMO PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 85.**

La Reforma Política en México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Esta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos.

Esta reforma viene a crear un mecanismo de sustitución automática, sin intervención del Congreso, ante la falta absoluta del Presidente de la República. En la actualidad, los artículos 84 y 85 constitucionales regulan un procedimiento de sustitución del Titular del Ejecutivo en casos de falta absoluta, mecanismo que ha sido superado por la dinámica del propio Estado.

Hoy en día, la vida política y democrática del país necesita de una apertura que permita resolver cualquier contingencia que entorpezca la representatividad y el avance político del país, tanto en el interior como en la comunidad internacional.

Por eso, estas Comisiones coinciden con el contenido de la Minuta del Senado de la República, en el sentido resulta pertinente modificar las normas relativas al procedimiento de sustitución presidencial, contemplando las principales hipótesis plausibles de falta absoluta, para introducir un mecanismo que permita, en automático, que un funcionario del más alto rango en el gabinete presidencial, ocupe provisionalmente la Presidencia de la República en tanto el Congreso procesa los acuerdos necesarios para designar, con la mayoría requerida, a quien deba ocupar, en calidad de presidente interino o de presidente sustituto, la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión.

Es decir, fijar en la Carta Magna un orden que evite la ausencia del Presidente, así sea por un lapso mínimo y en el que, el Secretario de Gobernación sea el funcionario que lo supla en sus responsabilidades.

Esta reforma viene a desaparecer la figura del Presidente Provisional, así como los mecanismos para su nombramiento, e incorpora la figura del Presidente Interino que da ventaja al Congreso de la Unión en el procesamiento de la

designación del Presidente Interino o Substituto según sea el caso, por tanto, el mando que caracteriza al Poder Ejecutivo no se vería suspendido en ningún momento.

**h) TOMA DE PROTESTA DEL PRESIDENTE REFORMA PROPUESTA Y CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 87.**

El sistema presidencial se define como un modelo de división de poderes y de pesos y contrapesos, ese es el espíritu del artículo 49 de la Constitución Mexicana, cuando dice “*el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”.

Asimismo, en nuestro régimen de leyes la Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico, y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad. La Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la sabia y nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo. La Constitución es el ordenamiento jurídico que proclama los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo y de su devenir histórico mismo.

En este sentido, si el instrumento fundamental que rige nuestro país sentó las bases de las responsabilidades y obligaciones de cada uno de los poderes, es válido que en caso de contingencias ajenas a la voluntad de cualquiera de los representantes de los poderes de la Unión, busquen mecanismos que permitan disuadir cualquier obstáculo que entorpezca la vida política y el buen rumbo del país.

Por eso, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, acogen con responsabilidad la adición de un segundo párrafo al artículo 87 de nuestra Carta Magna, pues viene a resolver un vacío en nuestra Constitución, ya que si bien es cierto por mandato de nuestra Ley Fundamental el Presidente de la República inicia su función a partir de las cero horas del día 1º de diciembre, también el dispositivo antes señalado impone la obligación al titular del Ejecutivo para rendir protesta, por ello, esta adición resuelve cualquier contingencia al prever que en el caso de que el Titular del Ejecutivo no pueda por causas ajenas a su voluntad o a las del Congreso de la Unión, rendir la protesta constitucional, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**i).- REELECCIÓN DE LEGISLADORES REFORMA PROPUESTA EN LOS ARTÍCULOS 59, 115, PRIMEROS TRES PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN II DEL 116.**

Estas Comisiones Unidas no coinciden con el tema de la reelección contenida en la Minuta materia de este Dictamen, sin embargo no están en contra de la no reelección y se considera necesario agotar previamente una consulta popular, a efecto de que sean los propios ciudadanos los que definan en una consulta formalmente organizada por el IFE, si están a favor o en contra de la reelección consecutiva.

**j).- RECONDUCCIÓN PRESUPUESTAL REFORMA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 75.**

Estas dictaminadoras no comparten el espíritu de la adición de dos párrafos al artículo 75 de nuestra Ley fundamental, pues constituye una desafortunada intención de trastocar el sistema constitucional mexicano, al pretender romper el equilibrio de los poderes del Estado, con una manifiesta intención de invasión de competencias del Ejecutivo al Legislativo.

En este sentido, lo que es procedente es impulsar reformas a la Ley Presupuestaria para que el ejercicio del gasto sea más eficaz y responsable, es decir, transparentar los recursos públicos, evitando subejercicios y eliminando reasignaciones discrecionales.

**k).- OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PROPUESTA AL PENÚLTIMO Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74.**

Las normas vigentes, guían el comportamiento político de los elementos del Estado en un sano equilibrio entre los poderes públicos, necesario en las funciones de un gobierno eminentemente Republicano.

El ejercicio del poder público con lleva a la división de poderes como uno de los preceptos más importantes de la Constitución y aquí es donde reside la libertad política de todo gobierno, incluyendo la de los ciudadanos.

Hasta hace algunos años en México tuvimos una división de poderes de iure, es decir, existía una realidad muy diversa. La concentración del poder en un solo individuo, a

través del presidencialismo exacerbado, esto hacía que el equilibrio entre poderes quedara sólo en mera teoría política. El presidente proponía y también disponía en los asuntos de su interés, afianzando su predominio.

La realidad actual muestra signos diversos, la forma de gobierno adoptada comienza a generar sus efectos, en cuanto a pesos y contrapesos al ejercicio del poder.

La gobernabilidad democrática no requiere de fórmulas mágicas ni de principios meta constitucionales, sino de los que ya se encuentran regulados en el máximo ordenamiento. La alternancia en el poder, garantiza esta situación, donde el equilibrio de poderes muestra su flexibilidad, porque están ordenados a la cooperación y no a la obstaculización entre ellos.

El diseño constitucional del país, dotó de varias y decisivas atribuciones al Congreso. Por eso, aún cuando el cambio político de México introdujo modificaciones sustanciales en las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, éste se ha visto fortalecido y ha comenzado a hacer uso de las muy importantes facultades que originalmente le fueron concedidas en el constituyente de 1917 y que le dieron presencia en la política nacional.

La finalidad e importancia de someter el Presupuesto a la aprobación de la representación popular, consiste garantizar que los planes y programas gubernamentales del Ejecutivo, concretados al detalle en un Proyecto de Presupuesto, sean conocidos, modificados y aprobados por la soberanía popular.

El análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos, debe ser un mecanismo preventivo y correctivo de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en la programación de las acciones y así procurar el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades contenidos en el plan y los programas, sean sectoriales o especiales, de la Administración Pública Federal.

En suma, nuestra Constitución señala el mecanismo de propuesta, análisis y decisión de un acto conjunto, pero con decisión propia, esto es, el Presidente de la República, somete a consideración de los Diputados el proyecto de presupuesto de egresos y son los Diputados, en ejercicio de su atribución exclusiva, como representantes del Pueblo, los que deciden en forma definitiva, en que rubros y conceptos se destinarán los dineros del Estado.

Por tanto, los integrantes de las Comisiones Unidas, consideran que alterar el orden constitucional creado, iría en un camino de debilitamiento del poder legislativo y se le restaría fuerza política a la voluntad popular expresada por los Diputados.

En cuanto a la propuesta de la Minuta que se dictamina, referente a la derogación de la fracción VIII, pasando su texto a la fracción VII, estas Comisiones Unidas no coinciden con tal propuesta, ya que seguramente se alteraría el orden jurídico secundario.

Incluso, si el texto de la fracción VIII del artículo 74 lo pasáramos a la fracción VII, esa fracción VIII quedaría con el texto: “Se deroga”, por lo tanto, resulta innecesario reformar estas dos fracciones, ya que la propuesta no tiene ningún argumento sustancial que la respalde, máxime que precisamente la técnica legislativa en materia constitucional, históricamente se ha expresado en el sentido de que los artículos que se derogan de nuestra Norma Fundamental, no pueden ser materia de reutilización a menos que sea de la misma materia.

### Transitorios

Los ciudadanos y la sociedad en su conjunto, necesitan herramientas jurídicas para participar e incidir en las decisiones de autoridad y en los periodos interelectorales, así como limitar y controlar el poder público. En este orden, es prioritario definir constitucionalmente la democracia participativa y deliberativa e incorporarla a la forma de gobierno de nuestro Estado mexicano.

De estas ideas de soberanía, surge entonces una forma de gobierno a la democracia, en la cual los ciudadanos son el pilar fundamental de la misma, por ello y en congruencia con el apartado 3º, de la fracción VIII, del artículo 35, es procedente establecer un artículo Cuarto Transitorio, que le de viabilidad a la figura de la reelección, a través de una Consulta Popular como excepción y por única ocasión a la imposibilidad relativa a la materia electoral.

Por todas las consideraciones antes vertidas estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación emiten el siguiente:

## 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.**

**ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN:** El párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el párrafo segundo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser cuarto y quinto) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; el inciso e) de la fracción IV del artículo 116, y la fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122; **SE ADICIONAN:** Las fracciones VI, VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; los párrafos segundo y tercero, recorriéndose en su orden los subsecuentes y un último párrafo al artículo 84; un segundo párrafo al artículo 87; un octavo párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente a la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son **derechos** del ciudadano:

I. ...

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, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;**

III. ...

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;

**VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;**

**VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley; y**

**VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:**

**1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:**

**a) El Presidente de la República;**

**b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o**

**c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.**

**Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.**

**2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;**

**3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;**

**4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido**

**en el inciso c) del apartado 1o de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;**

**5o. Sólo se podrá realizar una consulta popular por año y no podrá coincidir con el desarrollo del proceso electoral federal.**

**6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y**

**7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.**

**Artículo 36. ...**

**I. y II. ...**

**III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;**

**IV. y V. ...**

**Artículo 71. ...**

**I. ...**

**II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;**

**III. A las Legislaturas de los Estados; y**

**IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.**

**La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.**

**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 treinta días naturales. Si no fuere 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 su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

#### Artículo 73. ...

I. a XXV. ...

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de **interino o substituto**, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. a XXIX-O. ...

**XXIX-P. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.**

XXX. ...

#### Artículo 74. ...

I. a V. ...

VI. ...

...

...

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el **31 de octubre** del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

VII. y VIII. ...

#### Artículo 76. ...

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;

III. a XII. ...

#### Artículo 78. ...

...

I. a III. ...

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. **Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o substituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;**

V. ...

VI. Conceder licencia hasta por **sesenta días naturales** al Presidente de la República;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de **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, y

VIII. ...

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo **al inicio del día** 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de in-



terino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso, no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos, plazos y condiciones que disponga la ley. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

**Artículo 85.** Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

...

**Artículo 87.** ...

Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 89.** ...

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los **embajadores, cónsules generales** y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los **embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;**

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. a XX. ...

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

...

**Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.**

III. ...

IV. ...

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. **En las entidades federativas en las que se acepten las candidaturas independientes, sus legislaturas podrán expedir la normatividad que estimen pertinente.**

f) a n) ...

V. a VII. ...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

**BASE PRIMERA. ...**

I. y II. ...

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el **cuarenta** por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. ...

V. ...

a) a n) ...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

**o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y**

**p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

**BASE SEGUNDA. a BASE QUINTA. ...**

D. a H. ...

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

**ARTÍCULO TERCERO.** Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

**ARTÍCULO CUARTO.** Como única excepción a lo dispuesto en el apartado 3°, fracción VIII del artículo 35, el Congreso de la Unión convocará a una consulta popular a efecto de consultar a la ciudadanía sobre la posible regulación constitucional de la reelección consecutiva de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La convocatoria a que se refiere este Transitorio deberá formularse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la legislación que norma la consulta popular, debiendo ser organizada por el Instituto Federal Electoral.

**ARTÍCULO QUINTO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

### Notas:

1 Berlín, Valenzuela Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 503.

2 Prud'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa", *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, IFE, México, 1997, pág. 25.

3 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, Iniciativas de la LVIII Legislatura, México, 8 de noviembre de 2001.

4 Fuente: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx) (Glosario Diplomático)

Palacio Legislativo de San Lázaro a los 12 días del mes de octubre de dos mil once.

**La Comisión de Gobernación, diputados:** Javier Corral Jurado (rúbrica), presidente; Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Felipe de Jesús Rangel Vargas (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica; bajo protesta por violación al reglamento), Lorena Corona Valdés (rúbrica), Juan Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, Gastón Luken Garza (rúbrica), Francisco Ramos Montañón (rúbrica), María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Sergio Mancilla Zayas (rúbrica), secretarios; Agustín Carlos Castilla Marroquín (rúbrica), Sami David David (rúbrica), Marcela Guerra Castillo, Jorge Antonio Kahwagi Macari, Humberto Lepe Lepe (rúbrica), Teresa del Carmen Incháustegui Romero (rúbrica), Miguel Ángel Luna Munguía, José Ramón Martel López (rúbrica), Andrés Massieu Fernández (rúbrica), Alejandro Encinas Rodríguez, Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Beatriz Elena Paredes Rangel (rúbrica), Gregorio Hurtado Leija, Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica), Carlos Oznerol Pacheco Castro (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

**La Comisión de Puntos Constitucionales, diputados:** Alejandro Encinas Rodríguez (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica en abstención), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Rafael Pachiano Alamán, Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa (rúbrica en abstención), Rolando Rodrigo Zapata Bello (rúbrica), Jesús María Rodríguez Hernández (rúbrica), Justino Eugenio Arraiga Rojas (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica), Maricarmen Valls Esponda (rúbrica), Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Laura Viviana Pérez (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica), Indira Vizcaíno Silva (rúbrica), Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Jorge Rojo García de Alba (rúbrica), Fernando Ferreyra Olivares.»

### «Opinión de la Comisión de Participación Ciudadana a la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, correspondiente a la LXI Legislatura, le fue turnada para su Opinión la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69, 157 numeral 1, fracción IV, 158 numeral 1, fracción IX, 167 numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, procedió al análisis de la Minuta, presentando a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

### OPINIÓN

La Comisión de Participación Ciudadana se abocó al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes:

#### ANTECEDENTES

**I.-** Con fecha 13 de octubre de 2005, el Senador Rafael Melgoza Radillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó al Pleno de la Cámara de Senadores la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos.

**II.-** Con fecha 10 de octubre de 2006, la Senadora Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó al Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma a los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona una fracción XXX al artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, primera.

**III.-** Con fecha 22 de noviembre de 2007, el Senador Gabino Cué Monteagudo, del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, presentó al Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**IV.-** Con fecha 11 de marzo de 2008, los Senadores Tomás Torres Mercado y Rosalinda López Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como el Senador Ramón Galindo Noriega, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron al Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, primera.

El 12 de abril de 2011 la Mesa Directiva rectificó el turno de las Iniciativas antes mencionadas turnándolas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su dictaminación.

**V.-** Con fecha 14 de mayo de 2008, se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores por parte del Congreso del Estado de Tlaxcala, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su dictamen correspondiente.

**VI.-** Con fecha 17 de marzo de 2009, se presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores por parte del Congreso del Estado de Michoacán, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su dictamen correspondiente.

**VII.-** Con fecha 29 de octubre de 2009, la Senadora Martha Leticia Sosa Govea, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**VIII.-** Con fecha 19 de noviembre de 2009, el Senador Silvano Aureoles Conejo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**IX.-** Con fecha 15 de diciembre de 2009, el Ejecutivo Federal presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de reforma del Estado y de Estudios Legislativos para su dictamen correspondiente.

**X.-** Con fecha 18 de febrero de 2010, el Senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos.

**XI.-** Con fecha 23 de febrero de 2010, el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos.

**XII.-** Con fecha 25 de febrero de 2010, el Senador Tomás Torres Mercado, integrante del Grupo Parlamentario del

Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 35, 36, 41, 76, 79, 89, 93 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del Código Penal Federal, de La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expiden el Decreto para el Diagnóstico y Ajuste de las Estructuras de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, la Ley para el Decomiso o Incautación de Bienes Producto u Objeto de Delitos Patrimoniales que atenten contra el Leal Desempeño de la Función Pública y el Decreto para el Diagnóstico y Eficiencia de la Función Judicial.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos.

**XIII.-** Con fecha 4 de marzo de 2010, el Senador Arturo Escobar y Vega, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos.

**XIV.-** Con fecha 22 de abril de 2010, la Senadora Claudia Corichi García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**XV.-** Con fecha 09 de junio de 2010, el Senador Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario del Partido Con-

vergencia, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modifica el primer párrafo del artículo 218 del COFIPE.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

**XVI.-** Con fecha 21 de septiembre de 2010, el Senador Sergio Álvarez Mata, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis, estudio y elaboración del dictamen.

**XVII.-** Con fecha 11 de noviembre de 2010, los Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Mejía González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 76 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos para su análisis, estudio y elaboración del dictamen.

**XVIII.-** Con fecha 02 de diciembre de 2010, el Senador Raúl Mejía González del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la misma fecha, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

## **CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS**

### **1.- INICIATIVA DEL SENADOR RAFAEL MELGONZA RADILLO**

El Senador proponente señala en su Iniciativa la necesidad de introducir en nuestro sistema político el Plebiscito, el

Referéndum y la Iniciativa Popular, tres de las principales formas de democracia participativa, manifestando que en la actualidad, no pueden considerarse representación y democracia directa, como opciones contrapuestas para organizar un sistema de gobierno democrático. Por el contrario, una elemental prudencia obliga a tratar con suma cautela los instrumentos de democracia directa, en especial en los países en transición política, ya que contrastan con los objetivos típicos de esos procesos. Mientras deban configurar mecanismos institucionales de decisión y de fortalecer las estructuras de los partidos políticos, los instrumentos de democracia directa se han usado con frecuencia como mecanismos autoritarios, es por ello que la reforma legal propuesta incorpora ciertos candados para evitar que esta situación se dé.

### **2.- INICIATIVA DE LA SENADORA MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS**

El objetivo de la presente Iniciativa es que la Cámara de Senadores apruebe anualmente tanto la Ley de Ingresos y como el Presupuesto de Egresos de la Federación y, al mismo tiempo, se establezca el término para aprobar la Ley de Ingresos en ambas Cámaras, ajustándose la fecha actual con una ampliación de 15 días más a la fecha vigente prevista en la Constitución, proponiendo la Senadora que el Presupuesto de Egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 30 de noviembre y que el Ejecutivo haga llegar al Congreso la Ley de Ingresos y la Ley de Presupuesto de la Federación, a más tardar el 8 de septiembre.

### **3.- INICIATIVA DEL SENADOR GABINO CUÉ MONTEAGUDO**

El Senador Gabino Cué señala en su exposición de motivos que el país en la actualidad cuenta con una sociedad cada vez más demandante e involucrada en los asuntos públicos y que, por ello, es fundamental que la voz de los ciudadanos pueda ser escuchada y, más aún, materializada a través de los mecanismos de participación ciudadana que son un pilar más en las democracias. Dicha Iniciativa tiene por objeto elevar a rango constitucional las formas de democracia directa y establecer dichos mecanismos en los tres órdenes de gobierno en búsqueda de concretar la soberanía que reside original y esencialmente en el pueblo, y con ello alcanzar un avance en las estructuras democráticas del país e incentivar la participación ciudadana.

#### **4.- INICIATIVA DE LOS SENADORES TOMÁS TORRES MERCADO, ROSALINDA LÓPEZ HERNÁNDEZ Y RAMÓN GALINDO NORIEGA.**

Los Senadores proponentes plantean como objetivo en su Iniciativa el que se creen los mecanismos institucionales que permitan la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones trascendentales para la nación; todo ello mediante la adopción de la figura del referendum obligatorio para reformas de carácter constitucional, ya que es un acto de carácter jurídico mediante el cual se someten a voto popular leyes o decisiones políticas de gran relevancia, a través de esta institución, los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una decisión de sus representantes populares, el cual funge como un mecanismo de democracia directa y participativa por el que se pone a consulta popular todo aspecto relacionado con la aprobación de textos legales o constitucionales.

#### **5.- INICIATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

En la presente Iniciativa se propone eliminar la facultad exclusiva de los partidos políticos para registrar candidatos a cargos de elección popular.

#### **6.- INICIATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

En la presente iniciativa se propone incorporar las figuras de plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana como formas de participación política directa del pueblo.

Regula al plebiscito como la forma de participación directa del pueblo dentro de un procedimiento convocado por la autoridad competente, sobre asuntos administrativos y/o referentes a la obra pública y/o a directrices políticas específicas de una cierta dependencia gubernativa y/o a la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, programas y proyectos que de él se desprendan.

Regula al referendum como la forma de participación directa del pueblo dentro de un procedimiento convocado por la autoridad competente, sobre si aprueba o rechaza una Ley y/o un Decreto Legislativo o Administrativo y/o un Acuerdo Legislativo o Administrativo.

Asimismo regula la iniciativa ciudadana para que a través de cualquiera de sus ciudadanos y/o de un grupo de ellos, coparticipe en la primera etapa del procedimiento legislativo

vo, al otorgarse constitucionalmente este derecho, para que puedan iniciar, ante el Poder Legislativo correspondiente, una ley y/o un decreto legislativo y/o un acuerdo legislativo; asimismo, establece que serán los órganos electorales de los Estados los encargados de llevar a cabo los procedimientos de las 3 figuras referidas.

#### **7.- INICIATIVA DE LA SENADORA MARTHA LETICIA SOSA GOVEA**

La Senadora, en su exposición de motivos, señala que la participación ciudadana es el conjunto de mecanismos encaminados al impulso del desarrollo nacional, a través de la integración de las decisiones de la sociedad en el quehacer político-gubernamental, de manera conjunta con la administración pública, el poder legislativo y los partidos políticos registrados. Asimismo, señala que en México, a nivel federal, se ha desarrollado una democracia representativa limitada a la participación durante los periodos legales de elección de representantes, única y exclusivamente otorgando su sufragio a los candidatos y partidos políticos contendientes; esto ha conducido a que la intervención de los mexicanos tenga como único objeto el apoyo hacia los partidos políticos. Por tal motivo, la Senadora manifiesta que se necesitan hacer adecuaciones al orden jurídico que permita una mayor y conveniente participación ciudadana en las decisiones definitivas de la realidad mexicana, a través de la implementación de los mecanismos idóneos para ello, que son: el referéndum, la consulta pública y el plebiscito.

#### **8.- INICIATIVA SENADOR SILVANO AUREOLES CONEJO**

La Iniciativa que propone el Senador Aureoles tiene como objeto facultar al Congreso para que examine, discuta, modifique y apruebe anualmente las contribuciones, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de que podrá autorizar en el Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a los dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

#### **9.- INICIATIVA EJECUTIVO FEDERAL**

**La Iniciativa del Ejecutivo Federal tiene por objeto el que se legisle en las siguientes materias:**

Reelección de legisladores federales, así como de miembros del ayuntamiento y de jefes delegacionales del DF,

imponiendo un límite máximo de 12 años consecutivos en el ejercicio del cargo; reducción de legisladores federales, para la Cámara de Diputados se disminuye de 500 a 400 y de 128 a 96 en el Senado; establecer la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República. Se elegirá como presidente a quien obtenga más de la mitad de los votos emitidos, en caso contrario pasarían a segunda vuelta los dos que hayan obtenido el mayor número de votos; incrementa de 2 a 4% como porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro; incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular; incorpora la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil; otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia; facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie y facultar al Ejecutivo a emitir observaciones al Congreso sobre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado.

#### **10.- INICIATIVA DEL SENADOR ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ A NOMBRE DE LEGISLADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DEL PARTIDO DEL TRABAJO Y CONVERGENCIA**

La Iniciativa en comento tiene como objetivo reglamentar las candidaturas independientes, inclusión de las figuras de democracia participativa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato, conformación de las Cámaras, aprobación bicamaral de los tratados internacionales, aprobación del plan nacional de desarrollo, aprobación del presupuesto y reconducción, fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia, juicio político, estado laico y la ratificación del gabinete por mencionar algunos.

#### **11.- INICIATIVA DEL SENADOR MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA A NOMBRE DEL GPPRI.**

La Iniciativa que propone el Senador Manlio Fabio Beltrones tiene como propósito la transformación del sistema pre-

sidencial mexicano, busca alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal en su conjunto así como el lograr la ampliación y fortalecimiento de la democracia mexicana, junto con un mayor control del poder público y la rendición de cuentas. Se plantea la suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo por parte del Secretario de Gobernación, disminución del número de Diputados a 400 reduciendo a únicamente cien los escaños asignados por representación proporcional, y el de senadores a 96 con la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional. La integración del Senado se hará mediante la elección de tres senadores por cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal; dos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, y uno asignado a la primera minoría. La integración de la Cámara de Diputados mantiene a 300 de mayoría relativa y 100 designados por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas en una sola circunscripción electoral nacional. Por otra parte, se propone que ningún partido político pueda tener más de 240 diputados por ambos principios; el informe presidencial pueda ser por escrito o al titular del ejecutivo. Los Secretarios de Estado deberán rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año y asistir a cada una de las cámaras, cuando sean citados, para dar explicaciones sobre su gestión; se establece un mecanismo de reconducción para que, cuando la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o ambos documentos no sean aprobados en los tiempos previstos y alcanzando el primer día del siguiente ejercicio fiscal, siga surtiendo efectos el anterior. Se establece la consulta popular, para ser convocada en temas nacionales a solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. El IFE será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de sus resultados de las consultas populares como una función estatal, se le otorga autonomía al Ministerio Público de la Federación, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio. Se propone eliminar el juicio político cuando se trate de servidores públicos ya que, en su caso, se contempla los procesos de moción de censura, reestructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH. Se propone eliminar la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de las garantías por lo que, en todos los casos, se requerirá la aprobación del Congreso de la Unión y la reelección consecutiva de legisladores federales y locales.



## **12.- INICIATIVA DEL SENADOR TOMÁS TORRES MERCADO**

La Iniciativa del Senador Torres Mercado tiene como objetivo establecer el referéndum, las candidaturas independientes, fortalecimiento de la rendición de cuentas y asegurar la calidad del gasto público, fortalecer las tareas de control evaluatorio del Congreso. Propone expedir la Ley para el Decomiso o la Incautación de Bienes producto u objeto de Delitos patrimoniales que atenten contra el leal desempeño de la función pública. Pretende expedir el Decreto Para el Diagnóstico y Eficiencia de la Función Judicial, con el propósito de llevar a cabo un diagnóstico que incremente la eficiencia, elimine el rezago que existe en la atención de los asuntos de la función judicial y genere nuevas pautas de acción que fortalezcan la cultura de la legalidad, y establecer que el nombramiento de los secretarios de Estado sea ratificado por el Senado y, en el caso del titular de SEGOB, sea mediante el voto del 50% más uno de sus miembros presentes.

## **13.- INICIATIVA DEL SENADOR ARTURO ESCOBAR Y VEGA**

La Iniciativa del Senador Escobar tiene como objetivo la reducción de la Cámara de Diputados 400 por el principio de representación proporcional y, hasta 32 electos, según el principio de votación mayoría relativa, reelección consecutiva de senadores hasta por una ocasión, y de diputados hasta por dos ocasiones, diputados locales hasta por dos periodos inmediatos. Las candidaturas independientes las incorpora sólo para la elección de 32 diputados de mayoría relativa. Incluye además el plebiscito, la ratificación del gabinete, la autonomía del Ministerio Público, la revocación del mandato, y el informe presidencial, por mencionar algunas.

## **14.- INICIATIVA DE LA SENADORA CLAUDIA SOFIA CORICHI GARCIA**

La Iniciativa de la Senadora Corichi tiene como objeto el que la Cámara de Senadores tenga la facultad de participar en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

## **15.- INICIATIVA DEL SENADOR LUIS MALDONADO VENEGAS**

El objetivo de la Iniciativa del Senador Luis Maldonado es establecer las candidaturas ciudadanas en su modalidad de

externas, lo cual implica que los partidos políticos se obliguen, bajo los procedimientos democráticos que establezcan sus respectivos estatutos, ordenamientos internos y convocatorias, a destinar un porcentaje de sus candidaturas a puestos de elección popular a candidatos externos, es decir, a ciudadanos que no sean militantes de un partido político.

## **16.- INICIATIVA DEL SENADOR SERGIO ALVAREZ MATA**

La Iniciativa del Senador Álvarez tiene por objeto que el Presidente de la Mesa Directiva turne inmediatamente de recibidas las Iniciativas a las Comisiones correspondientes, sin distingo del promovente.

## **17.- INICIATIVA DE LOS SENADORES RAÚL MEJÍA GONZALEZ Y MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA**

El objetivo de la Iniciativa de los Senadores Raúl Mejía González y Beltrones es convertir a los órganos reguladores en materia económica, hoy desconcentrados, en organismos descentralizados autónomos con autonomía técnica y de gestión para emitir sus resoluciones, personalidad jurídica y patrimonio propios, y con las facultades necesarias para proveer a su observancia, conforme lo determine la ley secundaria.

## **18.- INICIATIVA DEL SENADOR RAUL MEJÍA GONZALEZ**

La Iniciativa del Senador Mejía tiene como objetivo hacer partícipe, en la decisión del Presupuesto de Egresos, a la Cámara de Senadores y con ello fungir como contrapesos para fomentar la equidad en el ejercicio de la repartición de los recursos en las distintas entidades federativas de acuerdo a sus necesidades.

**Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, en la Cámara de Senadores dictaminaron la Minuta que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

**ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN:** El párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 59; el último (ahora antepenúltimo) párrafo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el

párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser cuarto y quinto respectivamente) del artículo 84; los párrafos primero segundo y tercero (que pasa a ser cuarto) del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; el segundo párrafo de la fracción II y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116; la fracción III de la Base Primera del artículo 122. **SE ADICIONAN:** Las fracciones VI VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y dos párrafos finales al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; dos párrafos finales al artículo 75; los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74; nos párrafos segundo, tercero y último al artículo 84; un cuarto párrafo al artículo 85, recorriéndose en su orden el párrafo siguiente; un segundo párrafo al artículo 87; un último párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o) a la fracción V de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son **derechos** del ciudadano:

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **sea como candidato postulado por un partido político o de forma independiente, con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley;**

III. (...)

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes;

V. (...)

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1°. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión.

2°. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3°. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4°. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5°. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6°. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7°. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

**Artículo 36. (...)**

I y II. (...)

**III.** Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. y V. (...)

**Artículo 59.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos en forma inmediata; los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos. Cumplido lo anterior los diputados o senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

**Artículo 71. (...)**

I. (...)

**II.** A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. (...)

**IV.** A los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

La ley determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

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 treinta días naturales. Vencido ese plazo, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión ordinaria del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

**Artículo 73. (...)**

I a XXV. (...)

**XXVI.** Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de **substituto o interino**, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII a XXIX-O. (...)

**XXIX-P.** Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXX. (...)

**Artículo 74. (...)**

I-III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

(...)

El Ejecutivo Federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.

El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

(...)

V. (...)

(...)

VI. (...)

(...)

(...)

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

(...)

**VII.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

**Artículo 75.** (...)

(...)

(...)

**Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año.**

**En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.**

**Artículo 76.** (...)

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;**

**III a XII.** (...)

**Artículo 78.** (...)

(...)

**I a III.** (...)

**IV.** Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. **Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría.**

**V.** (...)

**VI.** Conceder licencia hasta por ciento ochenta días naturales al Presidente de la República;

**VII.** Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de **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, y**

**VIII.** (...)

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo **a las cero horas del día 1º de diciembre** y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de **interino o sustituto**, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en **tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo; en caso de falta absoluta de aquél, lo hará el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y a su falta, el Secretario de Relaciones Exteriores. En los casos anteriores no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.**

**Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al**

Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos, plazos y condiciones que disponga la ley. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta **absoluta** del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, **siguiendo el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.**

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

**Artículo 85.** Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviere hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por ciento ochenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, conforme a lo establecido en la fracción XXVI del artículo 73 de esta Constitución, el Secretario de Gobernación se encargará del despacho de la Presidencia.

Cuando la falta del Presidente sea por más de ciento ochenta días naturales, se considerará como falta absoluta, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como lo dispone el artículo anterior.

**Artículo 87. (...)**

**Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Artículo 89. (...)**

**I. (...)**

**II.** Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los **embajadores, cónsules generales** y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

**III.** Nombrar, con aprobación del Senado, a los **embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;**

**IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

**V a XX. (...)**

**Artículo 116. (...)**

(...)

**I. (...)**

**II.** El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

**Cuando así lo disponga la Constitución respectiva, los diputados de las Legislaturas de los Estados podrán ser reelectos en forma inmediata hasta por dos periodos adicionales. Cumplido lo anterior, los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Cada periodo de mandato será de tres años.**

Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

(...)

Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

(...)

**Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.**

**III. (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**IV. (...)****a) a d) (...)**

**e)** Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, **sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.**

**f) – n) (...)****V. (...)****VI. (...)****VII. (...)**

(...)

**Artículo 122. (...)**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**A a C. (...)**

**BASE PRIMERA. (...)****I y II. (...)**

**III.** Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el **cuarenta** por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

**IV. (...)****V. (...)****a) a ñ) (...)**

**o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea; y**

**p)** Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

**BASE SEGUNDA a BASE QUINTA (...)**

Establecidos los antecedentes y contenidos de la Minuta, los miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben la presente Opinión, exponemos las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**PRIMERO.** Que con base en los antecedentes antes indicados y con los elementos de información disponibles, la Comisión de Participación Ciudadana, con las atribuciones antes señaladas, una vez que se abocó al estudio y análisis de la Minuta con Proyecto de Decreto de referencia y emite la siguiente:

**OPINIÓN**

Los Diputados integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana consideran que los temas abordados en la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por la Cámara de Senadores, son de trascendental importancia en nuestro país. Las reformas planteadas permitirán una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en la

vida política del país; por lo anterior y por ser de nuestra competencia, consideramos oportuno emitir la siguiente Opinión con la finalidad de profundizar en la democracia directa a fin de construir los consensos y acuerdos pertinentes que fortalezcan el prestigio, la confianza, la legitimidad y la credibilidad en las instituciones ya que la participación ciudadana en su sentido clásico, si bien implica posiciones críticas de la sociedad, fortalece las acciones de las instituciones así como la profundización democrática el actuar de las instituciones en los diferentes niveles.

Sin duda, en el siglo XXI la participación ciudadana es el medio idóneo para renovar y reconducir la relación entre el Estado y la Sociedad; bajo esta tesis, desde la perspectiva de la filosofía política, el mayor desafío constituye la manera en cómo se puede profundizar en la democracia y transitar hacia una democracia moderna de la cual adolece nuestro país, al no existir los instrumentos y mecanismos bajo los cuales los ciudadanos participen en los distintos procedimientos administrativos y propicie la evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, se podría cultivar al ciudadano activo, a través de la creación de políticas de ciudadanía participativa para que se fortalezca al denominado tercer sector, es decir, al ciudadano independiente pero con derechos y responsabilidades frente al Estado, lo cual permitiría crear un sentido de pertenencia social y crearía a su vez un sentido de convivencia en comunidad, para restablecer la cohesión social.

Los argumentos anteriores colocarían al Estado Mexicano en la posibilidad de constituir un modelo de ciudadanía activa, capaz de construir una alianza sólida con la ciudadanía y así, impulsar actividades de interés general con una mayor legitimidad. Esto implicaría reconocer que los derechos civiles y políticos de los ciudadanos van más allá de solamente el derecho a votar, debido a que los alcances de dichos derechos implican una mayor participación política, actualmente en tela de juicio, debido a la desconfianza en los partidos y a la ausencia de líderes como consecuencia de la falta de representatividad y la ausencia de acciones de acercamiento e involucramiento con los ciudadanos.

Para cambiar esta visión negativa de la política y reducir el ausentismo social es importante establecer y concebir el acceso a los derechos políticos como un derecho humano a fin de garantizar el derecho de las personas a participar en la organización del Estado.

Vista así, la participación ciudadana es ante todo un concepto progresivo, es decir real, amplio, plural, versátil y constante, como se observa mucho más allá de la mera asistencia los mítines políticos y a “votar de manera libre” por los candidatos de su preferencia con los cuales, en muchas ocasiones no se siente representado y, en su caso, identificado; por tal motivo, la participación política o ciudadana debe ser incorporada a partir de una perspectiva que permita concebirla como decisión, compromiso y control de la ciudadanía de las distintas instituciones públicas, es decir, el interés legítimo de participar en lo público como en el sentido clásico de la Grecia antigua y esta situación les permite ser ciudadanos libres, y sujetos activos en los procesos del cambio y del desarrollo democrático.

En este sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica establece que los ciudadanos gozan con derechos y oportunidades de:

-Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

-Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

-Tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Lo anterior requiere de la posibilidad de crear certezas jurídicas, para hacer posible y real el ejercicio de estos derechos y oportunidades sin que existan exclusiones por razones de género, edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental. Además la Convención incita a reconocer y, en su caso, fortalecer el derecho de reunión, el derecho de asociación, entre otros, pero también establece que toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, factores esenciales en la conformación de toda forma de Estado.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos busca crear conciencia sobre el valor de los conceptos antes referidos, con la diferencia de la importancia de incorporar la denominada “iniciativa popular”, una herramienta mediante la cual los ciudadanos elaboran un proyecto de reforma, promulgación o abrogación de las leyes. En toda reforma popular se plantean candados a dichas reformas relacionadas con el presupuesto, los reglamentos interiores y otros; en síntesis, en los instrumentos

internacionales se busca impulsar, o en su caso, fortalecer bajo los matices de los diferentes estados la participación electoral, es decir, el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a integrar partidos políticos o bien las candidaturas ciudadanas; la participación comunitaria, como lo es el derecho de reunión, de petición a las autoridades, de asociación, y participación ciudadana, siendo visto como el derecho a intervenir en las decisiones políticas, en la elaboración y gestión de políticas públicas.

Esta Comisión, emite la presente Opinión positiva respecto a los temas de Candidaturas Independientes, Iniciativas Ciudadanas y Consultas Populares, por tener estrecha relación con la razón de ser de esta Comisión de Participación Ciudadana; además, por ser éstos los medios por los cuales, la ciudadanía ejerce su derecho a participar para que exista una democracia más plena; además, por considerar que el objetivo primordial de esta Comisión es establecer los canales para que se concrete esta participación a fin de que pueda ser regulada en la legislación correspondiente.

Como se establece en el artículo 39 de Nuestra Carta Magna, “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Es por ello que estimamos conveniente que con las reformas contenidas en esta Opinión, se permitirá el hacer uso de este derecho.

De igual manera, consideramos necesario puntualizar que se requiere plasmar en nuestra Carta Magna, como la base fundamental ineludible y parte esencial de la República, la democracia participativa, lo cual permitirá el que se desprenda la ley reglamentaria que contenga los mecanismos de participación ciudadana, como lo han propuesto los Presidentes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana, incrementándole a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer influencia directa en las decisiones públicas, abriéndose así la puerta a la inclusión de los actores sociales excluidos en la toma de decisiones.

Por cuanto hace al derecho de los ciudadanos de votar en las Consultas Populares sobre temas de trascendencia nacional, esta Comisión considera que estamos en el momento oportuno para que la ciudadanía comience a involucrarse más en la vida política de nuestro país, en donde deje de ser solamente, como lo ha sido por años, partícipe en las elecciones de sus gobernantes y se le permita intervenir en



la discusión pública de temas que sean relevantes y que ameriten un pronunciamiento explícito de los ciudadanos sobre decisiones que sean tomadas por los órganos representativos del Estado, a través de la ley reglamentaria que contemple éstas y otras figuras de democracia participativa.

Es conveniente hacer mención al documento elaborado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados en el que refiere una cita de Kelsen que, aún cuando no era posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo formará directamente el orden estatal, era factible concederle mayor participación en las funciones legislativas, ya que su participación sólo se reducía al acto electoral mediante el cual se elegían sus representantes a los órganos legislativos; razón por la que consideraba que podría intentarse la reforma del parlamentarismo a fin de intensificar sus elementos democráticos.

A pesar de que en distintos países y en diferentes entidades federativas de la Nación ya son contemplados diversos mecanismos de participación ciudadana, hasta el momento no se ha podido concretar ninguna reforma constitucional, limitándose al ámbito electoral y representativo, lo que genera severas afectaciones a la legitimidad democrática que demanda un Estado constitucional, y democrático de derecho.

Ahora bien, por lo que hace al tema de la Consulta Popular, esta Comisión considera prudente se reduzca el porcentaje requerido del dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, para que se pueda convocar por parte de los ciudadanos a una consulta popular por ser muy elevado, ya que de acuerdo a los antecedentes de la poca participación que ha habido en las diferentes elecciones, sería muy difícil el que se pueda conseguir un promedio de 1,645,562 firmas para que proceda dicha consulta, siendo éste un impedimento para que pueda proceder la decisión de la ciudadanía de consultar algún asunto; estimando oportuno el que se considere el uno por ciento para que se convoque a una consulta popular, equivaliendo a 822,781 firmas.

Por lo que toca al porcentaje de, al menos el cuarenta por ciento solicitado para que sea vinculante una consulta para los poderes Ejecutivo y Legislativo, que representa un número de 32,911,254 votantes, apreciamos que es excesivo dicho porcentaje, motivo por el cual se propone reducirlo al 20 por ciento lo que significaría un total de 16,455,627 ciudadanos, ya que, haciéndose una comparación del porcentaje requerido en otros países para que proceda, ya sea, una consulta popular, un referéndum o un plebiscito, se requie-

re de un promedio del diez por ciento del electorado inscrito en el padrón electoral para que sea vinculante, considerando este porcentaje con el documento remitido por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias anteriormente referido, al que consideran que dicho porcentaje de participación para convocar es muy accesible y no así el requisito para hacer vinculante la consulta.

En razón de lo anterior, la reducción de los porcentajes traería como resultado el que la ciudadanía participe sin temor alguno, teniendo la certeza de que la consulta practicada surtiría los efectos propuestos, por lo que resulta importante por ello propiciar su carácter vinculante.

Respecto a la Iniciativa Popular, consideramos que es un paso importante el que los ciudadanos puedan proponer iniciativas en las cuales se busque cubrir las necesidades de la ciudadanía, siendo éstos los principales interesados y afectados en las tomas de decisiones de nosotros los legisladores, permitiendo que estemos al día en nuestras actividades legislativas con temas que afectan a nuestros representados. Retomando el multicitado documento emitido por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de esta Cámara, refiere otra cita del autor alemán Kelsen quien señala que entre, las instituciones que facilitan la injerencia del pueblo en la formación de la voluntad estatal se ubica a la que denomina iniciativa popular, la cual consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento. Asimismo, en virtud de que los electores no pueden dar instrucciones obligatorias a sus representantes, ésta constituiría, por lo menos, la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el parlamento su actividad legislativa.

Lo anterior hará necesario el que se hagan las adecuaciones correspondientes a la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, con la finalidad de que se estipule lo referente al trámite que se le dará a las Iniciativas Ciudadanas recibidas por parte de la ciudadanía o, en su caso, facultar a la Comisión de Participación Ciudadana para que se cumpla con dicha Iniciativa Popular.

Referente al porcentaje del equivalente al cero punto veinticinco por ciento, es decir, 205,695 sufragantes, consideramos que es accesible, el cual permitirá que los ciudadanos busquen trabajar de manera conjunta para que se plasme en una Iniciativa el sentir de la ciudadanía, lo que se re-

fuerza con lo manifestado por el Dr. Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, que la Iniciativa Popular también puede ser un instrumento para que el ciudadano incida en la toma de decisiones de cómo quiere ser gobernado.

Por último, por lo que hace a las candidaturas independientes, esta Comisión considera que es un tema novedoso, señalando que esta figura no es compatible con el diseño normativo electoral previsto desde 1977, en el que los partidos políticos son el eje de la contienda electoral siendo, sin duda, importante el que se le otorgue al ciudadano el derecho de participar como candidato en las elecciones correspondientes, pero en equidad a fin de favorecer un entorno social verdaderamente democrático.

Derivado de lo anterior, sería conveniente el que se hagan las adecuaciones necesarias tanto en el artículo 41 Constitucional a fin de dejar plasmada la manera en cómo se financiara a un candidato de esta naturaleza, asimismo, determinar los requisitos que debe reunir la persona que será candidata independiente por otra parte, se tienen que contemplar las adecuaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a lo vertido por el referido Consejero Presidente del IFE, consideramos que es de destacarse que, desde su perspectiva, dicho Instituto está preparado para procesar las candidaturas independientes, señalando que es necesario el que se hagan las reformas al

COFIPE para que se plasme, en primer instancia, el tipo de elección de la que se trata; el porcentaje que se requerirá para ser candidato independiente, por estimar que no es equiparable el que sea comparado con el porcentaje que se le pide a un partido político para tener registro, por ser éste un instituto que cuenta con una estructura y con una forma organizativa mucho más avanzada que la que pudiera tener un candidato ciudadano. Señalando que es un paso muy importante la posibilidad de que los ciudadanos se presenten como candidatos sin ser postulados por un partido político, pudiendo ser un elemento que ayudaría a que los partidos políticos desarrollen su bien institucional, en mejores términos. Asimismo, considera necesario el que se hagan reformas a la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación, para que quede garantizado que los recursos que se están utilizando en una candidatura independiente sean recursos lícitos pero equitativos en las contiendas electorales.

En razón de lo anteriormente expuesto, la Comisión de Participación Ciudadana es de la Opinión que tanto la Iniciativa Ciudadana, como las Candidaturas Independientes y la Consulta Popular contempladas en la Minuta del Senado, deben de ser incluidas en una primera reforma constitucional, dejando pendiente para una posterior reforma la reelección de legisladores federales, locales y alcaldes, hasta en tanto se logre alcanzar el consenso necesario con todas las fuerzas políticas del País, quedando como asignatura a desarrollar, la elaboración de una Ley General de Participación Ciudadana, en la se contemplen figuras como el referéndum, el plebiscito y el presupuesto participativo, entre otras.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de septiembre de 2011.

**La Comisión de Participación Ciudadana, diputados:** Arturo Santana Alfaro (rúbrica), Héctor Fernández Aguirre (rúbrica), Miguel Ángel Luna Munguía (rúbrica), Adriana Terrazas Porras, Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes (rúbrica; falta reelección), María Marcela Torres Peimbert (rúbrica; con reelección), María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica; con revocación de mandato), Héctor Elías Barraza Chávez (rúbrica en abstención), José Manuel Aguero Tovar (rúbrica), Hilda Ceballos Llerenas (rúbrica), Armando Corona Rivera (rúbrica), Marcos Carlos Cruz Martínez (rúbrica), Jesús Ricardo Enríquez Fuentes, Fernando Espino Arévalo, Laura Elena Estrada Rodríguez (rúbrica; con reelección y revocación de mandato), Diana Patricia González Soto (rúbrica), María del Carmen Izaguirre Francos (rúbrica), Fidel Kuri Grajales, María Isabel Merlo Talavera, Daniela Nadal Riquelme (rúbrica), María Joann Novoa Mossberger (rúbrica), Rosi Orozco (rúbrica), Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica), María de Lourdes Reynoso Femat (rúbrica), Melchor Sánchez de la Fuente (rúbrica), María Yolanda Valencia Vales (rúbrica), Tomasa Vives Preciado (rúbrica).»

«Voto particular de los diputados Javier Corral Jurado, Gustavo González Hernández, María Antonieta Pérez Reyes y Gregorio Hurtado Leija, del Grupo Parlamentario del PAN, relativo al dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política

Los suscritos, diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la Comisión de Puntos Constitucionales, y de Gobernación de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, del Congreso de la Unión, por este medio, y con fundamento en los artículos 90, 91 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan por este medio un voto particular, con relación al dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, particularmente en lo relativo a la reforma por la cual se reforma el artículo 59; la propuesta por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115; y la propuesta que reforma el segundo párrafo de la fracción II, y que adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, con base en las cuestiones y valoraciones que seguidamente se indican:

#### Antecedentes

1. El 27 de abril de 2011, el pleno del Senado de la República aprobó dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que **se reforman** el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 59; el último (ahora antepenúltimo) párrafo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser a ser cuarto y quinto respectivamente) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasa a ser cuarto) del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción II y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116; la fracción III de la Base Primera del artículo 122. **Se adicionan** las fracciones VI VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y dos párrafos finales al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; dos párrafos tercero y cuarto al artículo 75; los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74; los párrafos segundo, tercero y último al artículo 84; un cuarto párrafo al artículo 85, recorriéndose en su orden el párrafo siguiente; un segundo párrafo al artículo 87; un último párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o) a la fracción V

de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción E de la Constitución Federal.

2. El 28 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acordando el turno a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, y para su opinión a la Comisión de Participación Ciudadana.

3. Con fechas 14, 15, 21 y 28 de julio, y 1 de agosto del presente año, se llevó a cabo el foro *La reforma política, cambio estructural de la vida social en México*, en las ciudades del Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango; y Guadalajara, Jalisco, respectivamente.

4. El 21 de septiembre de 2011, la Comisión de Participación Ciudadana envió a la Comisión de Puntos Constitucionales su opinión a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.

5. El 28 de septiembre de 2011, la Comisión de Puntos Constitucionales discutió y aprobó diversas modificaciones a la minuta del senado, entre las cuales se encuentra no considerar la reforma por la cual se reforma el artículo 59; la propuesta por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115; y la propuesta que reforma el segundo párrafo de la fracción II, y que adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116 constitucional.

6. En dicha discusión los diputados del Partido Acción Nacional manifestaron su inconformidad por no considerar esta propuesta. Por ese motivo, presento este voto particular en virtud de la omisión en el proyecto de dictamen, de la reforma que en el presente voto particular se propone a los artículos 59, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se exponen:

#### Consideraciones

Históricamente, ha quedado demostrado que antes de la Constitución de 1917, y en esta misma, no se estableció li-

mitación alguna para que los ciudadanos pudieran reelegir consecutivamente a los legisladores de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Fue hasta la reforma constitucional publicada el 29 de abril de 1933 cuando se introdujo en la Constitución mexicana la prohibición de la reelección legislativa inmediata.

En el marco de la Constitución de 1857 se vivió la dictadura de Porfirio Díaz. El problema no era, entonces, la reelección legislativa, sino más bien, la reelección del titular del Ejecutivo federal. Esto bastó para que el lema maderista de “Sufragio efectivo; no reelección”, que en esencia fue dirigido al Poder Ejecutivo, terminara interpretándose como de aplicación también al ámbito legislativo.

La no reelección ha sido considerada con el transcurso del tiempo, como la principal prohibición para que los integrantes del Congreso de la Unión puedan ser reelectos consecutivamente. Este es el tema que actualmente se encuentra a debate, que los legisladores puedan ser reelectos consecutivamente, toda vez que de acuerdo con nuestra constitución actual, los legisladores sí pueden ser reelectos, de acuerdo con los artículos 59 y 116 constitucionales, que a la letra establecen:

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 116, fracción II, segundo párrafo:

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Acción Nacional ha estado comprometido con la profesionalización de sus legisladores, de ahí que constantemente

hemos apoyado las iniciativas que han sido presentadas por nuestros legisladores y por el titular del Poder Ejecutivo.

En efecto, apoyamos la iniciativa que reforma diversas disposiciones constitucionales para regular entre otras cosas, la reelección consecutiva de legisladores, presentada por el Ejecutivo federal el pasado diciembre de 2009, coincidiendo plenamente con los argumentos que proporciona, entre los que destaca el hecho de que “ante la existencia de una plena competencia electoral y un sistema de partidos plural, la prohibición en materia de reelección consecutiva para legisladores y funcionarios municipales carece de sentido por al menos tres motivos: a) entraña costos muy importantes para la calidad del gobierno así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos; b) limita sensiblemente la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados; y c) priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobado la gestión de sus representantes en función de su desempeño. Todo ello, ha contribuido a generar distancia entre ciudadanos y autoridades electas. Los aspectos positivos de la reelección consecutiva y de autoridades municipales han sido compartidos igualmente por legisladores de todos los partidos políticos, quienes a lo largo de las últimas legislaturas han presentado iniciativas de reformas sobre el tema. El mismo interés ha mantenido legislaturas de los estados, que igualmente han aportado un número significativo de propuestas.”

A dichos argumentos, podemos sumar otros más de diversos estudiosos en el tema, que cuestionan la causa por la cual se sigue manteniendo vigente esta disposición constitucional, si consideramos los beneficios que se podrían obtener al permitir la reelección consecutiva. Por ejemplo:

Manuel González Oropeza señala que la mayor parte de la doctrina parlamentaria coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse.

Francisco Berlín Valenzuela<sup>1</sup> señala, al hacer referencia a los llamados principios de no reelección, que “este es un entorno que ha perjudicado el avance y desarrollo de la vida parlamentaria de México, los países en general consideran como consubstancial a sus órganos colegiados parlamentarios, que sus miembros puedan reelegirse; sólo en México, en el caso de América Latina y en Costa Rica, se ha considerado que los parlamentarios no deben reelegirse, y esto ha venido perjudicado el desarrollo institucional de los parlamentarios, puesto que ha evitado que se forme re-

almente una clase preparada, capacitada, conformada por elementos que realmente cumplen con su función y que aportan lo mejor de sí mismo al enriquecimiento en la vida parlamentaria. En México seguimos reinventando cada tres años a los diputados y cada seis años a los senadores y si bien les va a algunos que son repetidores, no lo son en forma continua, sino tienen que dejar pasar una o dos legislaturas para poder volver”.

Benito Nacif, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), consideró que la no reelección es una institución que resulta muy cara para México y deja muy poco a cambio, ya que “condena al país a que el diseño de su legislación esté hecho por legisladores que carecen de experiencia y que poseen un nivel de conocimientos bajo respecto de los asuntos que tratan”.

Cesar Jáuregui Robles<sup>2</sup> ha señalado que “sobre todo en la Cámara de Diputados se da el trabajo de la escuela de capacitación más cara del país, porque uno arriba a aprender el primer año, reproduce los vicios y las inercias de las legislaturas anteriores en el segundo y, finalmente, en el tercero está preparando maletas, porque no tenemos en el diseño una reelección que obligue al representante a vincularse con sus representados, porque al hablar de reelección no estamos hablando de darle más poder al legislador, estamos hablando de darle poder al ciudadano que hoy día sólo escucha al representante cuando oferta la campaña política y entrega su voto, es el único nexo que se establece formalmente, qué mejor que el representante pudiera saber que dentro de tres años va a poder volver a requerir esa sanción, ese voto, y si no ha cumplido el poder sancionador de premiar y estimular con la continuidad del cargo estará presente con una nueva votación, pero también estará presente la posibilidad de votarlo a la calle al que no sirve; hoy día no tenemos ese esquema, se premia la mediocridad como se premia la creatividad, es idéntico, no tenemos esquemas de diferenciación, gana lo mismo el que cumple como el que incumple, como el que asiste a sesiones como el que no va; entonces la representación deja mucho que desear y por eso los márgenes de desaprecio que hoy en día tiene el ciudadano, el reto es encontrar verdaderamente lo que corresponde dentro de un sistema electoral”.

Como podemos apreciar, la reelección consecutiva de legisladores federales y locales, permitirá fortalecer nuestra democracia, instrumentando nuevas formas de consolidación de nuestras instituciones y preparando de mejor manera a su personal.

Hoy en día la sociedad ha perdido la confianza en sus instituciones, en sus representantes y exige rendición de cuentas. De esta manera, destacamos las siguientes ventajas de la reelección consecutiva de legisladores:

1. Será una forma en que el elector podrá premiar o sancionar con su voto el desempeño de su legislador, manteniéndolo o no en su puesto.
2. Los legisladores deberán cumplir con los compromisos de campaña que presentan ante sus distritos al momento en que se solicita el voto de los ciudadanos.
3. Fortalece la rendición de cuentas de los representantes hacia sus representados, ya que éstos deberán mantenerlos informados constantemente sobre el trabajo y decisiones que ha tomado en el Congreso.
4. Incentiva y fortalece la calidad, eficiencia y profesionalización de los legisladores al permitirles obtener la experiencia necesaria para el trabajo legislativo, y especialmente en temas específicos que dada su importancia requerirán continuidad.
5. Aumenta la posibilidad de crear acuerdos al interior de las cámaras al crear vínculos más duraderos entre representantes que trasciendan las divisiones partidistas.
6. Propicia el aprendizaje legislativo dentro de la Cámara ya que la renovación escalonada que genera la reelección propicia que los legisladores con más conocimiento puedan transmitirlo a los nuevos que se integren al trabajo legislativo.
7. Fortalece el vínculo directo entre el elector y el representante además de aumentar la visibilidad y el monitoreo ciudadano del trabajo legislativo.
8. Propicia la estabilidad política y legislativa. La presencia de legisladores experimentados —políticos de oficio— que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos (por encima de ideologías, estaría la carrera de largo plazo: saber que con quien se pelea hoy, probablemente será aliado o negociador mañana o pasado, y no como ahora, donde un pleito po-

lítico dura sólo lo que el periodo legislativo). (Francisco José de Andrea Sánchez)

9. Propicia la armonía interpartidaria e intrapartidaria. Las relaciones armónicas entre cúpulas, bases y elites partidarias —esenciales para el bienestar político y legislativo— se ven auspiciadas cuando existe estabilidad de largo plazo en la composición de las Cámaras legislativas, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de cuerpos legislativos con menor tránsito “eventual” de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos indispensables para la labor legislativa y política. La anterior armonía se fomenta tanto dentro los partidos en lo individual, como entre las elites de los diversos partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad y cierta confianza ante conductas que surgen de la familiaridad de trato (Francisco José de Andrea Sánchez).

En el ámbito internacional, es por todos conocido que solamente México y Costa Rica no permiten la reelección legislativa consecutiva. Esto es otro claro ejemplo del falso debate provocado por quienes aseguran que nuestra sociedad no se encuentra preparada para reelegir a sus representantes. Precisamente de eso trata, de comenzar a preparar a la sociedad, a involucrarla en los asuntos del gobierno, a que se mantenga enterada de nuestras acciones, pero, sobre todo, a darles el derecho a decidir.

Es por todo lo anterior que en nuestro grupo parlamentario estamos convencidos que con la implementación de la reelección consecutiva de legisladores federales y locales daremos un paso importante para refrendar y cumplir con nuestra obligación constitucional de representación y protección de los intereses de las y los mexicanos.

**En atención a lo expuesto, se hace necesario proponer a través del presente voto particular, en el contexto de la reforma política, lo siguiente:**

**Para adicionarse al proyecto de decreto del dictamen:** La propuesta por la que se reforma el artículo 59; la propuesta por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115; y la propuesta que reforma el segundo párrafo de la fracción II, y que adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 59.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión **podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión, los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos.**

**Los diputados o senadores propietarios que hayan cumplido los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes. A los diputados o senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo establecido en el párrafo anterior.**

**Artículo 115. (...)**

**I. (...)**

**Las Constituciones de los Estados definirán las bases para la elección de los ayuntamientos.**

**Artículo 116. (...)**

**II.** El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

**Cuando así lo disponga la Constitución respectiva, los diputados de las legislaturas de los estados podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión hasta por dos periodos adicionales. Cumplido lo anterior, los diputados propietarios que hayan cubierto los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes.**

**A los diputados suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo de la presente fracción.**

**Cada periodo de mandato será de tres años.**

...  
...  
...  
...  
...  
...

III. a VII. ...

En razón de todo lo que anteriormente se expone, y en uso de las facultades previstas en los artículos 90, 91 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente **voto particular** con relación a una parte del **dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política**, proponiendo para la aprobación del pleno el texto que se detalla a continuación en el proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 59; se reforma el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116; y se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115; y un último párrafo a la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 59.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión **podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión, los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos.**

**Los diputados o senadores propietarios que hayan cumplido los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes. A los diputados o senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo establecido en el párrafo anterior.**

**Artículo 115. (...)**

**I. (...)**

**Las Constituciones de los Estados definirán las bases para la elección de los ayuntamientos.**

**Artículo 116. (...)**

**II.** El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de

nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

**Cuando así lo disponga la Constitución respectiva, los diputados de las legislaturas de los estados podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión hasta por dos periodos adicionales. Cumplido lo anterior, los diputados propietarios que hayan cubierto los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes.**

**A los diputados suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo de la presente fracción.**

**Cada periodo de mandato será de tres años.**

...

...

...

...

...

...

III. a VII. ...

Notas:

1 Berlín Valenzuela, Francisco. "La investigación en el quehacer legislativo". Ponencia ofrecida en el séptimo *Congreso nacional de institutos y organismos de estudios e investigaciones legislativos*. Véase en <http://www.congresogto.gob.mx/instituto/VIIICongreso.pdf>

2 Jáuregui Robles, Cesar. "Sistema electoral y representación legislativa". Ponencia ofrecida en el séptimo *Congreso nacional de institutos y organismos de estudios e investigaciones legislativos*. Véase en <http://www.congresogto.gob.mx/instituto/VIIICongreso.pdf>

México, Distrito Federal, a 12 de octubre de 2011.— Diputados: Javier Corral Jurado, Gustavo González Hernández, María Antonieta Pérez Reyes y Gregorio Hurtado Leija (rúbricas).»

«Voto particular de los diputados Liev Vladimir Ramos Cárdenas, Nancy González Ulloa y Gustavo González Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN, atinente al dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto a la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política

Diputado Alejandro Encinas Rodríguez, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LXI Legislatura.— Presente.

Los suscritos, diputados federales del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por este medio, y con fundamento en los artículos 90, 91 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar por este medio un **voto particular**, con relación al **dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y, de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política**, particularmente en lo relativo a la reforma por la cual se adicionan los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74, de nuestra citada ley fundamental.

Lo anterior, con base en las cuestiones y valoraciones que seguidamente se indican:

### Antecedentes

1. El 27 de abril de 2011, el Pleno del Senado de la República, aprobó Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que **se reforman** el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 59; el último (ahora antepenúltimo) párrafo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser a ser cuarto y quinto respectivamente) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasa a ser cuarto) del artículo 85;

las fracciones II, III y IV del artículo 89; el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción II y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116; la fracción III de la Base Primera del artículo 122. **Se adicionan** las fracciones VI VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y dos párrafos finales al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; dos párrafos tercero y cuarto al artículo 75; los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74; los párrafos segundo, tercero y último al artículo 84; un cuarto párrafo al artículo 85, recorriéndose en su orden el párrafo siguiente; un segundo párrafo al artículo 87; un último párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o) a la fracción V de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción E de la Constitución Federal.

2. El 28 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, recibió la Minuta del Senado de la República, con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acordando el turno a las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales y de Gobernación y a la Comisión de Participación Ciudadana, para su opinión.

3. Con fechas 14, 15, 21 y 28 de julio, y 1° de agosto del presente año, se llevó a cabo el Foro “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”, en las Ciudades del Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango, y Guadalajara, Jalisco, respectivamente.

4. El 21 de septiembre de 2011, la Comisión de Participación Ciudadana envió a la Comisión de Puntos Constitucionales su Opinión a la Minuta del Senado de la República, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política.

5. El 28 de septiembre de 2011, la Comisión de Puntos Constitucionales discutió y aprobó diversas modificaciones a la Minuta del Senado, entre las cuales se encuentra no contemplar la reforma prevista en la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

6. En dicha discusión los Diputados del Partido Acción Nacional manifestaron su inconformidad por no con-



templar esta propuesta. Por ese motivo, presento este voto particular en virtud de la omisión en el proyecto de Dictamen, de la reforma que en el presente voto particular se propone al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se exponen:

### Consideraciones

Todo país que se considere democrático debe contar con un ordenamiento jurídico diseñado para hacer frente a problemas presentes y futuros.

A nuestra consideración el tema de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los que requieren una mayor atención, toda vez hablar de presupuesto es hablar de ingreso, asignaciones y control del gasto, éste último a cargo de la Cámara de Diputados.

Son precisamente la tributación y el gasto dos materias que le corresponde ejercer al Congreso de la Unión, específicamente a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, al igual que ocurre en la reconducción presupuestal, existe el riesgo que en la revisión y reestructuración del Proyecto que le envía el Ejecutivo, la Cámara de Diputados no pueda concretar acuerdos que le permita conformar una distribución equitativa del presupuesto, dejando de observar aquellos rubros que de acuerdo a las condiciones del país requieran mayor atención.

Como se sabe, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son instrumentos legales propuestos anualmente por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados, siendo el Presupuesto de Egresos donde se determina cuánto, cómo y en qué se gastarán los recursos públicos de la Federación.

Con la finalidad de evitar que el Presupuesto de Egresos sea presa de intereses políticos, es necesario que se realicen las debidas reformas legales que permitan dar certidumbre a la distribución del gasto que desde el Poder Ejecutivo se propone, ya que es desde éste ámbito donde se lleva el registro de los sectores que necesitan de mayor atención. La solución a éste problema es sin duda, establecer claramente en el texto constitucional, la facultad del Ejecutivo para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde la creación del México independiente, y considerando la permanencia durante 70 años de un único partido político como titular del Poder Ejecutivo, era obvio que nadie se preocupara por revisar la distribución de los recursos, puesto que el Congreso estaba conformado por el partido en el poder.

Sin embargo existen registrados algunos antecedentes en los que el Ejecutivo Federal presentó observaciones a los proyectos de presupuesto:<sup>1</sup>

1912 Francisco I. Madero. Observaciones del Ejecutivo, a los salarios de los Diputados previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

1918 Venustiano Carranza. Observaciones del Ejecutivo, referentes a la ampliación de la partida 42 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

1919 Venustiano Carranza. Observaciones del Ejecutivo a las partidas 45, 65 y 1001 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

1919 Venustiano Carranza. Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Administración de Justicia del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales.

1922 Álvaro Obregón. Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal para 1923.

1922 Álvaro Obregón. Observaciones del Ejecutivo al artículo 7o. del Presupuesto de Egresos, a efecto de que sean consideradas en el presupuesto, las partidas relativas a la Dirección de Estadísticas.

1927 Plutarco Elías Calles.- Observaciones del Ejecutivo al decreto que creó la partida 9,601 bis, del Ramo Noveno del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora los tiempos son totalmente diferentes, la alternancia en el Poder Ejecutivo, así como la escasa conformación de mayorías en el Congreso, son un punto generador de choque y enfrentamiento entre las fuerzas políticas, en donde, existe el riesgo latente de no contar en tiempo y forma con los tiempos establecidos en nuestra Constitución.

No debemos dejar pasar la falta de sanción ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales por los legisladores, lo cual sin duda fomenta que no se cumplan en tiempo y forma los mandatos constitucionales.

Ante ello, no podemos ser omisos y debemos generar oportunidades de colaboración entre poderes, sin que esto sea visto como una subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo.

El maestro Jorge Carpizo nos recuerda la existencia del veto en la vida política del país, acerca del cual anota: “El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71)”.

Por su parte, la facultad del veto, conferida al Ejecutivo por el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Nacional, es definida por Tena Ramírez de la siguiente manera:<sup>2</sup>

“El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso.

De igual manera señala que el artículo 72 constitucional se refiere sólo a la tramitación de proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de sus Cámaras. [...] el artículo 72 sólo concede al Ejecutivo el derecho de veto respecto de las resoluciones del Congreso de la Unión.<sup>3</sup>

Así pues, el veto constituye un periodo de reflexión que la Constitución concede al Ejecutivo para analizar, con más detalle, la conveniencia, importancia y constitucionalidad de una ley o decreto que emita el Poder Legislativo, y dentro de las cuales, se puede ubicar perfectamente al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En aras de precisar ésta situación, el titular del Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores el proyecto de iniciativa en materia de reforma política en donde contempla la posibilidad de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el rubro de consideraciones realiza argumentos fundamentales para sustentar su propuesta:<sup>4</sup> “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece un con-

junto de mecanismos que permiten procesar los conflictos y las diferencias entre los Poderes de la Unión para que la pluralidad se transforme en fortaleza y no en obstáculo; para que la diversidad y complejidad de la representación política den vida y dinamismo al sistema democrático. Uno de los mecanismos más característicos del equilibrio de pesos y contrapesos entre poderes en los sistemas presidenciales es la posibilidad del Ejecutivo de observar, ya sea parcial o totalmente, las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo”.

El Grupo Parlamentario de Acción Nacional se encuentra comprometido con rediseñar permanentemente nuestro marco jurídico, para que éste responda de manera efectiva a las necesidades cambiantes de toda sociedad. Ante ello, estamos convencidos de que facultar al Ejecutivo Federal para realizar observaciones al presupuesto de Egresos de la Federación tendrá las siguientes ventajas particulares:

**a) Se atribuye clara y expresamente la facultad del Ejecutivo para realizar veto parcial o total al PEF, la cual ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En la sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004, la Suprema Corte sostuvo que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al PEF, basando sus argumentos en 12 apartados generales relativos a

1. El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue el proceso legislativo,
2. El primer párrafo del artículo 72 constitucional, no califica a los apartados de dicho artículo,
3. Las excepciones para la procedencia de las observaciones están expresamente previstas en la Constitución,
4. La facultad del Ejecutivo Federal de formular observaciones garantiza un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión,
5. La formulación de observaciones al Presupuesto de Egresos no contradice el mandato constitucional de anualidad,
6. Los alcances del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos, necesariamente implican la facultad de observaciones,

7. La facultad del Ejecutivo de formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, es acorde con su facultad exclusiva de iniciativa,
8. La Cámara de Diputados no goza de facultades absolutas para modificar el Presupuesto de Egresos,
9. Antecedentes del veto del Ejecutivo federal, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación,
10. Conforme al artículo 126 constitucional, en relación con el 72, el Presidente de la República tiene la facultad de observar normas en materia presupuestaria,
11. El derecho de veto debe ser tanto para la Ley de Ingresos como para el Presupuesto de Egresos,
12. La evolución histórica del procedimiento legislativo respalda la facultad del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos.

Como sustento de lo anterior, se transcriben algunos párrafos de la sentencia:

“Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.”

“En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha catorce de diciembre de dos mil cuatro, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible.”

“Por tales razones, no puede sostenerse que la intervención del Ejecutivo Federal en la elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos, quede limitada a la presentación del proyecto, participación en los debates de los

trabajos de la comisión y a su publicación, ya que del contenido de los artículos 70, último párrafo, 71 y 72 que establecen normas relativas al procedimiento legislativo, se concluye que el Presidente de la República, sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.”

“Tampoco puede admitirse que de aplicarse el derecho de veto al proceso de aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos, se rompería el principio de colaboración contenido en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, en atención a que, el derecho de veto es un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos; esto es, si la función esencial del Poder Legislativo es expedir leyes, al Poder Ejecutivo se le confiere la facultad mediante el ejercicio del veto de neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo, con lo cual se logra un adecuado equilibrio de fuerzas y colaboración entre ambos poderes, que garantiza la unidad política del Estado.”

**b)** Se evitan riesgos en la conducción de las finanzas públicas.

**c)** Si el presidente no tuviera la posibilidad de hacer observaciones al presupuesto, sería reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes, para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública.

**d)** La mayoría de los sistemas presidenciales reconocen esta atribución del Ejecutivo como *elemento* de generación de acuerdos y equilibrio con el Legislativo (Carrillo y Lujambio, 1998).

**e)** Su implementación coadyuvaría a equilibrar el sistema de pesos y contrapesos en la distribución del gasto público. En suma, se pretende normar la facultad del Ejecutivo Federal, reconocida por la SCJN, y con ello establecer de forma clara, expresa y detallada la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones parciales, o en su caso, *vetar* totalmente al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Ingresos de la Federación.

**f)** Tanto el veto parcial como la reconducción presupuestal son instrumentos que se dan al Ejecutivo que aumentan la eficiencia del sistema sin afectar la pluralidad en el Congreso (Casar, 2009).

g) En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que sí se puede *vetar* el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de Costa Rica y Honduras.

En suma a lo anterior, no podemos dejar de señalar que algunos estudiosos del derecho han realizado pronunciamientos claros acerca de la facultad del Ejecutivo Federal de realizar observaciones al Presupuesto de Egresos, como por ejemplo, lo hace el maestro Luis Carlos Ugalde.<sup>5</sup> “El artículo 72 constitucional, en su fracción j, enumera los casos en los cuales el veto presidencial no procede (funciones de cuerpo electoral o de jurado, acusaciones extraordinarias de la Comisión Permanente). Entre estos caso, no se encuentra señalado el de vetar el presupuestos, por tanto, el ejecutivo puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción B del artículo 72, esto es la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso.”

Nuestro grupo parlamentario se encuentra comprometido plenamente con el desarrollo de nuestras instituciones por tanto, dejamos en claro que estamos dispuestos a retomar las propuestas y los acuerdos que se han tomado en la Cámara de Senadores con la finalidad de hacer viable y posible una reforma política en beneficio de nuestras instituciones y de nuestra sociedad.

**En atención a lo expuesto, se hace necesario proponer a través del presente voto particular, en el contexto de la Reforma Política, lo siguiente:**

**Para adicionarse al proyecto de decreto del dictamen:**

La adición de los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 74. (...)**

**I. a III. ...**

**IV. (...)**

...

...

...

**El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.**

**El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.**

En razón de todo lo que anteriormente se expone, y en uso de las facultades previstas en los artículos 90, 91 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente **voto particular** con relación a una parte del **dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto a la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política**, proponiendo para la aprobación del Pleno el texto que se detalla a continuación en el

**Proyecto de Decreto**

**Único.** Se adicionan los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 74. (...)**

**I. a III. ...**

**IV. (...)**

...

...

...

**El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.**

**El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.**

#### Notas:

1 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados 1916-1994. Versión electrónica, discos 1, 2 y 3.

2 Calzada Patrón, Feliciano (1990). Intervención presidencial en la actividad legislativa, en el Derecho Constitucional páginas 264-265. México, DF, Harla. <http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/123456789/1786/1/Intervencion+presidencial.pdf>

3 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 28ª ed. México: Porrúa, 1994, página 266.

4 Iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009.

5 Ugalde, Luis Carlos, Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/35.pdf>, página 5.

México, Distrito Federal, a 12 de octubre de 2011.— Diputados: Liev Vladimir Ramos Cárdenas, Nancy González Ulloa, Gustavo González Hernández (rúbricas).»

«Voto particular de los diputados Felipe de Jesús Rangel Vargas y Víctor Alejandro Balderas Vaquera, del Grupo Parlamentario del PAN, sobre el dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política

Los suscritos, diputados federales del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, de la Comisión de Puntos Constitucionales, y de Gobernación de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por este medio, y con fundamento en los artículos 90, 91 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputa-

dos, me permito presentar por este medio un **voto particular**, con relación al **dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política**, particularmente en lo relativo a la reforma por la cual se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 75 de nuestra citada Ley Fundamental.

Lo anterior en base a las cuestiones y valoraciones que seguidamente se indican:

#### Antecedentes

1. El 27 de abril de 2011, el pleno del Senado de la República, aprobó Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que **se reforman**: El párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 59; el último (ahora antepenúltimo) párrafo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser a ser cuarto y quinto respectivamente) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasa a ser cuarto) del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción II y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116; la fracción III de la Base Primera del artículo 122. **Se adicionan**: Las fracciones VI VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y dos párrafos finales al artículo 71; una fracción XXIX-P al artículo 73; dos párrafos tercero y cuarto al artículo 75; los párrafos quinto y sexto a la fracción IV del artículo 74; los párrafos segundo, tercero y último al artículo 84; un cuarto párrafo al artículo 85, recorriéndose en su orden el párrafo siguiente; un segundo párrafo al artículo 87; un último párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o) a la fracción V de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 fracción e) de la Constitución federal.

2. El 28 de abril de 2011, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, recibió la minuta del Senado de la República, con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos, acordando el turno a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, así como a la Comisión de Participación Ciudadana para su opinión.

3. Con fechas 14, 15, 21 y 28 de julio, y 1 de agosto del presente año, se llevó a cabo el foro *La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México*, en las ciudades del Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango, y Guadalajara, Jalisco.

4. El 21 de septiembre de 2011, la Comisión de Participación Ciudadana envió a la Comisión de Puntos Constitucionales su opinión a la minuta del Senado de la República, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.

5. El 28 de septiembre de 2011, la Comisión de Puntos Constitucionales discutió y aprobó diversas modificaciones a la minuta del Senado, entre las cuales se encuentra no contemplar la reforma prevista en el artículo 75 constitucional.

6. En dicha discusión los diputados del Partido Acción Nacional manifestaron su inconformidad por no contemplar esta propuesta. Por ese motivo, presentamos este voto particular en virtud de la omisión en el proyecto de dictamen, de la reforma que en el presente voto particular se propone al artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se exponen:

### Consideraciones

Fue a partir del año de 1997, cuando en la Cámara de Diputados se vio reflejada la transición democrática que estaba aconteciendo en la sociedad mexicana y en sus instituciones. De ahí que en la LVII legislatura del Congreso de la Unión el Partido dominante dejó de tener mayoría legislativa y los Partidos Políticos menores se vieron fortalecidos con mayor representación por mandato directo de la sociedad.

A partir de entonces, la conformación numérica de los grupos parlamentarios representados en este órgano legislativo ha conllevado a una nueva etapa en las relaciones y negociaciones entre los partidos políticos para la aprobación de diversas propuestas, en donde además, se encuentran aquellos temas que por mandato constitucional deben atender y

resolver en el periodo de tiempo para ello establecido, tal y como ocurre con la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ante dicha situación, se considera como un tema de primera importancia la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico a fin de que éste pueda hacer frente de manera cierta y eficaz a los panoramas desfavorables que generan los choques de intereses, los compromisos electorales, así como la falta de compromiso y voluntad política por resolver y cumplir en tiempo y forma las obligaciones que nuestra norma fundamental establece, evitando además que los intereses particulares se antepongan o retrasen la toma de decisiones trascendentales para la correcta conducción del país.

Lo anterior ha sido reconocido por numerosos estudiosos del derecho, como por ejemplo, el maestro Eduardo Andrade Sánchez<sup>1</sup>, cuando señala: “La carencia puede ocurrir por falta de presentación del proyecto o por ausencia de acuerdo en el órgano legislativo que permita emitirlo; u otro, la situación de enfrentamiento entre poderes manifestada por la interposición del veto presidencial al presupuesto aprobado por la Cámara.”

En opinión de Diego Valadés,<sup>2</sup> la formulación del Presupuesto de Egresos se ha vuelto un problema creciente; la ausencia de mecanismos para la reconducción del mismo o para la continuidad de los servicios básicos da lugar a negociaciones que afectan o pueden afectar la estabilidad de las finanzas públicas.

También menciona que de no aprobarse dicho presupuesto, la parálisis estatal sería inimaginable, ya que se carecería de recursos para la prestación de servicios, por lo cual propone adoptar alguna de las siguientes medidas: 1) que se dé la prórroga de los ingresos y egresos del año que concluyó por un periodo determinado o hasta que el Congreso apruebe dichos instrumentos; 2) que se disponga de los recursos asignados en el presupuesto cuya vigencia concluya para sostener los servicios y actividades que se consideren indispensables; y 3) hacer una combinación de las propuestas anteriores.

De igual manera, Ulises Carrillo y Alonso Lujambio<sup>3</sup> manifiestan que “si hay una pieza legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del Ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que ga-

rantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político.”

Como vemos, es necesario que desde las resoluciones que se toman en este Congreso de la Unión, no se perjudique la función del gobierno, como lo puede representar el hecho de no tener aprobada La ley de Ingresos ó el Presupuesto de Egresos de la Federación, o ambos, en el tiempo marcado por la ley.

El Poder Legislativo no puede permitir que al Poder Ejecutivo no pueda cumplir con sus obligaciones ante algún desacuerdo, y en dado caso de que no se legisle ahora la reconducción presupuestal deberemos afrontar la responsabilidad que sin lugar a dudas la sociedad nos exigirá.

Estamos convencidos que el Congreso de la Unión, y específicamente ésta Cámara debe defender y cumplir a cabalidad su función de control político de la decisiones del Poder Ejecutivo, y que debemos reforzarlo para evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

Pero ahora, se trata de un asunto que incidirá en las condiciones de nuestra sociedad y que además es necesaria para definir el rumbo de nuestras instituciones.

No podemos dejar de lado la relevancia que adquiere la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos si consideramos que este es la guía para el desarrollo de nuestro país.

Como lo acotan Guerrero y Valdés Palacio<sup>4</sup>, son seis las causas que muestran la importancia del presupuesto y que tienen un carácter político, económico y social, y estas son las siguientes:

a) El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representan cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del Estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.

b) En esa decisión sobre cómo ha de distribuirse, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo por medio del análisis de sus impactos, así como de la revisión-auditoría.

c) El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además, impactos de largo alcance. Con particular fuerza, en países en desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso mediante la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales - educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción, entre otros.

d) El presupuesto tienen un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país; tiene un peso macroeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades) con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. Se pueden paliar las desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos.

e) Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que constituye la sustancia del funcionamiento gubernamental: representa los recursos del Estado.

f) El presupuesto tiene una estrecha relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental repercute en forma determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la política, pues asigna recursos. Luego entonces, y dada la importancia social del presupuesto, y ante la presencia de una laguna jurídica constitucional, es que se hace indispensable buscar una solución al respecto para el caso de que al iniciar el año fiscal no

estuvieran aprobados dichos proyectos, y evitar la parálisis estatal y la probable ingobernabilidad del Estado.”

Quedando demostrada la importancia del Presupuesto de Egresos de la Federación, se considera oportuno señalar que la reconducción presupuestal cuenta con el aval de los principales grupos parlamentarios representados en la Cámara de Senadores.

Esto se desprende de las propuestas que presentaron ante dicha Cámara, que fueron considerados en el dictamen aprobado en la colegisladora, y cuyos textos se presentan a continuación:

Grupo Parlamentario del PRI<sup>5</sup>:

Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública

Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con una Cámara de Diputados en la que ningún partido político tiene mayoría, el riesgo de que finalice el año fiscal sin un Presupuesto de Egresos no es remoto. En este sentido, resulta evidente que si alguna pieza legislativa no puede faltar, es precisamente el Presupuesto, ya que es el insumo básico que permite que el gobierno trabaje y preste los servicios públicos que necesita la población.

La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta insuficiente para la nueva realidad política de México.

El principal defecto del diseño constitucional vigente es que no existe un mecanismo institucional que prevea una solución adecuada para el caso de la no aprobación de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver un posible bloqueo legislativo.

Consideramos que resulta necesario el establecimiento de una válvula de seguridad para evitar la falta del presupuesto o de la Ley de Ingresos. Este mecanismo debe entenderse como la regulación que impide, en caso de que los poderes encargados de la aprobación presupuestal no se pongan de acuerdo, incurrir en una parálisis institucional, haciendo que entre en vigor un presupuesto determinado.

El orden constitucional debe prever esta situación ya que puede ser uno de los puntos débiles de cualquier sistema de gobierno. Las Constituciones deben servir para ofrecer respuestas oportunas a los problemas políticos, no para crearlos.

Llegado el primer día del año sin contar con un presupuesto (o sin su correspondiente Ley de Ingresos), las consecuencias podrían ser muy importantes, principalmente por lo que se refiere a la economía y a los mercados financieros, donde la incertidumbre provocada sería suficiente para producir una importante fuga de capitales y poner en serio peligro la estabilidad económica y financiera del país.

En este sentido caben, básicamente, dos opciones: una, que llegado el momento se tenga como aprobado el presupuesto presentado por el Ejecutivo (como ocurre en varios países según se verá más adelante), o bien que se renueve la vigencia del anterior, con una doble posibilidad: que la prórroga sea definitiva (válida para el resto del año fiscal) o temporal (mientras se ponen de acuerdo los responsables de dicha tarea).

**Grupo Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia<sup>6</sup>.**

En cuanto al segundo asunto en cuestión, destaca que, en caso de que no sea aprobado el Presupuesto de Egresos al primer día del ejercicio en que habría de aplicarse, la Constitución solamente prevé la continuidad del pago de los sueldos de los servidores públicos; pero ello no es suficiente para el funcionamiento de las instituciones del Estado, que requieren de otros gastos fundamentales.

Nuestra propuesta de una reconducción: la aplicación del mismo presupuesto del año anterior, aunque con ajustes automáticos derivados de la inflación y algunos otros índices cuantificables. Si la Cámara de Diputados, por cualquier motivo, no expidiera el decreto de Presupuesto al primer día del año que habría de aplicarse, se prorrogará el mismo decreto del año anterior, dando oportunidad al gobierno de realizar ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados.

Ahora bien, al revisar el marco jurídico internacional, los países de Latinoamérica prevén figuras para dar certeza a la entrada en vigor del presupuesto enviado por el Ejecutivo.



En caso de que el Presupuesto no se encuentre aprobado dentro del plazo establecido:

- Se dará por aprobado y regirá el proyecto enviado por el Ejecutivo. (Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú.)
- Regirá el presupuesto del año anterior. (Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay.)

Como puede observarse, permitir la reconducción presupuestal es una forma de prever una solución anticipada ante la eventualidad de que inicie un ejercicio fiscal y no se hubieren aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, o ambos.

También permitirá evitar inestabilidad política que afecte las expectativas en los mercados financieros nacionales e internacionales, permitirá generar certidumbre y claridad en el proceso económico del país, se dará seguridad y certidumbre a todos los sectores del país, evitará que ante la aprobación de los próximos presupuestos, la Cámara de diputados recurra a la práctica del denominado “reloj parlamentario” para aprobarlo no cuando la Constitución lo marca, sino cuando sus “arreglos políticos” lo permitan.

El Partido Acción Nacional ha sustentado a través del tiempo la necesidad de otorgar al Poder Legislativo los elementos que le permitan cumplir de mejor manera con sus responsabilidades, en la determinación de las contribuciones que se requieren para financiar las crecientes demandas de la población, teniendo en cuenta, que el régimen fiscal debe promover la inversión y ayudar a la generación de empleos, así como vincularse con un adecuado sistema presupuestario, que asigne de manera eficiente el gasto por medio de diversos programas y proyectos.

Es momento oportuno para aprovechar la voluntad que se reflejó en los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores. Seamos congruentes con nuestros principios partidistas y no dividamos ni echemos a la basura los avances que se lograron en nuestra colegisladora.

**En atención a lo expuesto, se hace necesario proponer a través del presente voto particular, en el contexto de la reforma política, lo siguiente:**

**Para adicionarse al proyecto de decreto del dictamen:** La reforma al artículo 75, adicionando los párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 75. ...**

...  
...

**Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año.**

**En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.**

En razón de todo lo que anteriormente se expone, y en uso de las facultades previstas en los artículos 90, 91 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente **voto particular** con relación a una parte del **dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política**, proponiendo para la aprobación del Pleno el texto que se detalla a continuación en el

**Proyecto de Decreto**

**Único.** Se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 75. ...**

...  
...

**Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año.**

**En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejerci-**

## **cio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.**

### **Notas:**

1 Andrade Sánchez, Eduardo. “El veto y la reconducción presupuestal”. Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/346/3.pdf>

2 Valadés, Diego, *Constitución y Democracia*, Ediciones UNAM, México, 2002, página 73.

3 Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, “La incertidumbre constitucional. gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, Editorial del Instituto de Investigaciones Sociales, México, Año LX, Número 2, Abril-Junio de 1998, página 252.

4 Guerrero Amparán, Juan Pablo y Vales Palacio Yailen. “Manual sobre la clasificación económica del gasto público.” CIDE. Véase en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ECO-MANUAL.pdf>

5 Iniciativa presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones y diversos senadores integrantes del GPPRI en la Cámara de Senadores el 23 de febrero de 2010.

6 Iniciativa presentada por el senador Arturo Núñez Jiménez, en nombre de legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 18 de abril de 2010.

México, Distrito Federal, a 12 de octubre de 2011.— Diputados: Felipe de Jesús Rangel Vargas, Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbricas).»

«Voto particular del diputado Gustavo González Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN, sobre los artículos 59, 115, fracción I, y 116, fracción II, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, relativo a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política

El suscrito, diputado Gustavo González Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía el presente voto particular, con relación a los artículos 59, 115, fracción I, y 116, fracción II, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto **que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en materia de **reforma política**, al tenor de lo siguiente

### **I. Parte Expositiva**

#### **a) Antecedentes**

1. El pasado 14 de abril de 2011, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado de la República, emitieron Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se **reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en materia de reforma política.

2. El día 27 de abril de 2011, el pleno del Senado de la República, aprobó el dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a párrafos y/o fracciones contenidas en los artículos 35; 36; 59; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 115; 116 y 122, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El 28 de abril de 2011, la Cámara de Diputados recibió de parte de la Cámara de Senadores, el proyecto de Dictamen por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política.

El documento antes mencionado fue turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación para Dictamen, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, para los efectos de emitir el correspondiente dictamen.

4. La Comisión de Puntos Constitucionales recibió, mediante oficio número **D.G.P.L. 61-II-8-1204**, del día 29 de abril del 2011, el Dictamen y Minuta, remitida por el Senado de la República, en materia de Reforma Política.

5. La Comisión de Puntos Constitucionales acordó la realización del Foro “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”, los días 14, 15, 21 y 28 de julio, y 1 de agosto en las Ciudades de: Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango y Guadalajara, Jalisco.

6. El x de septiembre de 2011, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, aprobaron el Dictamen a la Minuta enviada por la H. Cámara de Senadores, mismo que fue turnado a la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados.

## b) Consideraciones

### 1. Contenido de la Minuta

El dictamen aprobado por la Cámara de Senadores en materia de reforma política, aborda temas vinculados con la iniciativa ciudadana, consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente, observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, la recondición presupuestal, el proceso de sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, la reelección de legisladores la ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores y la modificación de la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

#### 1.1. La reelección de Legisladores

Con respecto a este trascendental tema, el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores resuelve la pertinencia de la reforma a los artículos 59, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de incorporar la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores federales y de los correspondientes en el ámbito local.

De esta manera, la Cámara de Senadores consideró que estas reformas contribuirán a la profesionalización de la función legislativa; impulsar la eficiencia y la eficacia del trabajo legislativo, propiciar el fortalecimiento del vínculo entre los representantes y sus electores; el impulso a la rendición de cuentas, el mejoramiento de la gobernabilidad democrática, entre otras.

Así las cosas, las reformas constitucionales aprobadas por la Cámara de Senadores respecto a la reelección de legisladores federales y locales, establecen la restricción de este beneficio para los senadores electos en el año 2006 y los di-

putados electos en el año 2009, la cual se amplía para aquellos legisladores electos en calidad de suplentes que hayan ejercido funciones de propietario.

Por lo que respecta al tema de la reelección de legisladores en el ámbito local, o bien en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Senadores se manifestó a favor de que los efectos de la reforma aprobada, surtirá efectos una vez modificada la Constitución Local o en su caso, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los mismos términos de la prohibición para los legisladores federales.

### 2. Del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación de la Cámara de Diputados

En el dictamen aprobado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados respecto a la minuta del Senado de la República en materia de reforma política se da cuenta de las aportaciones que tuvieron a bien considerarse a efectos de enriquecer el proceso de dictaminación, las cuales se derivan de las conclusiones del Foro “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”.

Entre las aportaciones citadas en el precedente, está la presentada por el Grupo parlamentario del Partido de Trabajo, las cuales versan en torno a su opinión respecto al tema la reforma política, las candidaturas independientes, la consulta ciudadana, la reelección de mandato, **cuestionado la no inclusión de la revocación de mandato**, la iniciativa preferente, el veto al presupuesto, la recondición presupuestal, el nombramiento de titulares de órganos colegiados, el procedimiento de sustitución presidencial y la protesta del Presidente ante la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, el dictamen señalado expresa las aportaciones recibidas por parte de las Legislaturas de los Estados, particularmente Tamaulipas (coincidentes en los temas de candidaturas independientes e iniciativa popular), Chihuahua (Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a favor de la consulta popular) y Zacatecas (Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a favor de reducción del número de integrantes de ambas Cámaras Legislativas).

#### 2.1 De las consideraciones del dictamen

En el dictamen aprobado por las referidas comisiones legislativas de la H. Cámara de Diputados, se pone de mani-

fiesto que en virtud del análisis a la Minuta de la Cámara de Senadores, las aportaciones derivadas del Foro “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”, así como las recibidas por parte de las legislaturas locales (Tamaulipas, Chihuahua y Zacatecas), el referido documento se emite en sentido positivo con **“modificaciones sustanciales que dan coherencia al contenido de la Minuta y la robustecen en beneficio de los mexicanos”**.

De esta manera, estas Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados se pronuncian a favor, en lo general, de las reformas constitucionales en materia de iniciativa preferente, candidaturas independientes, reconducción presupuestal, la ratificación de Comisionados de Órganos Reguladores, la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación, y finalmente la iniciativa ciudadana.

Contrariamente a lo anterior, en el citado documento se expresa las discrepancias de estas Comisiones Legislativas en torno a los temas de consulta popular, el proceso de sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, la toma de protesta del Presidente ante la Suprema Corte de Justicia y, finalmente **la reelección de legisladores**.

Con respecto a este último punto en particular, consistente en la reelección de legisladores federales y locales, las comisiones que emiten el dictamen en cuestión manifiestan que no obstante a que comparten lo expresado por la Cámara de Diputados, en lo relativo a que este mecanismo contribuye a la profesionalización, fortalecimiento y la continuidad en las actividades parlamentarias, han tenido a bien manifestarse en contra de la aprobación de las reformas los artículos 59, 115 y 116 constitucionales, en virtud de que *“debe incorporarse en los textos legales la figura de la revocación de mandato”* como un “mecanismo de contrapeso al ejercicio del poder”, considerando “políticamente inequitativo... permitir la duplicidad del cargo, sin poder retirarle el mandato, a aquellos funcionarios que no cumplan sus tareas constitucionales”.

En este tenor, las comisiones legislativas encargadas de emitir el correspondiente dictamen concluyen que “consideran viable dejar pendiente este tema, para mejor discusión hasta en tanto, se incorpore la figura de revocación de mandato, como una figura que cumple con el espíritu del constituyente de 1917, contenido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

### 3. De la trascendencia de la incorporación de la figura de la reelección de legisladores

A partir de lo expresado en el numeral precedente, es oportuno mencionar que en el marco del tema de la reelección de gobiernos locales, es incuestionable que la adopción de mecanismos de reelección en el sistema político mexicano debe ser una realidad.

En primer lugar quiero señalar que estoy a favor de la reelección de los legisladores del Congreso de la Unión, porque considero que es una aberración antidemocrática y propia de la “dictadura perfecta”, que ya no obedece a la democracia moderna que Acción Nacional busca seguir impulsando en México.

Sobre este tema, ya se ha dicho mucho en los últimos 50 años, y las razones en contra de la reelección han sido casi siempre parcas y carentes de un verdadero sentido democrático, y el día de hoy, el dictamen que se nos presenta y al cual me opongo precisamente en la parte donde se rechaza la reelección, no es la excepción.

Una vez realizada esta breve introducción, me gustaría en segundo lugar presentar una serie de **hechos**, no opiniones, no valoraciones, no sentimientos, no sofismos... Simples, claros y llanos **hechos** corroborados, para entender mejor la magnitud del tema al cual nos estamos enfrentando en este momento:

- a. La reelección legislativa nunca se impidió desde la consumación de nuestra independencia en 1821, sino hasta 1933.
- b. La reforma de 1933 que prohibió la reelección no obedeció a un reclamo social, sino a las instrucciones de la dirigencia de un partido político derivada de un principio de no reelección enfocado al Poder Ejecutivo.
- c. No existe ningún antecedente histórico en nuestro país de que la reelección parlamentaria haya generado un problema político o haya sido perniciosa para nuestra democracia.
- d. La reelección sigue existiendo, y la prueba de ello son varios diputados federales de la actual Legislatura que ya habían ejercido dicho cargo.

e. Ninguno de los diputados actuales que ya fue diputado federal puede ser considerado un peligro para la democracia.

f. Se han presentado en las últimas 4 legislaturas, más de 15 iniciativas por diputados del PRI, PAN y PRD, que buscan la reelección legislativa.

g. Solo dos países en el Continente Americano prohíben la reelección legislativa: México y Costa Rica, y dicha figura está permitida en muchos países de otros continentes como Inglaterra, Alemania, El Congo, Kenia, Australia y Tanzania.

h. Más del 80% de los ciudadanos no conoce cuantos diputados integramos esta Cámara.

i. El 71% de los ciudadanos creen que existen más diputados de los que se necesitan.

j. Más del 61% de los ciudadanos manifestó que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados le interesan poco o nada.

k. El 31% de los ciudadanos piensa que la democracia **puede funcionar sin diputados.**

l. Solo el 26% de los ciudadanos está de acuerdo en la manera como trabajan los diputados.

m. El 77% de los ciudadanos confían poco o nada en la Cámara de Diputados.

n. El 89% de los ciudadanos piensan que los diputados deben de votar pensando en los intereses de los habitantes que representan y no en los del partido político que representan.

Los referidos hechos prácticamente hablan por sí solos y es muy fácil traducirlos en dos hechos que se pueden concluir de manera lógica y directa de los que son comprobables:

a. Existe una lejanía, una gran distancia entre el Poder Legislativo y los ciudadanos.

b. Existe un distanciamiento mutuo entre ciudadanos y legisladores.

El distanciamiento no es cosa menor para una democracia, y es bastante grave que la mitad de la población considere

que los legisladores son ornamentales y que, además, nuestro sistema democrático no necesita del Congreso de la Unión para ser viable.

En virtud de lo anterior, considero se deben de tomar de manera urgente, todas aquellas medidas que tiendan un puente entre los ciudadanos y los legisladores, entre la ciudadanía y el Poder Legislativo. Esas medidas pueden ser variadas, desde la disminución del número de diputados y la reducción de sus prestaciones, hasta la promoción del acercamiento directo del legislador con sus representados.

Entre las opciones más viables que se nos presentan para fomentar ese acercamiento que permita a los ciudadanos revalorar nuestras labores legislativas y la importancia de este Poder, se nos presenta en este momento una de suma valía: La posibilidad de permitir la reelección de los legisladores hasta por un periodo de 12 años.

Evidentemente no será esta medida la panacea que el país necesita para resolver todos sus problemas, ni por sí sola hará que la población recobre la confianza en el trabajo de los legisladores, pero es una gran oportunidad histórica que se nos presenta de iniciar ese camino de regreso al ciudadano.

La única justificación real que encuentro para rechazar la reelección legislativa en este momento de nuestra democracia, es la misma razón que llevó a su prohibición en 1933: Las ansias de un partido político de seguir controlando absolutamente a todos sus legisladores. Quitémosle al menos parte de ese poder que los partidos políticos ejercen sobre los legisladores y démosle una parte de regreso a los electores. Que ellos sean los que decidan, y no un partido político, si el legislador hizo un buen trabajo o no en las urnas.

Quisiera concluir señalando que no solamente es quien esto suscribe o el Partido Acción Nacional los únicos interesados y sabedores de la importancia del tema de la reelección legislativa, ya que también nuestro compañero diputado Reyes Tamez Guerra del Partido Nueva Alianza habló el día 1 de septiembre de 2009 sobre la imperiosa necesidad de incluir dentro de la agenda legislativa el debate de este tema.

Desafortunadamente no escuché una mención expresa a este sensible tema de los otros partidos políticos representados en esta Cámara de diputados en sus posicionamientos, sin embargo, estoy seguro que es tan lógica y necesaria su

discusión que estarán complacidos en debatir y respaldar esta propuesta, pues en las últimas legislaturas, desde que en 1997 se inauguró una nueva etapa de pluralidad en este Congreso, se han presentado las siguientes iniciativas impulsando y respaldando la reelección legislativa, de las cuales **los diputados del Partido Revolucionario Institucional han suscrito o respaldado la gran mayoría:**

#### Iniciativas en materia de reelección legislativa

Fecha	Legislatura	Diputado	Grupo(s)
29 de octubre de 1998	LVII	Julio Castrillón Valdez y 100 diputados más	PAN y PRD
1 de junio de 2000	LVII	Miguel Quirós Pérez	PRI
27 de marzo de 2001	LVIII	Amador Rodríguez Lozano	PRI
21 de noviembre de 2001	LVIII	José Francisco Yunes Zorrilla	PRI
3 de abril de 2003	LVIII	Omar Fayad Meneses	PRI
25 de junio de 2003	LVIII	David Augusto Sotelo Rosas	PRD
4 de febrero de 2004	LIX	Germán Martínez Cázares	PAN
20 de mayo de 2004	LIX	Congreso de Jalisco (diputada local María del Rocío Corona Nakamura)	PRI
30 de junio de 2004	LIX	René Meza Cabrera	PRI
11 de noviembre de 2004	LIX	Hugo Rodríguez Díaz	PRI
Abril de 2005	LIX	Salvador Márquez Lozornio	PAN
10 de noviembre de 2005	LIX	Sheyla Fabiola Aragón Cortés	PAN
15 de marzo de 2007	LX	José Rosas Aispuro Torres y licenciado José Murat	PRI
24 de abril de 2007	LX	Rogelio Carbajal Tejada y 44 diputados de todos los grupos	PAN, PRI, PRD
21 de abril de 2009	LX	Martha Margarita García Müller	PAN

Ante tantos y tan recurrentes antecedentes en la materia, es evidente que **el tema no es nuevo para nadie**, y considero que es un ejercicio muy importante el tratar de rescatar de

dichas iniciativas algunos de los argumentos más importantes utilizados, con el objeto de aprovechar la experiencia y el trabajo de análisis realizado por los cientos de compañeros que nos precedieron y que también persiguieron, sin conseguirlo, el mismo objetivo plasmado en la presente iniciativa. Aunque cada iniciativa contiene suficiente información para hacer de ella un profundo análisis, únicamente presentaré breves extractos de las mismas:

**1. De la Iniciativa presentada por el entonces diputado Julio Castrillón Valdez, del Partido Acción Nacional (PAN), y 100 diputados de varias fracciones legislativas de la LVII Legislatura, incluyendo al diputado Bernardo Bátiz Vázquez, del Partido de la Revolución Democrática (PRD):**

“El Presidencialismo en México permitió concentrar en una sola persona tal cúmulo de poderes metaconstitucionales, que hicieron nugatoria la división de poderes. El Poder Legislativo se convirtió de hecho en un apéndice del Ejecutivo, cuya función consistía en ser un trámite protocolario para aprobar las iniciativas que éste presentaba.

Tal situación derivó en una debilidad crónica del Poder Legislativo que le impidió ejercer sus funciones constitucionales. Por la realidad actual de pluralismo político, esta situación no puede ya subsistir.

Una de las medidas estratégicas más urgentes consiste en abrir constitucionalmente la posibilidad de reelección inmediata a los legisladores mexicanos, para que el Congreso se fortalezca con la permanencia en su seno de aquellos de entre sus miembros que la ciudadanía refrende con su voto.”

**2. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Miguel Quirós Pérez, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“Este texto (el del artículo 59 de la Constitución Política Mexicana vigente) corresponde a la reforma publicada el 29 de abril de 1933 durante el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, reforma a la que ya me he referido en el caso de la no reelección presidencial y que, con tal motivo -el restablecimiento del principio de no reelección presidencial-, se incluyó también a los legisladores que, como ya lo hemos visto, anteriormente sólo en la Constitución de 1814 se había contenido una disposición expresa de no reelección inmediata.

En México, por ejemplo, el principio de la no reelección ha permitido consolidar el sistema presidencial previsto en la Constitución, ha contribuido a legitimar el régimen político, la renovación de los grupos dirigentes -independientemente del partido político de que se trate-, así como aprovechar la experiencia adquirida, mediante un sistema de reconocimientos que hasta ahora no ha implicado necesariamente la reelección inmediata, en aquellos cargos en que ésta es permitida.

...

Me parece importante apuntar aquí que apenas el año pasado fue aprobada una nueva Ley Orgánica del Congreso General, en la que se adoptan para el caso de ambas Cámaras disposiciones relativas al servicio civil de carrera. Pero desde luego que el profesionalismo de los servidores públicos de las Cámaras -por muy importante y útil que sin duda habrá de ser-, no podrá sustituir la sensibilidad, disposición y experiencia de los actores políticos.”

**3. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Amador Rodríguez Lozano, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“Enfrentar los retos del desarrollo y la modernización, sólo es posible con un poder legislativo fortalecido, cuya actividad pueda reconocer la sociedad, cuya acción armónica con los otros poderes, permita a la sociedad evaluar y corregir, apoyar e influir. Un Poder Legislativo en el cual todos podamos reconocernos y sea puntal del progreso del país.

La democracia no se agota en la elección de los gobernantes. Es éste tan sólo uno de sus elementos esenciales, pero existen muchos otros como fundamento de la democracia como sistema de gobierno. El fortalecimiento de la democracia hoy, implica también fortalecer a los órganos de gobierno, a los poderes de la unión para que cumplan con el mandato Constitucional.

Es por ello que resulta imprescindible fortalecer al Poder Legislativo de la Unión, teniendo en cuenta los altos valores del constitucionalismo, expresados en la famosa frase de Montesquieu, en su histórica obra *El Espíritu de las Leyes*: “Que el poder controle al poder”. Principio que fue ratificado por el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el cual se consagró con precisión que “donde no existe separación de poderes, no hay Constitución”.

...

Uno de los factores que ha sido señalado como relevante para explicar la debilidad del poder legislativo mexicano ante el poder ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria. A su vez, esta ausencia se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los diputados federales y los senadores de reelegirse para el período inmediato.

En efecto, al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha obstaculización ocurre porque la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o Estado. En este sentido, la introducción del principio de la reelección para diputados federales y senadores de la República, habrá de vigorizar el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores.

...

Cabe aclarar que con esta propuesta se regresaría al espíritu del sistema original que aprobó el Constituyente de 1917, ya que, en efecto, el principio de la no reelección de diputados y senadores se introdujo a través de la reforma constitucional de 1933. Es decir, el Congreso Constituyente de 1917 no consideró el principio de la no reelección de los legisladores federales como un elemento relevante de nuestra estructura constitucional, sino que al contrario, consideró importante conservar la posibilidad de que dichos servidores públicos de elección popular pudiesen reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para así darles la oportunidad de especializarse en los trabajos correspondientes al poder legislativo. Esto permitía forjar verdaderas carreras parlamentarias lo cual, como ya se explicó, redundaba en beneficio del peso político específico del Congreso como un todo.”

#### **4. De la iniciativa presentada por el entonces diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“En este sentido, existen elementos de análisis suficientes para sostener que la prohibición constitucional sobre la reelección inmediata de los legisladores federales, ha inhibido la profesionalización de los congresistas, ha impedido la especialización en las funciones parlamentarias, ha debilitado la posición del Poder Legislativo frente a los demás poderes y ha obstruido la conexión política de los senadores y diputados con los distritos que conforman el mapa electoral de México.

Una de las reflexiones adversas a la posibilidad de la reelección de los legisladores federales, sin duda emana de la interpretación errónea del principio revolucionario de “no reelección”. Al respecto, surgen varias consideraciones que deben ser atendidas. En primer lugar, nunca hubo restricción alguna para la reelección consecutiva de las Cámaras, desde la Constitución de 1824, pasando por la Constitución de 1857 y hasta la última reforma al artículo 59, de la Constitución de 1917, llevada a cabo en marzo de 1933. Esto significa que, a lo largo de esos años y mientras las elecciones no fueron interrumpidas, la renovación del Poder Legislativo Federal consideró siempre la reelección continua de sus miembros.

En segundo lugar, durante los debates constituyentes en el Congreso de Querétaro, jamás hubo ninguna posición relacionada con la prohibición de la reelección consecutiva de Senadores y Diputados Federales. El principio de “no reelección” contemplaba exclusivamente el caso del Poder Ejecutivo Federal. Evidentemente, sobaban razones por las cuales se buscaba impedir la reelección presidencial después de la dictadura porfirista. Sin embargo, el Constituyente de 1917, no consideró indispensable para la construcción democrática nacional, limitar la reelección de los integrantes del Poder Legislativo, toda vez que ésta no imponía, bajo ninguna circunstancia, el peligro de la concentración del poder.

Sólo hasta las reformas constitucionales de marzo de 1933 se proscribió la reelección legislativa inmediata. Hay indicios que permiten suponer que la cancelación de la reelección legislativa consecutiva fue, más un asunto de coyuntura, que de lógica democrática. En este sentido, ante la inestabilidad política de la época, la fuerte presencia de cacicazgos regionales y la existencia de un partido con presencia nacional, estas medidas provocaron un doble efecto:



consolidar la preeminencia del Poder Ejecutivo Federal sobre los demás y consolidar el poder del centro sobre el de las regiones.”

**5. De la iniciativa presentada por el entonces y nuevamente diputado Omar Fayad Meneses, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“Los esfuerzos por la democracia del sistema político mexicano, iniciados desde 1988, han generado un cambio en la conceptualización no sólo del sistema político, de la utilización provechosa de los recursos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, sino también de la elección, de las funciones de los gobernantes, así como de la conducción política responsable.

La no reelección inmediata de los congresistas mexicanos conlleva en muchas ocasiones a la desatención de las bases electorales. Los ciudadanos señalan que son muy pocos los diputados que regresan a su distrito, que rinden cuentas ante quien los postuló, que explican a la opinión pública su conducta, que se hacen responsables de lo que se hace o deja de hacerse en el ámbito de sus competencias.”

**6. De la iniciativa presentada por el entonces diputado David Augusto Sotelo Rosas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD):**

“Por otra parte, el legislador está más pendiente de la línea política de la dirección nacional de su partido que de las demandas de los ciudadanos del distrito por el que fue electo; llegando incluso a contrariarse los intereses de uno y de otro.

Los ciudadanos han criticado el número de legisladores que integran la Cámara, con especial énfasis en los que arriban por la vía plurinominal. Es una crítica constante que permea por toda la sociedad y los medios masivos de comunicación. La actual Cámara de Diputados es una de las que tienen mayor número de legisladores por ciudadanos. A diferencia de las Cámaras de otros países, cuya población es superior a la nuestra.

Siguiendo la misma idea, es una crítica generalizada la que se hace al actual sistema por medio del cual existen los legisladores plurinominales. En el caso del Senado no tienen razón de ser. Pues si éste es la expresión del pacto federal, con senadores de primera minoría y de lista se rompe en forma absoluta con el principio federalista. En el caso de los diputados, la justificación del principio fueron dos ám-

bitos. Uno, que obedeció a unas circunstancias de sistema de partido único y hegemónico, y había que darle participación a otras fuerzas que fueron denominadas “minorías”. Circunstancia política y social que ya cambió y que, por tanto, al no existir el régimen y el sistema que le dio origen, pues es ocioso seguirlo manteniendo.”

**7. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Germán Martínez Cázares, del Partido Acción Nacional (PAN):**

“La consolidación de nuestra democracia tiene una tarea pendiente fundamental: la vinculación de los representantes que integran el Poder Legislativo de la Unión con sus representados.

La democracia mexicana no será eficaz sin devolver el control ciudadano sobre los representantes de la nación y los que integran el Senado de la República.

El juicio ciudadano a sus autoridades en elecciones libres es un pilar fundamental de las modernas democracias. Es el conocido principio de rendición de cuentas a que debe sujetarse todo gobernante y del que está ayuno el Poder Legislativo mexicano.

Esta herramienta democrática de someter a los diputados federales y a los senadores de la República al veredicto de las urnas para permanecer en el encargo popular fue una tradición constitucional iniciada en 1824; suspendida en 1933 para quebrantar el Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo, sin que las tendencias políticas de la Revolución Mexicana iniciada por Madero siquiera se hubieran enfocado hacia la no reelección de diputados y de senadores.

Desde 1933, el ciudadano tiene amputado el poder de controlar, supervisar y calificar la actuación de sus representantes.

Desde entonces se ha perdido una oportunidad histórica de profesionalizar el Poder Legislativo de la Unión, lo que a su vez ha debilitado aún más la función legislativa y ha contribuido a perder el decoro del Congreso.

Los legisladores no podemos ser eternos amateurs que cada tres años aprenden y ensayan con el destino de la nación.

Los legisladores reelectos por el pueblo acumulan experiencia y se transformarán en guardianes de la institución y de los valores parlamentarios.

Diego Valadés no duda en advertir que una reforma de los artículos 59 y 116 constitucionales, como la que se propone, propiciaría el “reequilibrio institucional” que merece el país. Alonso Lujambio califica de “dispendioso” de la experiencia parlamentaria el texto constitucional. Y Miguel Carbonell, sólo por citar a algunos, afirma categóricamente que la reforma reeleccionista fortalecería la responsabilidad del legislador.

Por si fuera poco, ningún país de las democracias occidentales, salvo Costa Rica y México, mutila al ciudadano en su derecho fundamental de decidir la suerte política de sus congresistas.

En Acción Nacional sabemos que el principio de la no reelección, desde el espíritu del Constituyente del 17, no se instauró ni nació dedicada al Poder Legislativo, sino dirigida al Poder Ejecutivo, para detener los abusos, las perversiones y los excesos del poder unipersonal y absoluto de Porfirio Díaz, y de algunos Presidentes que se ostentaron como revolucionarios.

Acción Nacional se pronuncia pues por eliminar la prohibición constitucional de reelegir, sí así lo decide el pueblo en las urnas, para un periodo inmediato a los diputados federales y a los senadores del Congreso de la Unión, así como los diputados locales, modificando el artículo 59 y el párrafo segundo, fracción II, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El PAN no busca ni pretende la reelección del Presidente de la República, ni la de los gobernadores de las entidades federativas o la jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

No escapa al grupo parlamentario del PAN, no debe escapar a la memoria histórica de la nación, que en 1964, durante la XLVI Legislatura, Vicente Lombardo Toledano presentó el tema del juicio ciudadano a los legisladores. El intento, aprobado en la Cámara de Diputados, fracasó en el Senado, pero dejó constancia de que desde hace tiempo todos los partidos buscan fortalecer el Poder Legislativo mexicano.

Además del citado antecedente de 1964, es oportuno mencionar que durante la LVIII Legislatura se presentaron cuatro iniciativas con proyecto de decreto, las cuales también tenían por objeto reformar el artículo 59 de la Constitución, a efecto de permitir la reelección inmediata de legisladores, cuando así lo dispongan las urnas.”

## **8. De la iniciativa presentada por el Congreso de Jalisco, a propuesta de la entonces diputada local María del Rocío Corona Nakamura, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“1. En el ejercicio legislativo se depositan tareas fundamentales para el funcionamiento político y administrativo del poder público, las cuales pueden sintetizarse en, a) La creación de leyes, b) La fiscalización del gasto público, y c) Nomenclación de funcionarios públicos.

Sin embargo, no obstante el grado de especialización que pudiere alcanzarse por parte de los órganos auxiliares del poder legislativo, en cualquiera de sus niveles de gobierno, este elemento es insuficiente por sí mismo para dotar al Estado de buenas leyes, fiscalización y acertados nombramientos de servidores públicos, en razón de que la percepción política es indelegable y exclusiva de los diputados que integran la asamblea legislativa. Es decir, la voluntad de los colegios legislativos se manifiesta de acuerdo a la apreciación política de la mayoría de sus integrantes, sin que en ocasiones tengan el suficiente peso las consideraciones de índole técnico o científico. En muchos casos puede más la razón política que la ciencia.

La reelección es un concepto que debe abordarse valorando experiencias históricas y reconociendo nuevas realidades. Sus detractores aluden al fortalecimiento de cacicazgos que pudieren enquistarse indefinidamente en el aparato gubernamental, sirviendo a círculos oligárquicos, y distantes de los intereses populares. Esa imagen ya no es dable en un sistema electoral moderno, equitativo y confiable, como el que los mexicanos nos hemos dotado. Al contrario, como ya se señaló, el mal representante en cuanto trascienda su mal desempeño a la conciencia de los electores tendrá asegurada su derrota, orquestada por el depósito de los votos en las urnas electorales.

Además recordemos que ya no existe el pase automático, jugar la reelección obligará a los diputados en funciones a pasar el cedazo de las elecciones internas del partido -previa a la constitucional-, bueno, al menos en el partido que yo milito.

La reelección de diputados y senadores permite la continuidad de proyectos legislativos. No es posible que al cambio de una legislatura, los proyectos incubados por la anterior, sean desechados tan sólo para no ser consecuentes con los autores. Este ejercicio entrecortado propicia que los proyectos legislativos se repitan como nuevos, queden in-

conclusos y renuncien a una visión de largo plazo. El país está necesitado del desahogo de una agenda legislativa que aborde los grandes problemas nacionales, y este ejercicio -ya lo hemos visto- no es posible desarrollarlo en lapsos fatales de tres años. Es necesario construir un puente que dé continuidad al trabajo legislativo, y que deseche de una vez por todas, la idea de que las leyes del país y de los estados deben reformarse cada tres años. El país requiere de pocas y buenas leyes, y resulta que el ascenso de nuevos legisladores cada tres años, propicia una producción de baja calidad, profusa y desordenada.

Por otra parte, como ya se dijo, con la reelección el pueblo califica la gestión legislativa del diputado al que premia o castiga en la jornada electoral. La autora de esta propuesta considera que es muy importante que -en principio- el trabajo de los diputados y senadores sea valorado por los ciudadanos, y que, como consecuencia de esa valoración, el político se gane su reelección o rechazo popular.”

**9. De la iniciativa presentada por el entonces diputado René Meza Cabrera, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“Cuando los sistemas y procedimientos electorales tenían deficiencia y la situación del país propiciaba la hegemonía de un partido político, con la finalidad de establecer la democracia en las actividades políticas, se implantaron en el año 1963, los diputados de partido, que luego se convirtieron en plurinominales, quienes mediante un complejo procedimiento de circunscripciones, y a través de listas regionales, se designan para integrar junto con senadores también plurinominales, con los diputados y senadores de mayoría relativa, las Cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

También la práctica ha demostrado que los legisladores que por primera vez desempeñan el cargo, por lo general desconocen la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y mientras adquieren la experiencia necesaria para estudiar, discutir, dictaminar y votar iniciativas y proposiciones, pasa el tiempo de las sesiones y el trabajo legislativo, no progresa con la celeridad que se requiere para igualar el avance del país, en otros campos de la actividad nacional.

(Entre las ventajas de la reelección legislativa el ponente mencionó:)

a) El diputado que pretendiera competir para su reelección, tendría que seguir en contacto con sus electores, para asegurarse su voto en la siguiente elección. Al seguir frecuentando a su comunidad podrá apoyarlos con su función de gestoría y lo más importante, conociendo sus problemas, para proponer en la Cámara, acciones para solucionarlos o iniciativas que favorezcan la pacífica convivencia.

b) Su segundo periodo sería más fructífero, al disponer ya de experiencia legislativa, es lógico que su actuación será más productiva en leyes, decretos y proposiciones.

c) Es seguro que solamente los que demostraron ser eficientes diputados durante su primer periodo, serían reelectos por sus coterráneos, porque seguramente no se volvería a votar por quien no cumplió sus promesas de campaña.”

**10. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI):**

“La reelección que por esta vía se plantea, traería como consecuencia, entre otras muchas, que el legislador o el munícipe ejerciera su mandato con la mayor de las responsabilidades, pues el simple hecho de contender por segunda ocasión por la candidatura en su propio partido político representaría el primer reconocimiento o repudio a su labor legislativa o administrativa, con la mayor prueba en las elecciones constitucionales donde el voto popular le expresaría su aprobación o repruebo de su función como representante popular.”

**11. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Salvador Márquez Lozornio, del Partido Acción Nacional (PAN):**

“Si bien es cierto que no es la panacea, lo cierto es que una propuesta fundamental en el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo es la reinstalación de la figura de la reelección inmediata, ya que más allá de sus desventajas son mayores sus bondades. Primeramente porque se constituye como un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadano respecto a la actuación de sus representantes; que tengan la oportunidad cada tres años, de señalar los errores y los aciertos. Es como diría Alonso Lujambio la instalación de un juicio ciudadano a través de las urnas.”

## **12. De la iniciativa presentada por la entonces diputada Sheyla Fabiola Aragón Cortés, del Partido Acción Nacional (PAN):**

“(En) La LVI Legislatura, en 1996, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, entre las cuales se encontraba la reelección legislativa inmediata.

En el México actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de diputados, senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos.

Un argumento en contra es que la reelección inmediata renovaría los cacicazgos de modo que conservaría el poder por un tiempo prolongado. Actualmente el sistema electoral que poseemos es competitivo, de modo que esto ya no es posible. Además la duración promedio de las carreras legislativas en todo el mundo es de 12 años. Por lo tanto, la rotación de los cuadros se daría de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos. Si bien es cierto que algunos legisladores permanecen en su cargo un largo periodo es debido al refrendo constante que los ciudadanos hacen a través de las urnas.

Los partidos políticos mantienen el monopolio en la postulación para cargos de elección popular y controlan los fondos para campañas, además de contar con mecanismos en la organización interna del Congreso, todos ellos instrumentos más que suficientes para lograr altos niveles de disciplina.

La tarea parlamentaria requiere de una combinación de experiencia e innovación. Por ello es conveniente un proceso de renovación de cuadros moderado y sistemático. El sistema de la no reelección inmediata exige una renovación total y absoluta del legislativo en cada periodo, lo que resulta en extremo tan pernicioso como lo sería el que no hubiera por decreto renovación alguna. La especialización en temas específicos es ya una necesidad actual de cuya actividad surgen ideas nuevas, valiosas derivado del estudio profundo de la materia y la constancia en ella.

La posibilidad de la reelección inmediata pone el proceso de renovación en manos del juicio ciudadano, y como se

menciona, tiene como resultado carreras moderadamente largas. Aunque hay personas que han sido legisladores en varias ocasiones, son una minoría poco significativa frente a un 88% aproximadamente que no regresan a ser legisladores tras una elección.”

## **13. De la iniciativa presentada por los entonces diputados José Rosas Aispuro Torres y licenciado José Murat, ambos del Partido Revolucionario Institucional:**

“A este respecto, es importante destacar que la reelección, desde el origen de nuestro país como República independiente, ha tenido diversas regulaciones. En la Constitución de Apatzingán, de 1814, expedida por el Congreso de Chilpancingo y convocado por el Generalísimo don José María Morelos y Pavón, se estableció expresamente: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”. El Supremo Congreso era unicameral y sólo estaba formado por los diputados. Esta Constitución tuvo una vigencia restringida a los territorios ocupados por los insurgentes, y su valor radica en que se trata de uno de los documentos fundadores de la República.

En el texto de la primera Constitución federal, la de 1824, no se pronunció respecto de la reelección de los legisladores; sin embargo, en el caso del Presidente éste no podía ser reelecto “sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones”. En la Constitución centralista de 1836, conocida como Las Siete Leyes Constitucionales, la reelección del Presidente era posible siempre que su nombre apareciese en las tres ternas: la del Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, así como en la de la Cámara de Diputados, y que además obtuviese el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales.

En las Bases Orgánicas de 1843, al igual que en su antecesora de 1836, no hubo un pronunciamiento respecto de la reelección de los diputados y senadores. En el Acta de Reformas de 1847, cuyo contenido estuvo definido en gran medida por el voto particular de don Mariano Otero, se volvió al sistema federal mediante el restablecimiento de la Constitución de 1824; se suprimió el cargo de vicepresidente de la República y se estableció que “por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte, pudiendo adoptarse la elección directa.”

La Constitución de 1857 originalmente fue unicameral. La reforma promovida por el Presidente Sebastián Lerdo de

Tejada trajo como consecuencia la restauración del Senado de la República y la vuelta al bicameralismo.

En 1876 se proclamó en Oaxaca el Plan de Tuxtepec, por el cual se desconoció al gobierno de Lerdo de Tejada, se le dio el carácter de ley suprema a la no reelección del Presidente de la República, y se confió el mando del “Ejército Regenerador” al general Porfirio Díaz. Siendo Presidente de la República en 1878, se reformó la Constitución para especificar que el Presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato; sin embargo, en 1887 fue modificado nuevamente el artículo 78 constitucional, para precisar que el Presidente podría ser reelecto para el periodo constitucional inmediato.

La elección directa de diputados y senadores surge en la ley hasta 1911, siendo Presidente Francisco I. Madero, en tanto que la elección directa de Presidente de la República quedó consignada en el texto original de la Constitución de 1917.

El artículo 83 del texto original de 1917 estableció de manera expresa que el Presidente de la República nunca podría ser reelecto. Sin embargo, por las razones históricas conocidas, el 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional que permitió la reelección del Presidente pasado el periodo inmediato y solamente por un periodo más. Al año siguiente, después del asesinato del Presidente reelecto Álvaro Obregón, se reformó el artículo 83 para establecer un periodo presidencial de seis años y la no reelección absoluta tanto del Presidente constitucional como del interino; no obstante, el texto vigente data de la reforma publicada el 29 de abril de 1933.

Como se advierte, la Constitución de 1917 al igual que las que le antecedieron, no señalaron prohibición alguna a la reelección consecutiva e ilimitada de los legisladores. Fue hasta 1933 cuando se estableció esta restricción constitucional.”

**14. De la iniciativa presentada por el entonces diputado Rogelio Carbajal Tejada, del Partido Acción Nacional y 44 diputados de diversas fracciones parlamentarias, entre ellos el entonces diputado César Octavio Camacho Quiroz, del Partido Revolucionario Institucional:**

“La reelección inmediata de legisladores es práctica común en casi todos los sistemas democráticos del mundo. Únicamente México y Costa Rica se exceptúan de ella. Pedro Pablo Camargo, a propósito del tema, expresa: “la reelección

de los miembros del Poder Legislativo, que emana de la voluntad popular, no es, en manera alguna, incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, sino, antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación” (Camargo, 1965).

Manuel Eduardo de Gorostiza, autor de la Cartilla política, libro de filosofía política mexicana publicado en el siglo XIX, establece que la posibilidad de reelección de los miembros de las asambleas es una consideración necesaria para darle el carácter de representativas; en este sentido, señala (Gorostiza, 1833):

De ahí que cuanto más breve sea este periodo, comparado con aquél en que el miembro del Congreso vuelve a vivir después como simple individuo de la comunidad, más seguridad habrá de alcanzar aquel resultado, pues habrá mayor dificultad de compensar el sacrificio de los provechos del periodo más largo con las utilidades del más corto: más empeño e interés se tendrá entonces en procurar aquellos. Y de ahí que la mejor garantía para el pueblo respecto del representante esté en la mayor brevedad que se pueda dar al periodo de representación (...) Antes bien, creemos que es un deber que el representante que haya respondido bien a la confianza de los electores sea reelecto (...) pues se abstendrá de obrar mal y, a la vez, es un aliciente más para que los representantes obren bien, por que es una recompensa o un castigo en manos del pueblo.

A su vez, la práctica parlamentaria internacional nos enseña que donde existe la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores es donde también prevalecen congresos más profesionales.

Por igual, José Woldenberg reiteró, también de manera reciente, que la reelección inmediata de legisladores “garantizaría el profesionalismo de quienes forman parte de las cámaras en donde se hacen las leyes que rigen la vida de los mexicanos”.

Ya en 1965 Lombardo Toledano había señalado en defensa de su propuesta para posibilitar la reelección inmediata de diputados que:

Todos tenemos una historia en ésta Cámara; pero esa experiencia no se puede trasladar de un modo mecánico hasta esta tribuna. Es necesario aprender el arte de la función política, histórica de un Parlamento. Cuando un Parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un Parlamen-

to pequeño, infructuoso que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba.

Así, en diferentes épocas y a través de diversos actores como Sartori, Woldenberg y Lombardo se ha dicho, una y otra vez, que uno de los elementos esenciales para lograr el profesionalismo en los congresos radica en la posibilidad de que un diputado o senador pueda someterse, inmediatamente al término de su gestión, al juicio ciudadano de las urnas y, en su caso, ser mantenido en el cargo o castigado con un voto negativo que le impida continuar con su representación.

La Constitución de 1917 no hizo sino respetar y recoger la historia y tradición que al respecto dictaba el constitucionalismo mexicano.

Desde los primeros años de vida independiente del país (1824-1933), se permitió, incluso sin límite de periodos, la posible reelección consecutiva de legisladores. Los únicos antecedentes contrarios a la reelección se remontan a la Constitución de Cádiz de 1810, que estableció que “los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación”, y a la Constitución de Apatzingán de 1814, cuyos términos eran muy similares a los de su antecesora.

La decisión de eliminar límite alguno a la reelección de legisladores fue establecida desde el 28 de julio de 1824. En el dictamen de la entonces Comisión de Constitución negó, entre otras medidas, la adopción del modelo Cádiz-Apatzingán. El dictamen tuvo importantes repercusiones, pues en el periodo comprendido entre 1824 y 1836 únicamente cuatro estados de la federación conservaron el modelo Cádiz-Apatzingán.

Después, las constituciones centralistas de 1836 y de 1843 aceptaron también el principio de la reelección indefinida. De igual modo el Acta de Reforma de 1847 que devolvió la vigencia de la Constitución de 1824 conservó el principio de reelección legislativa.

En el recuento histórico no debe pasarse por alto que en el marco de la Constitución de 1857 México vivió la dictadura de Porfirio Díaz. La Revolución mexicana de principios del siglo XX inició entonces con un primer objetivo: luchar contra la reelección reiterada del entonces presidente, pues era evidente que el problema de aquella época se centraba en la imposibilidad de una auténtica elección, libre y ciudadana para votar al presidente de la república. Ningún

plan revolucionario demandó entonces el establecimiento de la no-reelección parlamentaria.

La no reelección presidencial fue pues la bandera con la que Madero dio inicio a la Revolución Mexicana. El principio fue consagrado por el Constituyente de 1917 en el artículo 83 constitucional y, como entonces, mantiene plena vigencia en el México de hoy.

No obstante ello, debe reiterarse que el principio de no reelección legislativa no fue motivo de discusión en el Congreso Constituyente de 1917. Lo fue hasta 1932, cuando la Cámara de Diputados recibió una iniciativa del Partido Nacional Revolucionario para reformar diversos artículos constitucionales. Las modificaciones contemplaban, entre otras disposiciones, limitar la reelección inmediata de legisladores, federales y locales.

Sin embargo la limitación relativa contenida en el artículo 59 de la Constitución ha funcionado en la práctica como una prohibición absoluta. Desde entonces, según cita Alonso Lujambio, cerca del 85 por ciento de los diputados federales nunca ha vuelto a ocupar este cargo. Cada legislatura se renueva en su totalidad y sólo pocos de sus integrantes vuelven a desempeñar el cargo en periodos posteriores, produciendo, entre otros defectos, la discontinuidad de los trabajos legislativos y la pérdida de tiempo en el entendimiento, comprensión y negociación de los temas.”

#### **15. De la iniciativa presentada por la entonces diputada Martha Margarita García Müller, del Partido Acción Nacional (PAN):**

“No obstante a partir de la reforma de 1933, siempre se siguió tratando de introducir de nueva cuenta la reelección legislativa dentro del Congreso de la Unión, así tenemos que después de la reforma que permitió la incorporación al Congreso de los diputados de partido, 13 de octubre de 1964 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. Como se explicaba en la propuesta, y como también adujo Vicente Lombardo Toledano<sup>2</sup>, la imposibilidad de reelegir a esos miembros del legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.

Por otro lado, en el derecho comparado latinoamericano, encontramos que Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El

Salvador, Estados Unidos y Paraguay contemplan de diferentes maneras la reelección legislativa a comparación de nuestro país que no la contempla como ya lo hemos visto.

Propongo la reelección continua de legisladores, no porque se busque la perpetuidad en el cargo, por el contrario, creo que debe ser el ciudadano quien decida que legislador debe continuar en el cargo con base en su trabajo.

Con esta iniciativa se pretende fortalecer los incentivos para la rendición de cuentas, para el trabajo constante, para erradicar la simulación y sobre todo, para devolverle a la sociedad la credibilidad del trabajo legislativo.”

Minuta del Senado (abril de 2011):

La gran mayoría de los sistemas democráticos en el mundo permiten la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores. En la actualidad México y Costa Rica son las dos únicas democracias del continente americano en prever, por el contrario, la imposibilidad de que quien ha ocupado un cargo de representación popular en los órganos legislativos en un periodo pueda volver a postularse para el periodo siguiente.

En México, el impedimento de la reelección inmediata de los legisladores federales y locales fue introducida en la Constitución el 29 de abril de 1933 cuando también se hicieron modificaciones a la Carta Magna para determinar el mismo impedimento para los presidentes municipales, regidores y síndicos electos. Esa misma reforma determinó, además, la prohibición absoluta de reelección de los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales.

El impedimento para la reelección consecutiva de legisladores **no puede ser entendido como la concreción del lema del movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero –“sufragio efectivo, no reelección”**– que se convirtió en uno de los principios del Estado emanado de la Revolución. Ese postulado se había formulado en relación específica de la titularidad del Poder Ejecutivo y estaba dirigido en contra del régimen de Porfirio Díaz quien se había reelegido siete veces en la Presidencia de México, así como en contra de la prologada permanencia en el poder de los gobernadores de los Estados.

En las últimas décadas el profundo proceso de cambio político que ha atravesado el país ha provocado que por la vía electoral se haya **multiplicado el pluralismo e incrementado consistentemente la competitividad política**. En un

contexto similar, resulta natural plantear la reintroducción de la posibilidad de la reelección –si bien acotada– de los legisladores tanto en el ámbito federal como en el ámbito de las entidades federativas.

Ese cambio **tiene el propósito de fortalecer las labores legislativas a través de una mayor profesionalización de esas funciones** y con ello el fortalecimiento del Congreso, así **como el de abrir la posibilidad de un vínculo más estrecho entre los legisladores y sus representados** lo que redundará en una revalorización de los órganos legislativos entre los integrantes de la sociedad mexicana.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, la reelección inmediata de los legisladores tiene varias ventajas entre las que se destacan las siguientes:

a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada es que la reelección de los legisladores les impone **mantener un vínculo más estrecho con sus electores** de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior, trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en particular, la de sus representantes en específico. La reelección legislativa puede constituirse, así, en **un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre representantes y representados** al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos representativos del Estado;

b) La posibilidad de reelección inmediata **fomenta la responsabilidad de los representantes populares** al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos de la demarcación territorial por la que fueron electos, pues de la cercanía con ellos depende, en buena medida la base de respaldo que les permita volver a contender por el cargo que ocupan en una siguiente ronda electoral;

c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la **formación de legisladores más profesionales**, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por pri-

mera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. La anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que sin duda redundará en una mejor calidad del trabajo legislativo; y

d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo **mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos”** que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura.

Senador Pedro Joaquín Coldwell (PRI, julio de 2011)

**La reelección es un incentivo para la formación de carreras legislativas, la profesionalización del trabajo parlamentario y particularmente da a los ciudadanos la posibilidad de exigirles cuentas a sus representantes cuando regresen a buscar el voto para la reelección.**

El general Calles no se equivocó cuando promovió la prohibición de al reelección consecutiva de los legisladores. Aquellos tiempos demandaban abatir los cacicazgos regionales, centralizar el poder para emprender la reconstrucción del país diezmado por los estragos de la revolución y consolidar la integración nacional.

Su lógica era impecable, un régimen de partido hegemónico tenía que ser complementado con una amplia circulación de las elites políticas, también había que dejar atrás los congresos gerentocráticos que caracterizaron al Porfiriato, los tiempos han cambiado, México es hoy un país plural, el Congreso ha asumido un papel central en el esquema de la división de los poderes, el desempeño de las funciones legislativas reclama cada vez más profesionalismo y más especialización, y los ciudadanos exigen con razón, someter a los legisladores a la rendición de cuentas electorales.

Ivonne Ortega Pacheco - Gobernadora Yucatán (PRI, julio de 2011)

Distintos analistas, políticos y los más destacados politólogos, han señalado la excepcionalidad mexicana de no permitir la reelección en ningún nivel o poder de gobierno, han señalado que la ausencia de esta posibilidad erosiona la verdadera rendición de cuentas y el castigo o premio a quienes realizan con esmero o negligencia su tarea pública, además es indudable que en la reelección existe una gran oportunidad de profesionalización y de mejora en el servicio público; sin embargo, debemos de entender que el avanzar hacia lo que en casi todo el mundo es la norma de permitir la reelección, requiere estar muy seguros de nuestro nivel de desarrollo cívico estar preparado para ello.

Por eso aplaudo las iniciativas en el sentido de que corresponda a cada estado de la federación decidir sobre estos temas, según su propia percepción de madurez cívica y democracia local.

Ya es tiempo que la democracia mexicana avance a la rendición de cuentas estructurales que la reelección en algunas áreas implicaría y ya es tiempo que empecemos a ver el surgimiento de servidores públicos con capacidad de decisión política, más cercanos a su electorado y a los ciudadanos y más independientes de las políticas de partidos y de facciones, que la reelección haría posible.

Senador Arturo Escobar y Vega (PV, julio de 2011):

Reelección de legisladores. Caray, y lo digo con enorme respeto, porque aquí hay maestros míos, aquí hay gente que yo aprecio muchísimo, pero modernicemos nuestro país, cuál es el mal de la reelección, porque no es automática, la reelección tiene que ver con la posibilidad de que alguien que es diputado federal o alguien que es senador de la República pueda ir, pueda ir a una contienda interna de su partido político para obtener la candidatura y a partir de ahí competir en una elección constitucional, ¿por qué rasgarnos las vestiduras? Todos saben aquí lo que cuesta, lo que cuesta obtener experiencia en el parlamento mexicano o en el Congreso mexicano.

...

...

Ésta es la parte donde fortalecemos al Poder Legislativo. Y no es de pelearnos sino de obligarlos a comparecer. En de-



mocracias más avanzadas los secretarios de Estado casi viven en el Congreso, porque rinden cuentas ante la representación ciudadana. La reelección legislativa es un paso trascendental para propiciar que el legislador haga bien su trabajo, que cumpla lo que ofreció para que lo votaran, que cumpla las propuestas de campaña.

Que aquel que trabajó en el Legislativo responsablemente, el que estuvo en el pleno, que fue a comisiones, que se subió a la tribuna, que regresó a su distrito y que ganó un proceso interno después de haber sido diputado creo que debería tener todo el derecho de competir. Eso ayudaría a profesionalizar a los legisladores de nuestro país. La vida en el Congreso mexicano es compleja, es dura y cuesta aprenderla. Demos el paso que el mundo ya dio... Y aquí sigue siendo una discusión dogmática y fuera de tiempo.

Doctor Diego Valadés (UNAM, julio de 2011):

Debemos tomar la decisión de no diferir más las reformas necesarias llevados o por misoneísmo o sometidos por el temor, una clave más de la reforma, en cuanto a las relaciones entre gobernados y gobernantes es la reelección de nuestros representantes, y en este punto discrepo respetuosamente de mis muy queridos amigos, los señores diputados federales que expresaron su reticencia sobre este tema.

Considero que sin este instrumento de control por parte de los representados seguirá sucediendo lo que ha ocurrido por décadas, pregunto: ¿Cuántos ciudadanos conocen hoy el nombre de sus representantes? Sabemos todos que los legisladores son representantes de la nación, y no de un distrito ni siquiera de un estado, pero el asunto que interesa no es sólo en constitucional; también es el político. La mayor parte de los electores de un distrito no suele recordar la identidad del elegido y a veces ni siquiera el partido al que pertenece el representante.

La cultura política nacional ganará mucho el día que la mayoría de los ciudadanos esté pendiente de la actuación cotidiana de quienes merecieron y recibieron su voto. Una visión entre paternalista y ofensiva dice que no podemos aspirar a la reelección porque los ciudadanos, en nuestra ignorancia, quedaríamos expuestos a la manipulación.

A quienes así afirman les recuerdo que ese mismo fue el argumento para oponerse, hace ya mucho tiempo, al sufragio directo, luego al sufragio universal, al sufragio secreto, al sufragio femenino y al sufragio juvenil aduciendo que jó-

venes, mujeres, trabajadores o personas sin cultura, eran fácilmente manipulables.

La experiencia demuestra que estaban equivocados y siguen estándolo. La reelección no es un derecho de los elegidos, es un derecho de los electores. Ahora se niega el derecho de reelegir con los mismos argumentos que antaño se limitaba el de elegir.

En una sociedad democrática el poder soberano se ejerce en las urnas y no son aceptables las restricciones electorales que impiden a los ciudadanos juzgar por sí mismos los méritos o los defectos de quienes los han representado.

La reelección legislativa no tiene nada que ver con la indeseable e inadmisible reelección presidencial. Cuando se dice que aceptar la primera es enfilarnos a la segunda, se incurre en una falacia. La reelección legislativa fortalece al sistema representativo. En cuanto a los presidentes hay mayor peligro de que alguno intente la reelección por sí o a través de interpósita persona en tanto más frágil sea el sistema representativo.

La reelección propicia el mayor involucramiento de los electores, de los ciudadanos en la vida pública porque tiende a familiarizarlos con la gestión de sus representantes. Además, cuando los representantes adviertan que su presencia puede ser más amplia que la del gobierno, estarán más inclinados a tomar decisiones de largo plazo indispensables en el éxito de un Estado democrático.

Quienes suelen oponerse a la reelección no son todos, pero algunos sí son las estructuras oligárquicas del poder, porque advierten que con esa medida pierden el control sobre las candidaturas. Esto es lo que sucede cuando los potenciales candidatos invierten el orden de sus prelación y le dan un mayor peso a las decisiones de las bases que a los designios de las cúpulas.

La reelección no es una panacea -digámoslo con toda claridad- como tampoco lo es la elección. Los errores democráticos existen y la posible manipulación del voto está siempre presente. Ninguna de las medidas propuestas en esta minuta ni en ningún otro foro es perfecta, porque no hay democracias ni constituciones perfectas. Pero aún así es lo que queríamos y es lo que seguimos queriendo. Queremos la democracia gobernante con todas sus consecuencias. De un buen diseño institucional dependerá que los defectos se atenúen y las ventajas se multipliquen.

Doctor José Woldenberg (ex presidente del IFE-UNAM, julio de 2011):

Hay que subrayar como si hiciera falta, que en un sistema competitivo la reelección es una posibilidad sujeta a la sanción de los electores y no un trámite automático, y que será útil para profesionalizar esa labora. Hoy que el Congreso ha adquirido una enorme centralidad es bueno que no se dilapide la experiencia adquirida en la legislatura inmediata anterior.

Una reforma de ese tipo hubiera sido contraproducente en la época de las elecciones sin competencia porque eventualmente hubiese eternizado a legisladores y taponado el acceso de sangre nueva, pero hoy que existe una auténtica competencia electoral la reelección será una posibilidad entre otras.

Consejero Marco Antonio Baños Martínez (IFE, julio de 2011):

En el tema de la reelección yo les diría, no es un tema que operativamente signifique una complicación para el instituto, es una definición de orden político que van a tomar los legisladores, el instituto por supuesto, si eso se aprobara para esta elección federal de 2011-2012, tengo la impresión de que no tendría ningún problema para revisarlo porque finalmente los temas aquí preocupantes desde la perspectiva de la autoridad serían por ejemplo los... anticipados de precampaña o de campaña; el tema del uso de recursos públicos y demás, pero eso creo que está dentro de un marco y de criterios de tribunal que ya están más o menos encarrilados y que nos permiten un marco de referencia más o menos adecuado para esta situación.

Yo más allá de mi carácter de consejero electoral, como ciudadano, como ciudadano mexicano me parece que el tema de la reelección de los legisladores es un tema crucial, es un tema relevante que, insisto, en mi perspectiva como ciudadano yo creo que es positivo que se pudiera regular una cuestión de esta naturaleza, que se pudiera permitir porque yo sí creo en el tema de la profesionalización de los órganos del servicio público, incluidos los legislativos, donde por supuesto una trayectoria profesional más amplia, de más largo alcance de los legisladores sería fundamental para el buen desarrollo de las actividades de un órgano tan importante como el Poder Legislativo, pero hay un detalle que es importante; sí sería necesario revisar las reglas específicas.

No hay que tenerle miedo, el tema del servicio civil de carrera, por ejemplo, en la administración pública, ha asentado avances significativos en la prestación del servicio público y en materia electoral, por ejemplo, ha significado establecer una garantía de operación y de eficacia operativa y técnica en la organización de las elecciones, y ese tema ha mantenido muy a salvo al desarrollo de los procesos comiciales en nuestro país.

Ahí hay muchos datos, como por ejemplo decir que cada proceso electoral, el servicio civil de carrera de la autoridad electoral se compromete y logra, por ejemplo, instalación del 99.99 por ciento de las mesas directivas.

Les doy un caso. En el proceso cuestionado de 2006 se aprobaron para su instalación 130 mil 477 casillas, de las cuales sólo 11 no se instalaron; 99.99 por ciento de instalación de mesas directivas de casilla. Así que ese tema está más en el ámbito de competencia de los legisladores, pero yo pienso en lo particular que no significaría un riesgo operativo para el IFE atender ese tema.

Doctor Elías Huerta Psihas (UNAM, julio de 2011):

...desde luego a la reelección legislativa inmediata que representa una deuda histórica, que ya no se justifica estar postergando frente a la exigencia de profesionalizar y fortalecer a nuestros órganos legislativos.

Debemos dejar atrás el negativo récord, la negativa estadística de que sólo México y Costa Rica en América Latina son los dos únicos países donde no se contempla esta figura que moderniza a nuestros órganos legislativos.

Doctor José Antonio Crespo Mendoza (CIDE, julio de 2011):

Yo he defendido la reelección legislativa desde hace mucho tiempo y vuelvo a refrendar desde luego esa convicción, porque me parece, los puntos son los siguientes: se ha hablado de la profesionalización que creo que es un punto importante de los diputados y senadores. Claro se dice: bueno, los diputados luego pueden pasar a la Cámara de Senadores o a ser diputados locales, luego regresar de manera discontinua y hacer una carrera parlamentaria. Conocemos varios casos. Qué bueno que así sea, además, que se vaya acumulando experiencia desde el manejo parlamentario mismo, desde la dinámica parlamentaria se requiere de experiencia.

El problema que yo veo en ese sentido es, primero, que de acuerdo con los datos que tenemos son muy pocos los que hacen esa carrera parlamentaria, tendrían que ser más. Hay muchísimos diputados, sobre todo diputados, que pasan por la Cámara tres años y luego no vuelven a aparecer, ya se regresan a otras cosas y no vuelven a tocar una carrera parlamentaria, es decir, o algún Congreso.

Es alrededor del 15 por ciento quienes hacen carrera parlamentaria. Repito, qué bueno que por lo menos tengamos ese cuerpo de parlamentarios profesionales aunque vayan saltando de una Cámara a la otra, pero no tendría por qué no extenderse a quienes realmente pueden hacer una carrera parlamentaria a través de la reelección y ya cuando se termine el lapso de la reelección pasar a otra Cámara, pero por lo menos que haya algunos periodos en los que se pueda reelegir, eso ya es un avance.

De todas maneras, sabemos también que muchos de los diputados que hacen una carrera parlamentaria entran a comisiones distintas, ya sea como diputados locales o como senadores, y entran a otra Cámara. La profesionalización se refiere también al tema de conocimientos de las comisiones de las que forman los diputados para que durante más tiempo puedan estar, si es que los reeligen sus diputados, perdón, sus ciudadanos, sus electores; en el caso de diputados sus senadores, porque mucha de la gente cuando se resiste a la reelección es porque de alguna manera consideran que es una reelección automática, no que puedan estar sujetos a la evaluación de los electores.

Claro, eso también genera la reflexión de decir: bueno realmente los electores van a estar pendientes de sus diputados, realmente ocurre eso. Bueno en mayor medida ocurre en donde exista reelección, que son todos los demás sistemas democráticos, salvo Costa Rica y México, creo que Filipinas también, creo que ya se adecuó a la reelección parlamentaria continua, pero era una de las excepciones, México, Costa Rica, Filipinas.

En todos los demás países democráticos sí vemos que hay mayor incentivo del electorado para decir: a ver, mi diputado o mi senador, a ver qué está haciendo, cómo está votando. No al 100 por ciento, no es un monitoreo desde luego del 100 por ciento, pero hay más incentivos.

En todo caso, la reelección puede servir como un filtro, la reelección o no reelección, en su caso, puede servir como un filtro para cuando hay algo que está funcionando mal; es decir, sí puede inhibir a los legisladores de cuidarse, de no

incurrir en escándalos, en abusos excesivos, en la cuestión de los privilegios, que a veces es extensiva a todos los legisladores, pero cuando se detecta que un legislador en particular ha cometido algún abuso, cuando está gozando de algún privilegio inadecuado o excesivo, entonces sale el foco rojo y los electores de ese diputado o de ese senador pueden decir: oye, yo no voy a aprobar que este señor que está incurriendo en un abuso o que ya se le encontró en un escándalo continúe.

Por lo menos en las democracias se ha visto que quienes incurren en algún escándalo, quienes se les detectan alguna situación ya anómala en su trabajo parlamentario; entonces a éstos es a los que no se les reelige, fundamentalmente.

De todas maneras cuando viene la posibilidad de la reelección quienes se encargan de recordar a los ciudadanos qué hizo o no hizo un legislador durante su encargo inmediato son los opositores, quienes aspiran a sustituirlo como diputados o senadores, nos van a recordar a los electores de ese diputado o de ese senador lo que hizo mal o lo que no hizo, y él se defenderá por supuesto.

Pero entonces ahí también puedes atraer la atención de los electores de decir: a ver, yo quiero ver cómo le hizo mi diputado, aparte de lo que yo haya podido seguir. Pero sale el opositor, el retador a decirme y a recordarme qué hizo, qué no hizo, cómo votó, cómo votó en ciertas leyes controvertidas; es decir, coincidió con mi posición o no coincidió con mi posición.

En todo caso hay un elemento mayor de vigilancia que puede inhibir en los legisladores incurrir en abusos o en escándalos, en tomar un poco más en cuenta... Ya sé que tampoco tiene porque desmoronarse la disciplina partidaria y que tendrá que atender también a los principios de partido y a sus compañeros, y a los lineamientos bajo los cuales él fue electo, lineamientos de partido, el programa del partido, pero que tomen un poco más en cuenta a los electores, por lo menos para no incurrir en abusos abiertos, en anomalías, en escándalos, porque de lo contrario entonces sí puede venir el filtro en que se termine su carrera legislativa por lo pronto.

Desde luego en los países democráticos también, quien ya no es reelecto, cuando todavía podía ser reelecto y busca la reelección y ya no es reelecto por un mal desempeño o algún escándalo, ya va con un expediente un poco más complicado como para continuar también su carrera parlamentaria.

No le impide que pueda... es decir, no se impide, quien no es reelecto, no le impide que pueda continuar una carrera política o que pueda aspirar a otros cargos de elección popular, pero sí se va acumulando, es decir, ya no se le reeligió por esto.

Tuvo un mal desempeño, se supo de un escándalo y entonces su electorado ya lo reprobó en las urnas. Sí puede ser un elemento negativo en su expediente y que precisamente lo que se busca es que los legisladores estén pendientes...

Creo que no es la panacea, desde luego, en la vida democrática pero es un elemento que puede ayudar mucho, tanto en la profesionalización como a disuadir o hacer que se cuiden los legisladores de no incurrir en abusos, en escándalos, etcétera, para que nos tomen un poco más en cuenta los ciudadanos y que tengamos nosotros ese instrumento de rendición de cuentas, porque de lo contrario es que la representación política democrática queda "cucha", por decirle así, queda solamente con uno de los elementos.

Es sí hay representación, ya tenemos desde hace unos años para acá en la medida en que ha contado el voto, cada vez más en que hay condiciones de equidad, etcétera. Sí hay una mayor representación de la que podía haber un sistema poco competitivo, si hay mayor fidelidad en la decisión de la mayoría en cada uno de los distritos o de los estados, en formar la representación parlamentaria. Pero, si no hay la reelección, no hay el sentido de regreso, la representación tiene que ir de ida y de regreso.

Entonces de ida va el voto, voto por ti para que tú tomes decisiones a mi nombre, en mi distrito o en mi estado, pero necesito que haya una venida de regreso, es decir, cómo evaluó, cómo veo si efectivamente y cómo hago valer mi decisión como efectivamente votaste como ibas a votar de que efectivamente tomaste en cuenta el sentir de la mayoría de tu electorado, cómo te evaluó.

Si no tengo el instrumento para evaluarte, que es la reelección precisamente, se queda la representación "cucha", digo, si va de ida pero de regreso ya no hay. Por eso mismo muchos ciudadanos nos hemos sentido defraudados en el sentido de que nos piden el voto, se los damos y luego se acaba. No volvemos a saber del diputado, el no vuelve a saber de nosotros, no le interesa mayormente. Sé que hay legisladores que regresan a su distrito, que ponen una oficina.

Pero, hasta dónde realmente nos están tomando en cuenta si ya no dependemos de su posterior carrera política, no tenemos el elemento para sancionar o premiar su desempeño como representantes de nosotros; nosotros le dimos el mandato. Quiero ver si lo estás cumpliendo adecuadamente, si no estás aprovechando el cargo para privilegios indebidos a costa de todos los representantes y luego no te vuelvo a ver.

Doctor Armando Soto Flores (UNAM, julio de 2011):

Esta reforma negó la reelección para el periodo inmediato posterior a los diputados y a los senadores, pero no era una negación directa a la reelección, sino su posposición por lo que los retractores pensaron que tendría como consecuencias obstaculizar la posibilidad de fortalecer la carreta legislativa. Los antirreeleccionistas creían que con la reforma se facilitarían la rotación, renovación, incluso de nuevos actores políticos, los pro reeleccionistas señalaban que la no reelección, entre sus males, podría traer graves consecuencias a la nación por la falta de experiencia de los futuros legisladores.

La reforma del 33 tuvo repercusiones negativas que prevalecen hasta nuestros días. En primer término condujo a la vinculación de los legisladores respecto a la defensa de los intereses de los ciudadanos que representaban, por otro, lado la base de la reforma del 33.

La nominación partidista de los candidatos reflejó la mayor capacidad de disciplina y de recompensas que podría ejercer el partido, obviamente en su momento el partido oficial, lo que conllevó al unipartidismo avasallante, fundado en el control de Estado, las normas estatutarias del partido y la imposibilidad de ser reelectos para periodos sucesivos, desarrollaron una mayor disciplina partidaria en el comportamiento de los diputados y de los senadores.

La reforma del 33 sobre la no reelección inmediata de los legisladores había promovido la mayor centralización de los mecanismos de la selección de los candidatos en el partido nominante, en aquella época, el PÑR, en consecuencia, mayor disciplina a las normas del partido y a las decisiones de sus líderes.

Asimismo esta reforma implicó el quebranto no solamente en contra del Congreso, sino que también en contra de los hombres que lo integraban, pues los cargos del Poder Legislativo quedaron total y absolutamente a disposición del presidente en turno. Es lo que hemos denominado el sis-

tema presidencialista, no presidencial, sino presidencialista.

Con una historia política antirreeleccionista podemos afirmar que el Congreso estuvo viciado de la disciplina unipartidista y opositorista, con ese diseño político los incentivos de los legisladores para ocupar un asiento en el Congreso giraban por los intereses del partido y no, esto es importante que lo recuerden, y no por los intereses del electorado.

...

En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata, propiciará la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes y que los puentes de diálogo y comunicación que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstituirse al inicio de cada legislatura.

La reelección con las debidas acotaciones, es una condición necesaria para la recuperación del derecho ciudadano democrático y podría ser un buen medio para profesionalizar a los integrantes del Congreso lo que sin duda podría introducir cambios pertinentes a las instituciones del país.

Así las cosas, es verdaderamente una sorpresa para un servidor que el Partido Revolucionario Institucional se oponga ante la gran oportunidad histórica que se nos presenta de aprobar la reelección de los legisladores, sobre todo tomando en cuenta que algunos de sus más connotados miembros, uno de los cuales es incluso nuevamente diputado federal en esta LXI Legislatura, el diputado Omar Fayad, han presentado sendas iniciativas promoviendo la reelección, sabedores del gran anacronismo que su actual prohibición implica.

Finalmente todos los hechos, antecedentes y argumentos vertidos en el presente **voto particular**, me han convencido que más que la búsqueda de razones y argumentos, **lo que falta es voluntad política para poder aprobar esta reforma**, lo cual implica una necesaria muestra de humildad por parte de algunos partidos políticos, que les permita sacrificar el control actual que detentan sobre los legisladores, a favor de un México mejor y de un Poder Legislativo más profesional y fortalecido ante los otros poderes y ante los propios partidos políticos, de los cuales muchas veces parece, lamentablemente, un simple apéndice.

## Conclusión

**Por lo anteriormente expuesto, pongo a la consideración de la Asamblea el presente voto particular con objeto de que**

**Único. Se incluya el tema de la reelección en el dictamen a la minuta del Senado de la República que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Reforma Política, y por lo tanto, se aprueben los artículos 59, 115, fracción I y 116 fracción II en los términos de la Minuta del Senado.**

Atentamente

Ciudad de México, a 12 de octubre de 2011.— Diputado Gustavo González Hernández (rúbrica).»

«Voto particular de los diputados Alejandro Encinas Rodríguez, Indira Vizcaíno Silva, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Enrique Ibarra Pedroza, Rosendo Marín Díaz, José Luis Jaime Correa, Guadalupe Acosta Naranjo y Nazario Norberto Sánchez, del los Grupos Parlamentarios del PRD y del PT, relativo al dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los suscritos, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan el voto particular del artículo 35, fracción VI, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la de Participación Ciudadana, a la minuta del Senado que reforma y adiciones diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expone a continuación:

**Voto particular que presentan diputadas y diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partido de la Revolución Democrática, y del Trabajo**

La búsqueda de la democracia participativa refiere a que los ciudadanos tengan mayor participación en la toma de decisiones políticas que la otorgada tradicionalmente por la democracia representativa. Puede definirse con mayor pre-

cisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. Se manifiesta usualmente por medio de referendos por los que los representantes consultan a la ciudadanía o por medio de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los representantes.

Esta definición esta directamente asociada a la figura de revocación de mandato que significa:

“Dejar sin efecto una concesión, un mandato o resolución. Mandato son funciones delegadas por el pueblo o por una clase de ciudadanos para ejercer el mando”.

En este tenor, se entiende como la facultad de los electores para destituir a todos o algunos funcionarios públicos de su cargo antes de finalizar su periodo. Es una figura de democracia directa que se define como una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio de poder.

Desde el surgimiento del Estado moderno, surgió el fenómeno de concentración del poder por parte del Ejecutivo. Por una parte, los marcos institucionales favorecieron a la investidura a fin de garantizar la continuidad del Estado, pero acabaron por entregar potestades extralimitadas a un mando unipersonal en detrimento de los derechos ciudadanos.

Ante ello, se adoptaron tres rutas democratizadoras para acotar el poder. El primer caso, la separación entre la jefatura de Estado y la de gobierno, a fin de que el acontecer político significara el cambio de gobierno y la conservación del Estado. La segunda opción fue el mayor control del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, dentro del esquema de la separación de poderes. En tercer lugar, la promoción de los derechos de los ciudadanos para controlar el mandato de sus gobernantes.

Es por ello que la soberanía en una concepción democrática exige reforzar el control popular sobre el gobierno y promover la responsabilidad de los mandatarios hacia los electores, sus prioridades, sus necesidades y sus derechos.

Mediante el procedimiento de revocatoria del mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el periodo de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la

continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular.

En el mundo existen diversos países consagran la posibilidad de revocar el nombramiento de los funcionarios de elección popular, antes de cumplir su período de mandato.

Esta figura se reconoce a nivel constitucional nacional y por decisión estrictamente popular en Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador, países en los cuales la figura del referéndum revocatorio o consulta popular de revocatoria se encuentra inserta en el capítulo de los derechos políticos de sus respectivos textos constitucionales.

La intención de incorporar la revocación de mandato en nuestro país obedece al convencimiento de generar el consenso popular y, por tanto, se fortalece la legitimidad de las autoridades electas, sus actos de gobierno y sus decisiones, y genera nuevos espacios de responsabilidad de las autoridades por el ejercicio de la función pública.

El “castigo” ciudadano correlativo al “premio” que significa la reelección, en el debate público de la reforma política, debe orientarse hacia a la figura de revocación de mandato. La intervención de los electores sobre la continuidad de los servidores públicos en el poder comienza con la revocación del mandato, a fin de que una vez que el mandato conferido ha sido retirado puedan responder administrativa y/o judicialmente por sus acciones.

La adición propuesta de la fracción VI de artículo 35 refiere al fortalecimiento de las prerrogativas ciudadanas que deben necesariamente estar contenidas en nuestra Carta Magna como un derecho de los ciudadanos en relación con el principio de soberanía sobre sus gobernantes. Debe privilegiarse como un mecanismo de rendición de cuentas que permita sancionar el mal uso del poder conferido por el pueblo.

Los derechos políticos de los ciudadanos son uno de los principales ámbitos materiales de las reformas contenidas en la minuta del Senado de reforma política. Asimismo, la estructura del artículo 35 corresponde formalmente a las prerrogativas que les son conferidas a los ciudadanos para el pleno del ejercicio de sus derechos políticos.

Precisamente por esta orientación se pretende incorporar figuras como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana o la consulta popular, que sin referir a la revocación de mandato quedaría trunca cualquier pretensión de

reforma de política que permita una verdadera democracia participativa.

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos proponer la siguiente modificación:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. a V. ...

**VI. Revocar el mandato de los servidores públicos electos popularmente, sujetándose a lo dispuesto por esta Constitución y por la ley reglamentaria.**

Se recorren la actual fracción VI propuesta y las fracciones subsecuentes contenidas en la minuta.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de octubre de 2011.— Diputados: Alejandro Encinas Rodríguez, Indira Vizcaíno Silva, Jaime Cárdenas Gracia, Enrique Ibarra Pedroza, Rosendo Marín Díaz, José Luis Jaime Correa, Guadalupe Acosta Naranjo, Nazario Norberto Sánchez (rúbricas).»

«Voto particular de diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT, respecto al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, de la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política

**I. La reforma política que requiere México y que no contiene el dictamen (antecedentes)**

Necesitamos elaborar y aprobar una Constitución diferente al actual –lo que no propone este dictamen– para concluir el proceso de tránsito democrático que permanece pendiente en nuestro país, situación que impide la plena democratización de la sociedad y del Estado y que dificulta las posibilidades para construir un auténtico Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Desde nuestro punto de vista, los ejes de esta nueva Constitución los resumo en los diez puntos que aquí enuncio: 1) Un nuevo entendimiento sobre los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos que cuente con garantías plenas de realización; 2) La democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 3)

La garantía plena de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales; 4) Mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo derecho procesal constitucional que permita la defensa de todos los principios constitucionales; 5) El establecimiento de mecanismos anticorrupción que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participan en conductas corruptas; 6) La inclusión en los tres niveles de gobierno del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 7) La limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 8) La recuperación del patrimonio de la nación –sus recursos naturales- y de su explotación por parte del Estado; 9) La defensa de la soberanía nacional; y, 10) Los cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

**1) Derechos con garantías.** El primero de los puntos para el nuevo diseño institucional tiene relación con los derechos. Es preciso no sólo que el Estado reconozca los derechos fundamentales de las distintas generaciones de derechos fundamentales como hace la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en la materia, sino que además provea para esos derechos las garantías sustantivas y procesales para hacerlos efectivos –lo que ha comenzado a realizarse con la reforma de derechos humanos que entró en vigor este año–. Los mecanismos constitucionales, legales, administrativos y presupuestales para que los derechos sean exigibles son indispensables<sup>1</sup>. No basta que los tratados sobre derechos humanos tengan la misma jerarquía de los principios constitucionales, es necesario que todas las autoridades, de los tres niveles de gobierno, se responsabilicen en el ámbito de su competencia por su cumplimiento y, como ya se mencionó, que existan las garantías procesales e institucionales que posibiliten su realización. Roberto Gargarella describe algunos ejemplos de tribunales constitucionales y cortes supremas –en Sudáfrica, la India, Colombia y Argentina– que han asumido un compromiso de efectiva realización con los derechos<sup>2</sup>.

Considero que, entre otras, las innovaciones institucionales, deben consistir en: el establecimiento de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad plena de todos los derechos, principalmente de los económicos, sociales y culturales; el cumplimiento obligatorio de las sentencias de los tribunales internacionales por parte del Estado mexicano; la subordinación de las fuerzas armadas al régimen de derechos humanos; y, la ciudadanización y fortalecimiento de las facultades de la CNDH como órgano constitucional autónomo.

Además se requiere un método democrático para la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de preferencia la creación de un Tribunal Constitucional que no dependa del reparto de cuotas partidistas.

**2) Democratización de las instituciones.** Las instituciones públicas –poderes y órganos constitucionales autónomos– exigen de una revisión integral. El país requiere de un sistema parlamentario con voto de censura constructivo. El sistema presidencial es inviable –conduce a la ingobernabilidad permanente– con un sistema de tres o más partidos disciplinados y con un sistema electoral con componentes proporcionales. Como se sabe, el sistema presidencial funciona bien –en términos de gobernabilidad y acuerdos– con un sistema bipartidista, con distritos electorales uninominales y, con partidos poco disciplinados.

El sistema parlamentario se caracteriza porque la única institución con legitimidad democrática, producto de la elección de los ciudadanos, es el parlamento. El gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento. El sistema parlamentario tiene las siguientes ventajas: la flexibilidad (no está sujeto a mandatos rígidos); existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo; no se produce la parálisis entre los poderes; fortalece el sistema de partidos; favorece los juegos de suma positiva; se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; y, genera estabilidad política<sup>3</sup>.

Respecto a la organización democrática del poder en México podemos decir, que casi todas las instituciones no favorecen la participación ciudadana en ellas ni la deliberación pública de los asuntos. Se trata de instituciones que no se orientan a la protección de los derechos fundamentales de todos y están diseñadas para proteger los intereses de unos cuantos sectores. Por ejemplo, en el ejecutivo se necesita, entre otras medidas: consolidar el servicio civil de carrera; sancionar la opacidad gubernamental con la destitución de los servidores públicos; incorporar a la sociedad civil de manera efectiva en el procesamiento y determinación de las políticas públicas; las decisiones administrativas fundamentales, tales como la aprobación de reglamentos, la definición del proyecto de presupuesto o el ejercicio del gasto público deben abrirse a la participación y conocimiento ciudadano; es preciso derogar la proliferación de normas administrativas en materias reservadas por la Constitución a la ley; en la negociación y aprobación de tratados y acuerdos internacionales debe participar la ciudadanía con el conocimiento de los procesos respectivos y en la aprobación

mediante referéndum; los tribunales administrativos deben pasar al poder judicial; los sistemas de seguridad nacional y pública deben quedar sujetos a los más amplios niveles de participación ciudadana y transparencia; se debe retirar al ejército de las labores de seguridad pública; es preciso establecer un catálogo de responsabilidades al titular del ejecutivo; se requiere derogar las competencias del ejecutivo federal en el Distrito Federal; sujetar a control pleno del legislativo y de los ciudadanos las atribuciones hacendarias, fiscales y presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, reducir las atribuciones del ejecutivo para comprometer la deuda pública del país.

En el legislativo es necesario, entre otras medidas: incrementar sus atribuciones de control y de orientación política al ejecutivo; fortalecer el papel de las comisiones de investigación sobre los asuntos sociales, políticos y económicos del país; regular los conflictos de interés de los legisladores y el cabildeo; implementar el servicio civil de carrera; establecer medidas estrictas de transparencia y racionalidad en el ejercicio de los recursos públicos en el legislativo; determinar un régimen de responsabilidades y sanciones a los legisladores por incumplimiento de sus funciones; hacer de las comisiones legislativas el motor del parlamento; fortalecer la deliberación y la transparencia en todos los ámbitos del legislativo; modificar la organización de las Cámaras para que sus funciones de desarrollen con horizontalidad; otorgar legitimación procesal activa a los grupos parlamentarios para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y, fortalecer la independencia y libertad del legislador mediante la introducción del estatuto del legislador<sup>4</sup>.

El poder clásico en los sistemas políticos y jurídicos comparados para la *accountability* horizontal es el poder judicial. Sin embargo, es en México y en muchos países como el nuestro, un poder débil política y socialmente, un poder no independiente, que no cumple su función de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de miles de personas, un poder además ineficiente en donde la resolución de conflictos espera años para obtener una respuesta judicial que no siempre es de calidad. Lo más importante en este poder entrañaría ampliar el acceso a la justicia, la independencia del poder judicial y, su eficiencia y eficacia<sup>5</sup>.

Los órganos constitucionales autónomos como el IFE, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, requieren de una gran apertura a la sociedad. Sus titulares deben ser designados por los ciudadanos y no por los partidos, el gobierno o los poderes fácticos. Es funda-



mental crear algunos órganos constitucionales autónomos como el Ministerio Público y la Auditoría Superior de la Federación, pero principalmente erigir un tribunal constitucional autónomo e independiente del Poder Judicial. En cuanto al Consejo de la Judicatura, éste debe ser un órgano autónomo ciudadano independiente del poder judicial. Igualmente, es indispensable que el país tenga un órgano constitucional autónomo para los medios de comunicación para que se encargue de la autorización de concesiones y permisos a los medios de comunicación electrónica, de garantizar el derecho de réplica y el de aclaración, de las responsabilidades de los medios, de su necesaria función social, etcétera. En materia de transparencia y acceso a la información pública –de los órganos del Estado y de los poderes fácticos– es indispensable que el IFAI sea un órgano constitucional autónomo. Se necesita también un Consejo Económico y Social que represente a los sectores social y privado en la planeación del desarrollo nacional y el establecimiento de políticas públicas (este órgano tendría facultades consultivas y emitiría recomendaciones al ejecutivo y a otros poderes y órganos en la definición e implementación de las políticas públicas en materia económica y social).

**3) La garantía plena de la supremacía constitucional.** La Constitución Política Mexicana, es y debe ser la norma suprema de la Nación, con la que se rijan todos los poderes públicos y ciudadanos y cuya superioridad es definitiva con relación a las leyes ordinarias y demás normas secundarias. El principio de supremacía constitucional deriva del carácter fundante que tiene la Constitución respecto a todo el orden jurídico restante.

Para que el principio de supremacía constitucional sea una realidad, es necesario el establecimiento en el orden jurídico nacional de las dos formas de control constitucional: el difuso y el control concentrado. El primero, que otorga poder a los jueces para reparar, nulificar o sancionar las violaciones que se efectúen en contra de las normas constitucionales, el que a partir de una reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede hacerse realidad<sup>6</sup>. El segundo –del que se encargaría el Tribunal Constitucional– tendría competencias para conocer de las acciones de inconstitucionalidad ciudadanas, de la inconstitucionalidad por omisión de las autoridades, de las cuestiones de constitucionalidad que planteen las autoridades. Se trataría, por un lado, que todos los jueces y autoridades pudiesen, al menos realizar interpretación de las normas secundarias desde la Constitución y desaplicar normas secundarias contrarias a la Constitución y, por otro, que el Tribunal Consti-

tucional, mediante un sistema vasto de medios de defensa de la Constitución, la proteja y defienda. Es decir, pasar de una Constitución puramente nominal o semántica a una normativa que haga coincidir la realidad con el deber ser de la Constitución.

#### **4) Mecanismos de defensa efectiva de la Constitución.**

Los actuales medios de defensa de la Constitución –principalmente el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales– no tutelan debidamente los principios de la Constitución. El amparo no garantiza de manera directa los derechos colectivos, sociales y difusos; exige de manera decimonónica satisfacer el requisito de interés jurídico, como si las decisiones en los amparos contra leyes o contra disposiciones administrativas tuviesen un carácter privatista y no le interesaran a toda la sociedad; y, la lista de las causales de improcedencia son enormes, al grado que los jueces federales entran al fondo de los asuntos en tan sólo el 30 por ciento de los casos. La legitimación procesal activa en las acciones de inconstitucionalidad se concede sólo a autoridades y, a los partidos políticos, en materia electoral; no existe legitimación procesal activa de los ciudadanos en las en este tipo de acciones; y, se establecen requisitos excesivos para declarar la inconstitucionalidad de una ley –ocho votos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación y sólo pueden interponerse después de treinta días naturales de la entrada en vigor de la respectiva ley–. Las controversias constitucionales también están conferidas taxativamente a las autoridades que prevé la fracción I del artículo 105 de la Constitución cómo si los asuntos materia de las mismas sólo interesaran a esas autoridades y no a toda la sociedad. Es decir, los actuales medios de defensa de la Constitución no están diseñados para defender integralmente a la Constitución –los derechos fundamentales, la división de poderes, los principios democráticos y, la supremacía de la Constitución.

Se requiere ampliar la capacidad de protección de los actuales instrumentos procesales e incorporar otros que no dejen parte de la Constitución sin protección. Por ejemplo es preciso incluir, entre otros: el control previo de constitucionalidad respecto de reformas constitucionales, tratados, leyes y reglamentos; las acciones colectivas de carácter constitucional; el amparo social; las acciones de inconstitucionalidad por omisión; la cuestión de constitucionalidad; y, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad.

**5) Mecanismos anticorrupción.** Además de contar con una Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo y con amplios poderes o, de aprobar

una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que profundice en la transparencia y al acceso a la información en el país, se requiere para combatir la corrupción con un decálogo de herramientas institucionales. Éstas son: 1) La coordinación y vinculación entre todas las instituciones de investigación y resolución, federales y locales, que enfrentan la corrupción; 2) Ampliar los mecanismos de fiscalización en los ámbitos políticos y electorales; 3) Lograr la independencia o autonomía constitucional en todas las instituciones y órganos que realizan la *accountability* horizontal (tribunales, ministerio público, ASF, etcétera); 4) Dirigir la lucha en contra de la corrupción no sólo respecto a los poderes tradicionales sino también en cuanto a los poderes fácticos; 5) Propiciar mayor nivel, en cantidad y calidad, de participación y deliberación social en las decisiones públicas; 6) Transparentar de manera radical el aparato del Estado y a los poderes fácticos; 7) Establecer obligaciones concretas de rendición de cuentas en todas las instituciones públicas; 8) Revisar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos para que las ilegalidades de éstos no queden en la impunidad; 9) Modernizar a la administración pública; y, 10) Basar la actuación del Estado y de sus servidores públicos en el respeto y garantía a los derechos fundamentales<sup>7</sup>.

Igualmente es oportuno pensar en un órgano anticorrupción con autonomía constitucional. Uno de los casos internacionales más conocidos es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong<sup>8</sup>. Esta comisión tiene por propósito no sólo recibir e investigar –más no juzgar– acusaciones de corrupción, sino también llevar a cabo campañas de concientización pública y para hacer auditorías de las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales. Según Transparencia Internacional el modelo de Hong Kong ha resultado ser eficaz porque ha existido la determinación de sus empleados, en combatir la corrupción, porque el marco legal ha facilitado su trabajo y, porque tanto el concepto de la prevención como el procesamiento legal ha sido competencia de la Comisión. Una característica fundamental de la agencia anticorrupción de Hong Kong reside en que comités ciudadanos monitorean su trabajo con lo que se aumenta la confianza pública en esa institución.

En el ámbito internacional se han creado instituciones para el combate a la corrupción, es el caso de la Oficina Europea de Lucha Antifraude, y en algunos países como en España, existe una Fiscalía Especial Anticorrupción que forma parte del Ministerio Fiscal de ese país. En México, considero que habría que reflexionar en propuestas concre-

tas como las siguientes: 1) Una Comisión de la Verdad para investigar, sancionar y, hacer pública la corrupción política, privada y social del pasado; 2) Hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucional autónomo; 2) Fortalecer su autonomía orgánica, de gestión, financiera-presupuestal y, jurídica; 3) Transparentar el ejercicio presupuestal de la Secretaría de Hacienda y, el control económico financiero del Estado en todas sus fases y no sólo al final de los procedimientos como acontece ahora; 4) Ampliar el universo de lo fiscalizado, esto es, el alcances y profundidad de las auditorías practicadas; 5) Establecer instrumentos que permitan de manera regular el control previo y concomitante de las finanzas públicas, no sólo a partir de denuncias sino de oficio, además de conservar el control a posteriori que hoy prevalece; 6) Permitir que la Auditoría Superior pueda conocer con mayor amplitud de cuentas públicas del pasado –hasta cinco años– y, sobre ellas, realizar observaciones y recomendaciones, cuando no se hubiesen advertido irregularidades en el pasado; 7) Otorgarle competencia a la Auditoría Superior para conocer y procesar responsabilidades administrativas respecto de los servidores públicos y, facultarla para consignar, directamente ante los jueces penales federales, los asuntos que así lo ameriten; 8) Prohibir la constitución de fondos y fideicomisos en la administración pública; 9) Darle el rango de ley formal y materialmente al presupuesto de Egresos; 10) Restringir las facultades de la Secretaría de Hacienda para alterar el presupuesto aprobado; 11) Publicitar ampliamente las subvenciones, subsidios y bonificaciones fiscales que se otorgan a grupos y sectores, para que la sociedad tenga conocimiento cabal de a quién se beneficia por la vía tributaria; 12) Lograr que la Auditoría Superior de la Federación, además de contar con autonomía constitucional, garantice un funcionamiento interno y administración transparente, de cara a la sociedad; 13) Establecer mecanismos ciudadanos y de especialistas para fiscalizar a la propia Auditoría Superior de la Federación; 14) Darle a esta institución competencias en la fiscalización de las participaciones federales a estados, distrito federal y municipios; 15) Establecer un registro nacional de servidores públicos y proveedores sancionados para evitar que servidores públicos o proveedores cambien de domicilio para seguir delinquiendo y gozando de impunidad; 16) Aprobar la Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social; e, 17) Impedir la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas que pretende liquidar las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional (educación, salud, seguridad pública, comunicaciones e infraestructura).

**6) Democracia participativa y deliberativa.** Resulta necesario el establecimiento de mecanismos de democracia participativa y deliberativa amplios<sup>9</sup> –lo que no propone el dictamen– para acercar a la sociedad con la autoridad, para romper ese divorcio que es contrario al principio de soberanía popular<sup>10</sup>. Propongo, entre otros, a los siguientes: el referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa legislativa popular; el presupuesto participativo; la afirmativa ficta; la auditoría social; el derecho de audiencia pública ante las autoridades; el derecho de voz ciudadana en los cabildos; la consulta popular; las acciones colectivas y de tutela; la acción popular de inconstitucionalidad; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder; el derecho de resistencia; la desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que las instituciones y normas sean revisados cuando el marco jurídico es insuficiente para satisfacer derechos humanos o principios democráticos; el *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales; y, la obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

**7) Limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos.** Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de Derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales. De nada sirve, por ejemplo, estudiar el derecho constitucional de un país, si ese estudio no viene acompañado por el de los factores reales de poder que determinan los significados de la Constitución.

No ganamos mucho analizando el orden jurídico formal mexicano si no lo vemos desde el papel que sobre él desempeñan los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el gobierno de Estados Unidos y, las organizaciones financieras internacionales. Esos son los auténticos poderes que en buena medida –tal vez no de manera mecánica pero si determinante– condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal. Bien podría decirse que los poderes formales y el orden jurídico son el reflejo de los intereses, pactos, acuerdos y decisiones de los factores reales de poder. Casi siempre las normas sobre ellos son escasas, ambiguas e insuficientes.

En México no existe una adecuada legislación sobre los partidos políticos –hay algunas débiles normas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el dictamen objeto de este voto es omiso al respecto–. Sobre los medios de comunicación electrónica hay como se sabe una insuficiencia mayúscula, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones no responden a las exigencias de una democracia pluralista y de un Estado de Derecho auténtico, porque se ha mercantilizado un bien del dominio público y se concentran groseramente las concesiones de los medios electrónicos en unas cuantas empresas. Los organismos financieros internacionales durante décadas han influido en nuestra economía y esa influencia no se encuentra normada en modo alguno, no existen además los controles institucionales para supervisarla y fiscalizarla.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos pasan por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar al Estado y fortalecerlo mediante la integración de la democracia ciudadana, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa y deliberativa; 2) aprobar una estricta legislación antimonopolios; 3) determinar que los poderes fácticos son sujetos obligados de las normas de transparencia y acceso a la información; 4) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, ejército, organizaciones empresariales, iglesias, etcétera); 5) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 6) reformar las instituciones internacionales, a fin de abrirlas y democratizarlas; 7) reestructurar el sistema financiero internacional para transparentarlo y hacerlo más justo; 8) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura, etcétera; 9) mundializar el constitucionalismo y las estructuras constitucionales de control del poder a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del Derecho y del control ciudadano; y, 10) promover un contrato global para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias, regiones y naciones, etcétera.

**8) Recuperar el patrimonio de la nación.** Los recursos naturales y su explotación deben reintegrarse a la nación y explotarse por los organismos del Estado para garantizar la soberanía del país. De esta suerte, es fundamental nacionalizar la Banca y contemplar en la Constitución que todos los recursos naturales: hídricos, hidrocarburos, minas, recursos

renovables y no renovables, son patrimonio exclusivo de la nación. Los principios constitucionales de este diseño son: se considerarán recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético, etcétera; el patrimonio natural será de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país; se prohibirá comprometer la soberanía sobre los recursos naturales; la explotación de recursos naturales estará sujeta a consulta –libre, previa e informada– con la población afectada; y, en el caso de las comunidades indígenas, además del derecho de consulta, el Estado garantizará que los pueblos originarios reciban un porcentaje sobre los beneficios de la explotación.

**9) Defensa de la soberanía de la nación.** Las instituciones del Estado deben tomar las decisiones económicas a partir de los deseos y necesidades del pueblo mexicano. Las consultas para determinar y definir el diseño de las políticas económicas con el FMI, el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro o del Comercio de los Estados Unidos deben quedar proscritas si no existe la aprobación de la sociedad mexicana. El gobierno mexicano no puede estar limitado por otro gobierno o por intereses internacionales ajenos a los deseos, necesidades, voluntad y derechos de todos los mexicanos. No existe en México autodeterminación en la economía ni en la seguridad pública ni en la nacional. Tenemos un gobierno periférico y subordinado a intereses exógenos.

La soberanía en términos externos e internos es una quimera. Externamente condicionan la vida nacional los intereses de otras potencias. Internamente, los poderes fácticos han domeñado y secuestrado al Estado y sus instituciones. No existen posibilidades para que los mexicanos autodeterminemos nuestro destino. Estamos a merced de presiones e intereses que escapan a nuestras necesidades, intereses y decisiones.

En el diseño de nuevas instituciones, un paso necesario consiste en modificar el procedimiento de aprobación de tratados. Los que comprometan la soberanía nacional, tengan que ver con la economía, el comercio internacional, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos, deben ser aprobados con el mismo procedimiento de reforma constitucional previsto en la ley fundamental más la aprobación ciudadana vía referéndum. Debemos impedir que las elites nacionales e internacionales determinen el alcance de nuestra soberanía. Son los ciudadanos los que deben definirla.

Los tratados vigentes que tienen que ver con el comercio internacional, la economía, la seguridad nacional y pública, y los derechos humanos deben ser revisados. Si son lesivos a la soberanía nacional procede su denuncia y en su caso la abrogación. El gobierno mexicano debe propugnar y luchar por la democratización y transparencia de las instituciones internacionales de las que forma parte. Los principios del Estado Constitucional y Democrático de derecho deben ser realidad en el ámbito internacional. La globalización precisa ser un proceso que esté en manos de las sociedades del planeta y debe realizarse de abajo hacia arriba.

En el ámbito interno, la manera de alcanzar soberanía consiste en domeñar y limitar el poder de los poderes fácticos para que las instituciones del país no estén secuestradas. Las instituciones del país carecen de legitimidad porque están sometidas a los poderes fácticos (televisoras, empresarios, ejército, iglesias, sindicatos y partidos). Si queremos consolidar la democracia en México estamos obligados a sujetar a derecho a los factores reales de poder.

**10) Modificar el modelo económico neoliberal.** La economía debe estar al servicio de las personas y debe ser el instrumento para garantizar derechos económicos, sociales y culturales. La economía no puede estar al servicio de elites y oligarquías que están ajenas a cualquier control democrático<sup>11</sup>.

En México el modelo neoliberal se ha caracterizado por: privatizar áreas estratégicas y prioritarias del Estado; favorecer al capital especulativo internacional; mermar los derechos de los trabajadores y en general los derechos sociales y económicos de los habitantes; beneficiar con privilegios fiscales y de otro tipo a las principales empresas nacionales y transnacionales que operan en nuestro territorio; estimular el libre comercio y agotar el mercado interno; liquidar la industria nacional; desistir de cualquier tipo de crecimiento económico; y, en síntesis por catalizar las condiciones de pobreza en las que viven millones de mexicanos.

Como dice un especialista nacional "...mientras la economía esté subordinada a los intereses del capital financiero, dada nuestra gran dependencia respecto de ellos, no hay perspectivas de que cambie la política económica predominante para poder favorecer la esfera productiva y el empleo. El Estado debe retomar el manejo soberano de la política económica para asegurar las condiciones productivas y financieras a favor del crecimiento sostenido con pleno empleo".<sup>12</sup> En este sentido, el Estado debe: intervenir en la

economía para recuperar las funciones estratégicas previstas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; ser el rector de la economía nacional; recuperar el control sobre el sector bancario y financiero y orientarlo al desarrollo; revisar el Tratado de Libre Comercio con América del Norte; contar con una vigorosa banca de desarrollo; destinar muchísimos más recursos para la obra pública y la infraestructura; contar con una política industrial; provocar la fortaleza del mercado interno y el apoyo a los productores nacionales; garantizar la autosuficiencia alimentaria mediante una política de apoyo a los productores del campo; generar ahorros mediante una política de austeridad respecto a sueldos y prestaciones de la alta burocracia; eliminar los privilegios fiscales que favorecen a los grandes empresas nacionales y transnacionales; aprobar una reforma fiscal que sea equitativa y proporcional —que grave más a quien más tiene—; incentivar una política social ambiciosa para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales; reformar el artículo 28 constitucional para profundizar en los principios que proscriben los monopolios; y, modificar el artículo 28 constitucional para permitir que una parte de las reservas del Banco de México se destinen al desarrollo, entre otras muchísimas medidas de carácter económico que son necesarias para transformar el modelo económico neoliberal.

Además del diseño institucional propuesto que orientaría las líneas de una nueva Constitución, es fundamental que cambiemos la cultura jurídica nacional<sup>13</sup>. Existen en México categorías jurídicas tradicionales que obstaculizan los procesos de comprensión de las nuevas realidades sociales, políticas y económicas. Hay algunos dogmas del derecho que han tenido en nuestro país desde hace mucho tiempo su traducción más burda, simplista y mecanicista, por ejemplo la concepción de la Constitución como documento puramente político. Son barreras que se van incorporando a nuestro arsenal de conceptos y que se vuelven contra nosotros y nos impiden reflexionar el sistema jurídico de otra manera. Son conceptos y categorías que unidimensionalizan la realidad jurídica, la empobrecen y la reducen. Se nos dice, entre otras cosas, que son necesarios para garantizar la seguridad jurídica, valor o finalidad del derecho que se coloca siempre en México por encima de otros fines o valores como la libertad, la igualdad, el pluralismo o la justicia y no en relación con ellos, y que acaba por transformarse en un instrumento del *status quo*, en una herramienta ideológica que mantiene la correlación de fuerzas políticas, sociales y económicas, que hace del derecho un obstáculo al cambio y no un promotor de éste.

No existe un esfuerzo serio aún por desenmascarar la fuerza ideológica de las categorías jurídicas. Éstas son aplicadas todos los días en los tribunales y por las autoridades administrativas del país. No se repara en ellas con una visión crítica: estructuran nuestro conocimiento jurídico y al hacerlo lo disciplinan. Los dogmas de nuestra realidad provienen del positivismo más tradicional, en algunos casos son anteriores a Kelsen y a Hart. El profesor de Viena es estudiado en las escuelas y facultades de derecho pero en la actuación de autoridades y jueces, es olvidado para preferir visiones más simplistas que no cuentan con el rigor formal del autor de la teoría pura del derecho. La cultura jurídica tradicional se ha basado, entre otros elementos, en el estatalismo (las normas jurídicas sólo son producidas y aplicadas por los órganos del Estado); en el entendimiento de que la ley es la fuente formal más importante del derecho; en la coactividad como elemento determinante para definir a la norma jurídica y al derecho; en el método gramatical como el método fundamental para la interpretación del derecho; en el empleo del silogismo y la subsunción como otros métodos principales de la interpretación; y en la falsa afirmación que el derecho carece de ideología.

Esta cultura jurídica tradicional se está transformando con la aceptación paulatina de otros paradigmas que están constituyendo poco a poco la nueva cultura jurídica nacional. Los nuevos paradigmas son: 1) El reconocimiento del pluralismo jurídico; 2) La aceptación de la diversidad de normas jurídicas (reglas, principios y valores); 3) El entendimiento de que el orden jurídico puede y debe emplearse para transformar el *status quo*; 4) La idea de que es obligación de todos los jueces y autoridades interpretar desde la Constitución; 5) El reconocimiento del papel del contexto en la interpretación; 6) La supeditación de la legalidad a la constitucionalidad; 7) Aparición de nuevos métodos de interpretación (ponderación, contenido esencial del derecho y razonabilidad); 8) Una certeza jurídica más exigente basada en la argumentación completa y exhaustiva de resoluciones y decisiones; 9) Un juez constitucional necesitado de legitimidad democrática electo por los ciudadanos; y, 10) El reconocimiento de que no hay neutralidad ni avaloratividad en el derecho.

**Conclusión.** El dictamen motivo de este voto no da cuenta de una reforma política de las características aquí expuestas. La reforma política que está a debate no resolverá los problemas de democracia, participación ciudadana y gobernabilidad del país. No propone una revisión integral de la Constitución, no limita jurídicamente el papel de los poderes fácticos (principalmente del mediático), no contem-

pla hacer exigibles los derechos sociales para garantizar la igualdad efectiva entre los mexicanos, no establece el sistema parlamentario dentro del actual sistema multipartidista, no prevé un Tribunal Constitucional y, es simuladora en materia de democracia participativa.

## II. Veinte críticas al dictamen (consideraciones)

**Primera.** Nosotros proponemos, además de los instrumentos de democracia participativa previstos en el dictamen, los siguientes medios de democracia participativa y deliberativa: 1) Referéndum, 2) Plebiscito, 3) Revocación de mandato, 4) Presupuesto participativo, 5) Afirmativa ficta, 6) Auditoría social, 7) Derecho de audiencia pública ante las autoridades, 8) Derecho de voz ciudadana en los cabildos, 9) Acciones de tutela, 10) Acción popular de inconstitucionalidad, 11) Inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder, 12) Derecho de resistencia, 13) Desobediencia civil pacífica y objeción de conciencia para que los derechos ciudadanos sean garantizados cuando las instituciones y el marco jurídico son insuficientes para satisfacerlos, 14) Amicus curiae para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales, 15) Obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

**Segunda.** Respecto a las candidaturas independientes o ciudadanas, el dictamen deja a la ley secundaria su regulación, y quedan pendientes asuntos torales como el financiamiento de las mismas (público o privado, en donde nosotros sostenemos que sólo debe ser público) al igual que el número de firmas requeridas para promover una candidatura ciudadana, en donde nosotros proponemos que sea el 0.13 por ciento del listado nominal en la correspondiente circunscripción electoral. Proponemos que esas precisiones queden en el texto constitucional y que al artículo 35 de la Constitución se le añada que los candidatos independientes tendrán derecho a los tiempos del Estado.

**Tercera.** El ejecutivo no debe tener derecho a promover consultas ciudadanas. El duopolio televisivo hoy vigente más las facultades jurídicas de las que dispone actualmente el ejecutivo y sus instancias en materia de radio y televisión harán de esa facultad un instrumento plebiscitario de carácter autoritario.

**Cuarta.** La facultad de iniciar consultas populares debe estar exclusivamente en manos de los ciudadanos y no del

ejecutivo o de los legisladores. Es excesivo y hará nugatorio el derecho a la consulta el exigir a los ciudadanos para promoverla el 1 por ciento del listado nominal de electores. Dicho requerimiento impedirá en los hechos que los gobernados accedan a ese derecho. Sólo recordamos que para constituir un partido político nacional la legislación federal electoral vigente tan sólo pide el 0.26 por ciento del padrón electoral. Proponemos que sólo con el 0.13 por ciento del listado nominal, en la correspondiente circunscripción electoral, puedan los ciudadanos proponer consultas.

Además no parece contrario al principio de soberanía popular que se limite la realización de las consultas a una por año y que se impida que en año electoral puedan promoverse. Las anteriores modalidades constituyen restricciones al ejercicio del principio de soberanía popular y de participación ciudadana.

**Quinta.** No es congruente pedir que el 33 por ciento de los legisladores de una Cámara promuevan la consulta popular y después que la solicitud de consulta se apruebe por la mayoría de cada Cámara. La exigencia de aprobación mayoritaria de cada Cámara trastoca un derecho que debe estar en manos de las minorías parlamentarias, por esta razón se violenta el párrafo tercero del artículo 70 constitucional.

**Sexta.** Constituye un porcentaje muy elevado establecer el 40 por ciento de participación de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para que la consulta sea vinculante. Debe bastar la mayoría simple de los votos y así debe constar en el correspondiente dictamen de la Comisión que usted preside. El porcentaje del 40 por ciento alentará campañas de abstención que son contrarias a los fines del sistema electoral y de partidos previstos en los principios del artículo 41 constitucional, mismos que promueven la participación ciudadana.

**Séptima.** Es grave que se vedan materias objeto de las consultas populares. Nosotros proponemos que no se vede materia alguna y así conste en el texto constitucional. En una democracia todos los asuntos deben estar sujetos a discusión y debate porque la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, tal como lo dispone el artículo 39 de la Constitución.

**Octava.** Aunque no se contempla en el dictamen pero sin en la minuta del Senado, respecto a la reelección de legisladores manifestamos que prever la reelección de legisladores sin establecer la revocación del mandato, sin que el constituyente permanente ordene la reforma en materia de

medios para determinar que ninguno de ellos puede tener bajo su control más del 20 por ciento del espectro radioeléctrico, sin derogar el financiamiento privado y, sin una ley que regule la democracia interna de los partidos; la reelección puede conducir en las actuales condiciones, a la oligarquización de la política nacional. Las nuevas generaciones tendrán pocas oportunidades de acceder a la representación política y las élites de los partidos y los intereses económicos –no los ciudadanos- definirán efectivamente la integración y composición de las instancias legislativas. Es importante que si se va a establecer la reelección, al menos se contemplen en el texto constitucional, la prohibición del financiamiento privado para que los legisladores no sean correas de transmisión de los grupos económicos y, que también se prevea, la revocación a la mitad de cada mandato legislativo para maximizar la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.

**Novena.** Exigir el 0.13 por ciento de la lista nominal de electores para presentar una iniciativa legislativa ciudadana puede hacer nugatoria la facultad. La facultad de iniciativa legislativa ciudadana debe estar en manos de cada ciudadano y eso es lo que proponemos.

**Décima.** La facultad de iniciativa preferente que se concede al ejecutivo fortalece el sistema presidencial –es presidencialista-. Son los ciudadanos los que deben tener, cuando presenten iniciativas, el derecho preferente a que éstas sean dictaminadas y votadas por las instancias legislativas. No existe razón democrática –porque los legisladores también son producto de una elección popular- para otorgarle sólo al ejecutivo ese derecho preferente. Como todos sabemos, lo que hace falta para dinamizar al Congreso entraña aprobar en lugar de la iniciativa preferente, que las comisiones y los plenos de ambas Cámaras dictaminen en tiempo y forma las iniciativas que se presentan y de no hacerlo se sancione económicamente a los legisladores responsables (con días de dieta). Ello obliga a que la Constitución establezca las bases para el establecimiento de responsabilidades y sanciones –incluyendo, además de las económicas, la destitución y la inhabilitación- de los legisladores que no dictaminen y voten las iniciativas en los tiempos previstos.

**Décima Primera.** El veto que se concedería al ejecutivo para observar el presupuesto limita la principal competencia de la Cámara de Diputados. Se trata de un instrumento que favorece el presidencialismo en detrimento del legislativo. Por tanto, entraña una violación al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 de la Cons-

titución. Exclusivamente estaríamos a favor del veto al presupuesto por parte del ejecutivo si en contrapartida se establece la facultad de la Cámara de Diputados para formular un presupuesto alternativo al del ejecutivo y, si ésta constitucionalmente puede revisar y discutir la totalidad del presupuesto, lo que actualmente no ocurre (la revisión que realiza la Cámara de Diputados al proyecto de presupuesto del ejecutivo no llega ni al 3 por ciento del mismo).

**Décima Segunda.** Aunque la tácita reconducción presupuestal incrementa los poderes del ejecutivo, nosotros podríamos aceptar en este punto la minuta del Senado para darle funcionalidad a la administración pública, aunque sugerimos que de manera expresa y limitativa se precisen las materias del presupuesto que se reconducirán y se prevea la facultad de la Cámara de Diputados para formular un proyecto de presupuesto alternativo al del ejecutivo.

**Décima Tercera.** Los órganos colegiados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica debieran ser órganos constitucionales autónomos en donde sus titulares sean electos por el voto ciudadano y no meros órganos reguladores, que aunque con relativa autonomía, permanecen en la órbita del poder ejecutivo. El esquema diseñado en la minuta del Senado y en el dictamen busca que los órganos reguladores queden sujetos al sistema de cuotas de los partidos mayoritarios. El mecanismo de designación de titulares propuesto –ejecutivo y Senado- hará que estos órganos pasen del actual control del ejecutivo al control de los partidos mayoritarios –ambos antidemocráticos-. Es otro secuestro de las instituciones por las cúpulas partidistas.

**Décima Cuarta.** Los procedimientos de sustitución presidencial previstos en la minuta son antidemocráticos porque no devuelven en todos los casos –hipótesis de presidente sustituto- la soberanía al pueblo para que éste elija nuevo presidente a través de un proceso electoral. Además, limitan las atribuciones del Congreso, pues se restan sus actuales competencias para decidir en estos casos. La minuta establece un procedimiento de sustitución en donde se privilegia que servidores públicos no electos democráticamente como el Secretario de Gobernación sean presidentes provisionales en las hipótesis del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución (según la minuta). También se prevé que el presidente provisional –en el supuesto de que al comenzar el periodo exista falta absoluta del presidente- sea el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores cuando debiera ser el presidente de la Cámara de Diputados, pues de acuerdo al artículo 51 de la Constitu-

ción, los diputados son los representantes de la nación. En el mismo sentido, en la hipótesis de licencia por sesenta días, el presidente provisional debe ser el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados y no el Secretario de Gobernación, pues éste carece de legitimidad democrática directa. En todos los casos de sustitución presidencial –presidente provisional, interino o sustituto- se debe convocar a elecciones extraordinarias para terminar el mandato presidencial, salvo cuando éstas ocurran en el último año de ejercicio.

**Décima Quinta.** El dictamen permite la reelección del presidente provisional, según se desprende de la propuesta de redacción del artículo 83 de la Constitución. Sólo se prohíbe la reelección de los presidentes interinos y sustitutos. Lo anterior es totalmente contrario al espíritu que orientó a la Constitución de 1917.

**Décima Sexta.** La posibilidad de que el Presidente rinda protesta ante el Presidente de la Suprema Corte es una de las peores burlas del dictamen. El Congreso no puede desprenderse de sus actuales atribuciones. La protesta del ejecutivo debe hacerse ante el Congreso que es la instancia que posee igual legitimidad democrática directa que el presidente. Las circunstancias del pasado reciente –la accidentada toma de protesta en 2006- no puede ser el fundamento de una reforma constitucional. Por tanto, el Congreso debe mantener sus actuales competencias en la materia.

**Décima Séptima.** Son antidemocráticas, porque no responden al principio de que a X número de votos corresponde Y número de escaños- las fórmulas de sobre representación –tanto del 30 por ciento vigente como del 40 por ciento propuesto- para integrar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No se debiera en consecuencia mantener ninguna cláusula de sobrerrepresentación, sobre todo, cuando es tan elevada.

**Décima Octava.** Nos manifestamos en contra de que sean las legislaturas de los Estados o del Distrito Federal las que regulen libremente los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley o determinar las condiciones de las candidaturas independientes, pues podrían incluir requisitos o condiciones más gravosos de los existentes en la legislación federal. En consecuencia, las reformas a los artículos 116 y 122 a este respecto, deben señalar que la regulación sobre estas materias no deberá ser para los ciudadanos de los Estados y del Distrito Federal para el ejercicio de sus derechos más rígida o gravosa que la federal.

**Décima Novena.** Es necesario que en los artículos 116 y 122 de la Constitución se precise el derecho de los ciudadanos a promover consultas y a contar con candidaturas independientes en los Estados y en el Distrito Federal, pues el dictamen es completamente omiso a este respecto.

**Vigésima.** A diferencia de lo que proponen los artículos transitorios del dictamen, estimamos que en su lugar se debe establecer que la legislación secundaria sobre candidaturas independientes, consulta e iniciativa legislativa ciudadana, entrarán en vigor, a nivel federal y local, para los procesos electorales de 2011-2012. Lo anterior implica, que por la vía de los transitorios y por única vez, se modifique el párrafo tercero del inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, para que en el plazo de un mes, una vez que entre en vigor la reforma constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales y del Distrito Federal, aprueben la legislación correspondiente.

### III. Propuestas concretas

**Primera.** Al artículo 35, fracción II, de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Los candidatos independientes sólo se financiarán con financiamiento público, tendrán derecho a tiempos del Estado en radio y televisión y, se requerirá al menos, según sea el caso y dependiendo del cargo al que se aspira, del respaldo del 0.13 por ciento del listado nominal de los ciudadanos del distrito electoral, de la entidad federativa o, de la República**”.

**Segunda.** Al artículo 35, fracción VIII, numerales 1, 2, 3, 4 y 5, de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: 1. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 0.13 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley; 2. Se deroga; 3. Se deroga; 4. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el numeral 1 de la presente fracción, así como de la**



organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; 5. Se deroga; 6...; 7...”.

**Tercera.** Al artículo 71, fracción IV, de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**IV. A los ciudadanos**”.

**Cuarta.** A los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución para que se deroguen del texto del dictamen.

**Quinta.** Al artículo 76, fracción II, de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la República, embajadores, 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.**”

**Los órganos colegiados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, serán órganos constitucionales autónomos. Sus titulares serán electos por los ciudadanos durante los procesos electorales federales en los términos que disponga la ley”.**

**Sexta.** Al artículo 78, fracción VII, de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, 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, y**”

**Séptima.** Al artículo 83 de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo al inicio del día 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de provisional, interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.**”

**Octava.** Al primer párrafo y al penúltimo párrafo del artículo 84 de la Constitución para que digan, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente: “**Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, el**

**presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados o en su defecto de la de Senadores, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso, no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución”.**

**“Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto por un plazo de seis meses y, expedirá dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo celebrarse las elecciones en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la emisión de la convocatoria. El presidente sustituto concluirá el periodo si la falta del presidente constitucional acontece durante el último año de ejercicio. En lo conducente se seguirá el procedimiento fijado para el caso del presidente interino.”**

**Novena.** A los párrafos segundo y tercero del artículo 85 de la Constitución para que digan, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente:

**“Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados o en su defecto el de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior”.**

**“Cuando el presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el presidente de la mesa Directiva de la Cámara de Diputados o en su defecto el de la Cámara de Senadores, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo”.**

**Décima.** Al párrafo segundo del artículo 87 de la Constitución para que se derogue del texto del dictamen.

**Décima Primera.** A la fracción III del artículo 89 de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen lo siguiente:

**“III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales y, empleados superiores de Hacienda;”**

**Décima Segunda.** Al último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente:

**“Las legislaturas de los estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso y realizar consultas ciudadanas. Los requisitos y procedimientos de las iniciativas legislativas y de las consultas ciudadanas no podrán ser más gravosos para los ciudadanos que los que se establezcan por esta Constitución y la legislación federal”.**

**Décima Tercera.** Al inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente:

**“e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2, Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. Las legislaturas locales regularán las candidaturas independientes. Los requisitos y procedimientos de éstas no podrán ser más gravosos para los ciudadanos que los que se establezcan por esta Constitución y la legislación federal”.**

**Décima Cuarta.** A la fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución para derogar el texto del dictamen e impedir la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**Décima Quinta.** Al inciso o) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución para que diga, en lugar del texto del dictamen, lo siguiente:

**“o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa legislativa ante la Asamblea, el derecho de consulta y, puedan promover candidaturas independientes. Los requisitos y procedimientos de éstas figuras no podrán ser más gravosos para los ciudadanos que los que se contemplen por esta Constitución y la legislación federal”.**

**Décima Sexta.** Al artículo segundo y tercero transitorio del dictamen para que digan en lugar de su texto lo siguiente:

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y del Distrito Federal deberán expedir, por única vez, la legislación secundaria sobre candidaturas independientes, consulta e iniciativa legislativa ciudadana, a fin de que entren en vigor, a nivel federal y local, para los procesos electorales de 2011-2012. En el plazo de un mes, una vez que entre en vigor la reforma constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales y del Distrito Federal expedirán la legislación correspondiente.

**Artículo Tercero.** En las materias restantes a las del artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este decreto, realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria.”

**Por lo anteriormente expuesto y fundado solicito:**

**Primero.** Me tengan por este medio presentando voto particular al dictamen en materia de reforma política.

**Segundo.** Se le dé el trámite que legal y reglamentariamente corresponda.

**Notas:**

1 Navarro, Vicenc, Bienestar, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Barcelona, Anagrama, 2002, páginas 31-103.

2 Gargarella, Roberto, “Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático”, en *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, pp. 965-962.

3 Uno de los trabajos más luminosos sobre la superioridad del régimen parlamentario sobre el presidencial se encuentra en: Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Obras escogidas, tomo 4, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, páginas 450-531.

4 Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, 2006.

5 Sobre estos temas ver, por ejemplo, a: Alvarado, Arturo (editor), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.

6 Dictada el 12 de julio de 2011 en cumplimiento a una resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a su vez fue deri-

vada de la queja que los familiares del desaparecido Rosendo Radilla promovieron en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace varias décadas.

7 Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, editorial Porrúa, 2005.

8 *Transparencia Internacional*, Libro de consulta 2000 de Tomo I, páginas 161-171.

9 Viola, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

10 Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993.

11 Sotelo, Ignacio, “El futuro del Estado social”, en *Claves de razón práctica*, Madrid, abril 2010, número 201, páginas 14-23.

12 Huerta, Arturo, *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*, México, UNAM, 2009, página 15.

13 Cárdenas Gracia, Jaime, “Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 119, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de octubre de 2011.— Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»