



Conferencia Nacional
de Gobernadores



La Reforma del Estado en México, un Camino de Acuerdos

Materiales Para la Actualización de la Agenda

C O N A G O

Comisión para la
Reforma del Estado

Coordinador

C.P. Jorge Herrera Caldera

Gobernador del Estado de Durango

1



C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador Constitucional
del Estado de Durango



Los cinco documentos que se presentan en esta edición son producto del trabajo de la Comisión de Reforma del Estado de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CRE-CONAGO), realizado en cumplimiento de su agenda aprobada por su pleno en la XLI Reunión Ordinaria. Resultan de organizar y seleccionar los materiales aportados por el rico debate en la materia a lo largo de casi doce años, a partir de ubicar coincidencias y diferencias para identificar diagnósticos; ponderar propuestas; y analizar su viabilidad legislativa.

Los textos son una muestra muy representativa del alto nivel de propuesta alcanzado hasta ahora por la inteligencia política y civil mexicana en este estratégico tema y constituyen un eficaz soporte de las deliberaciones internas de la CONAGO sobre Reforma del Estado, mismas que se continuarán desahogando conforme a la agenda prevista. Sus contenidos: Bases para el Debate de la Reforma del Estado, Federalismo, Régimen de Estado y de Gobierno, Participación Ciudadana y Garantías Sociales, Reforma del Poder Judicial, Democracia y Sistema Electoral, Bases Constitucionales de la CONAGO y Reforma Política para el Distrito Federal, permiten comprender claramente el estado del arte en el diseño de la necesaria modernización institucional que exige la democracia mexicana.

Por eso el Senado de la República y la CRE-CONAGO tuvieron a bien establecer el convenio que se presenta en esta edición, donde se precisa la unión de esfuerzos destinados a difundir estos trabajos, como otra aportación de México al Encuentro Iberoamericano “Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz” que tiene lugar a lo largo de este año. Los signatarios del convenio consideramos que divulgar los diagnósticos y propuestas elaborados por la pluralidad política y civil mexicana a lo largo de los últimos doce años de Reforma del Estado, es una forma de rendir un sencillo homenaje al espíritu transformador de la Constitución de Cádiz, cuyo ánimo modernizador nos impulsa para continuar la tarea de construir el cambio en que estamos empeñados.

Debo enfatizar que los diagnósticos, análisis y propuestas recogidos en estos cinco documentos reflejan la visión de muy diversos actores de la política y de la academia, así como de especialistas en los temas tratados, pero no necesariamente representan el punto de vista de la Comisión de Reforma del Estado de la CONAGO o de sus integrantes.

En ese sentido, más que un posicionamiento o pronunciamiento específico sobre cada tema, lo que se ha buscado con estos textos es recoger, de manera abierta y con ánimo incluyente, los diferentes enfoques y planteamientos que se han expresado en nuestro País, en torno al gran reto de la Reforma del Estado mexicano.

De esta manera, en mi calidad de coordinador de la CRE-CONAGO, me es grato presentar esta obra, al tiempo que celebrar la colaboración en su difusión del presidente de la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República, senador José González Morfín, así como de los presidentes de las comisiones de Puntos Constitucionales, Federalismo y Reforma del Estado, respectivamente, senador Melquiades Morales Flores, senador Raúl Mejía González, senador Cleominio Renán Zoreda Novelo, y de quienes firman como testigos del mismo, el senador del Estado de Durango, Ricardo Fidel Pacheco, el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Durango, J. Apolonio Betancourt Ruiz y el coordinador técnico de la CRE-CONAGO, J. Alberto Aguilar Iñárritu.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

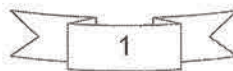
CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, ASÍ COMO LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE FEDERALISMO TAMBIÉN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EN LO SUCESIVO "SENADO", INTEGRANTES MEXICANOS DEL COMITÉ ORGANIZADOR DE LA CONMEMORACIÓN DEL BICENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, REPRESENTADAS RESPECTIVAMENTE POR LOS C. SENADORES JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, MELQUIADES MORALES FLORES Y RAÚL MEJÍA LÓPEZ, Y POR LA OTRA LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, EN LO SUCESIVO "CRE-CONAGO", REPRESENTADA POR SU COORDINADOR EL C. GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO, JORGE HERRERA CALDERA, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:

ANTECEDENTES

QUE el Encuentro Iberoamericano "Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz" tiene como propósito fundamental afianzar nuestros fraternales lazos de unión, a partir de reflexionar sobre nuestro común pasado constitucional de cara al siglo XXI, y así justipreciar otra vez las valiosas aportaciones de nuestros representantes parlamentarios decimonónicos para la modernizar nuestras respectivas sociedades, en un evento que se realiza sobre la base del respeto a los principios de libertad, de solidaridad y de la democracia como sistema político sustentado en la dignidad del ser humano.

QUE a través de la remembranza de las aportaciones de los diputados americanos, se reconoce y se celebra en la Constitución de Cádiz la capacidad y voluntad reformadora que asumió al constitucionalismo como el gran recurso del cambio social para mejorar nuestra organización política en múltiples e importantes materias como representatividad ciudadana y democracia, derechos humanos, justicia, libertad e igualdad, entre otras.

QUE las Comisiones de Federalismo y Puntos Constitucionales del "SENADO" y la Comisión para la Reforma del Estado de "CRE-CONAGO" consideran que el espíritu de la tradición reformadora gaditana tiene un lugar fundamental en el desempeño de sus responsabilidades y como tal anima los esfuerzos de actualización constitucional en que están empeñados, por lo que concuerdan en que las celebraciones de Cádiz constituyen un magnífico marco para exponer el *estado del arte* en el proceso constitucional mexicano para la Reforma del Estado.





Conferencia Nacional
de Gobernadores

ACUERDAN

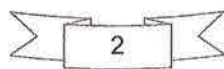
PRIMERO.- El "SENADO" difundirá en las celebraciones constitucionales gaditanas los cinco primeros volúmenes elaborados y publicados por la "CRE-CONAGO", como otra aportación de México al Encuentro Iberoamericano "Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz" que, a través de divulgar los diagnósticos y propuestas elaborados por la pluralidad política y civil mexicana a lo largo de los últimos doce años de Reforma del Estado, quiere rendir un homenaje al espíritu transformador de la Constitución de Cádiz.

SEGUNDO.- Las publicaciones incorporan, además de la agenda temática para la Reforma del Estado de la "CRE-CONAGO" acordada por el pleno de la Conferencia Nacional de Gobernadores en su XL Reunión Ordinaria e incluida en el primer volumen denominado Materiales para la Actualización de la Agenda de Reforma del Estado, la recopilación ordenada de los diversos contenidos que en materia de Federalismo, Bases Constitucionales de la CONAGO y Reforma Política para el Distrito Federal, Régimen de Estado y de Gobierno, Democracia, Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Participación Ciudadana, así como Reforma del Poder Judicial, ha aportado el debate plural durante más de una década de trabajos reformadores en este campo.

TERCERO.- Las publicaciones en comento resultan de organizar y seleccionar los materiales aportados por el debate, a partir de sus coincidencias y diferencias e identificar el diagnóstico más aceptado; ponderar la idoneidad de cada propuesta respecto de ese diagnóstico; considerar la frecuencia con que esa propuesta aparece en el debate; y analizar su viabilidad legislativa. De esta manera, los textos son una muy representativa muestra la riqueza alcanzada hasta ahora por la inteligencia política y civil mexicana en este estratégico tema.

CUARTO.- Finalmente, la "CRE-CONAGO" se compromete a entregar antes del 10 del mes de abril de 2012, a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Federalismo, los textos debidamente editados, para su difusión en el marco de la Encuentro Iberoamericano "Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz", así como entre universidades y centros de estudios de México, España y América Latina, distintos poderes legislativos y entre todos aquellos sectores interesados en la Reforma del Estado Mexicano.

Dado en la Honorable Cámara de Senadores a los 10 días del mes de abril de 2012.





Conferencia Nacional
de Gobernadores

Por el Senado

Por la Conferencia Nacional de Gobernadores


SEN. JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN
Presidente de la Mesa Directiva



Gov. de Durango **JORGE HERRERA CALDERA**
Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado

Testigos

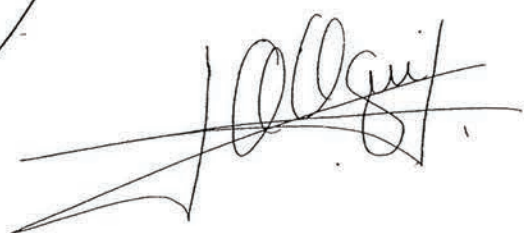

SEN. MELQUIÁS MORALES FLORES
Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales

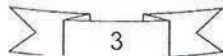

SEN. RAÚL MEJÍA GONZÁLEZ
Presidente de la Comisión de
Federalismo


SEN. RICARDO F. PACHECO


SEN. RENÁN C. ZOREDA NOVELO
Presidente de la Comisión Para la
La Reforma del Estado

DR. J. APOLONIO BETANCOURT RUIZ
Presidente del Tribunal Superior
de Justicia del Estado de Durango


LIC. J. ALBERTO AGUILAR INÁRRITU
Secretario Técnico de la Comisión para la
Reforma del Estado de la Conferencia
Nacional de Gobernadores





Conferencia Nacional
de Gobernadores

Federalismo, Bases Constitucionales de la CONAGO y Reforma Política del Distrito Federal

C O N A G O

Comisión para la
Reforma del Estado

C O N A G O

Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz

19 de Marzo de 2012

DIRECTORIO

Coordinador

C.P. Jorge Herrera Caldera

Gobernador del Estado Durango

Integrantes:

Ing. Carlos Lozano de la Torre

Gobernador del Estado de Aguascalientes

Lic. José Guadalupe Osuna Millán

Gobernador del Estado de Baja California

Lic. Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor

Gobernador del Estado de Baja California Sur

Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés

Gobernador del Estado de Campeche

Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Gobernador del Estado de Coahuila

Lic. Mario Anguiano Moreno

Gobernador del Estado de Colima

Lic. Juan Sabines Guerrero

Gobernador del Estado de Chiapas

Lic. César Horacio Duarte Jáquez

Gobernador del Estado de Chihuahua

*Lic. Marcelo Ebrard Casaubon
Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

*C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango*

*Lic. Héctor Germán René López Santillana
Gobernador del Estado de Guanajuato*

*Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero
Gobernador del Estado de Guerrero*

*Lic. José Francisco Olvera Ruiz
Gobernador del Estado de Hidalgo*

*C.P. Emilio González Márquez
Gobernador del Estado de Jalisco*

*Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador del Estado de México*

*Lic. Fausto Vallejo Figueroa
Gobernador del Estado de Michoacán*

*Dr. Marco Antonio Adame Castillo
Gobernador del Estado de Morelos*

*Sr. Roberto Sandoval Castañeda
Gobernador del Estado de Nayarit*

*Lic. Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador del Estado de Nuevo León*

*Lic. Gabino Cué Monteagudo
Gobernador del Estado de Oaxaca*

*Lic. Rafael Moreno Valle Rosas
Gobernador del Estado de Puebla*

*Lic. José Eduardo Calzada Roviroza
Gobernador del Estado de Querétaro*

*Lic. Roberto Borge Angulo
Gobernador del Estado de Quintana Roo*

*Dr. Fernando Toranzo Fernández
Gobernador del Estado de San Luis Potosí*

*C.P. Mario López Valdez
Gobernador del Estado de Sinaloa*

*Lic. Guillermo Padrés Elías
Gobernador del Estado de Sonora*

*Q.F.B. Andrés Granier Melo
Gobernador del Estado de Tabasco*

*Ing. Egidio Torre Cantú
Gobernador del Estado de Tamaulipas*

*C.P. Mariano González Zarur
Gobernador del Estado de Tlaxcala*

*Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz*

*Sra. Ivonne Aracelly Ortega Pacheco
Gobernador del Estado de Yucatán*

*Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes
Gobernador del Estado de Zacatecas*

*Coordinador de la Publicación
Lic. José Alberto Aguilar Iñárritu*

*Asesor
Dr. Lorenzo Córdova Vianello*

*Asesor
Lic. Jorge García Córdova*

*Asesora
Mtra. Paula Sofía Vázquez Sánchez*

*Secretario Técnico de la CONAGO
Mtro. Rolando García Martínez*

*Coordinación Editorial
Lic. Adrián Gallardo Landeros*

*Diseño Editorial
Lic. Jesús Javier Treviño García*

ÍNDICE

- Pg. 22** *Introducción*
- Pg. 27** *I. Relaciones intergubernamentales*
- 1. Relaciones Federación-Estado-Municipio*
 - 2. Relaciones interestatales e intermunicipales*
 - 3. Coordinación metropolitana*
 - 4. Cuarto nivel de gobierno*
 - 5. Constitucionalización de la CONAGO*
- Pg. 31** *II. Régimen de competencias*
- 1. Competencias de la federación*
 - 2. Competencias de los estados*
 - 3. Competencias de los municipios*
 - 4. Descentralización*
 - 5. Facultades concurrentes y subsidiariedad*
- Pg. 36** *III. Federalismo hacendario*
- 1. Facultades y obligaciones recaudatorias de los tres niveles de gobierno*
 - 2. Facultades y obligaciones presupuestales de los tres niveles de gobierno*
 - 3. Coordinación fiscal*
 - 4. Deuda pública*

Pg. 49 IV. *Planeación y desarrollo regional*

1. *El papel de la federación*
2. *El papel de los estados*
3. *El papel de los municipios*
4. *El papel de la sociedad*
5. *Desarrollo sustentable y equidad*
6. *Combate a la pobreza*
7. *Investigación científica y desarrollo tecnológico*

Pg. 56 V. *Transparencia y rendición de cuentas*

1. *Legislación*
2. *Instancias de fiscalización*
3. *Mecanismos de rendición de cuentas*
4. *Participación ciudadana*

Pg. 58 VI. *Reforma municipal*

1. *Autonomía*
2. *Reelección inmediata*
3. *Representación política*
4. *Gestión administrativa y servicio civil de carrera*
5. *Periodo constitucional*
6. *Autonomía de los pueblos indios*
7. *Creación de nuevos municipios*

Pg. 66 VII. *Reforma política del Distrito Federal*

Foros de la Ley para la Reforma del Estado

1. *Coordinación metropolitana*
2. *Convertir a las delegaciones en municipios*
3. *Reforma política del Distrito Federal*

Pg. 70 *Iniciativa presentada por la Senadora María de los Ángeles Moreno*

1. *Reforma al artículo 122 de la Constitución*
2. *Reelaboración del artículo 44 de la Constitución*
3. *División territorial*
4. *Participación Vecinal*
5. *Función judicial*

Pg. 75 *Iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal suscrita por legisladores federales de PRD, Convergencia, PAN y realizada en colaboración con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón*

1. *Autonomía en el régimen interior de la Ciudad de México*
2. *Constitución Política de la Ciudad de México*
3. *Poder revisor de la Constitución*
4. *Iniciativas de ley y de reforma constitucional*
5. *Deuda pública*
6. *Poder Ejecutivo local*
7. *Mando de la fuerza pública en la Ciudad de México*
8. *Ciudad Capital*
9. *Varias reformas importantes*

FEDERALISMO, BASES CONSTITUCIONALES DE LA CONAGO Y REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción

El presente es el primero de varios documentos de apoyo que esta Comisión de Reforma del Estado, ha preparado con el objeto de facilitar la deliberación y la formación del consenso al interior de los Grupos de Trabajo cuya creación fue acordada por el pleno de la XL Reunión Ordinaria de la CONAGO, realizada el 27 de mayo de 2011.

En aquella ocasión se aprobó una agenda temática de siete puntos, y se estableció conformar el mismo número de Grupos de Trabajo, a saber:

- o Federalismo
- o Régimen de Estado y de Gobierno
- o Participación Ciudadana y Garantías Sociales
- o Reforma del Poder Judicial

- o Democracia y Sistema Electoral
- o Bases Constitucionales de la CONAGO
- o Reforma Política para el Distrito Federal

En la mencionada reunión se presentó el documento MATERIALES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA AGENDA DE REFORMA DEL ESTADO, que se realizó con la finalidad de reunir distintos materiales provenientes de varios ejercicios de reflexión y debate sobre la Reforma del Estado en México, donde se destacaron las aportaciones de CONAGO en la materia, así como distintas iniciativas legislativas que hoy forman parte de la agenda del Congreso de la Unión.

El documento presenta una muy representativa muestra la riqueza alcanzada en este estratégico tema por la inteligencia política y civil mexicana durante los últimos 10 años y, de manera organizada, acerca las fuentes de todas ellas a los trabajos de la Conferencia y, en particular, de la Comisión de Reforma del Estado.

En consecuencia ese ejercicio permitió definir la agenda de Reforma del Estado de CONAGO y sentar las bases para su actualización, lo que constituye el trabajo de los mencionados Grupos. En este sentido, la agenda de la Comisión de Reforma del Estado reconoce la enorme riqueza de diagnósticos y propuestas existentes en la materia y por tanto parte de:

- Considerar las múltiples propuestas existentes, emanadas de todas las fuerzas políticas y de la propia ciudadanía; y
- Retomar todos los trabajos realizados en el seno de la CONAGO, e incorporar las aportaciones de los legisladores federales y locales, así como de los presidentes municipales.

Las agrupa en los siete temas antes referidos: Federalismo, Régimen de Estado y de Gobierno, Reforma al Poder Judicial, Participación Ciudadana y Garantías Sociales, Democracia, sistema electoral y sistema de partidos, Bases constitucionales de la CONAGO y Reforma Política para el Distrito

Federal, y mandata realizar un ejercicio técnico que tenga por objeto precisar coincidencias y diferencias de cada propuesta y encontrar los puntos de acercamiento entre todas ellas.

Para realizar la referida tarea, se propuso y fue aprobado un método de análisis y exposición que guía la elaboración de los documentos de apoyo para el trabajo de los Grupos y también facilita la generación de conclusiones en cada uno de ellos, bajo la premisa de alcanzar el máximo consenso posible. Dicho método consiste en procesar a través de cuatro pasos, toda la información recopilada en el documento MATERIALES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA AGENDA DE REFORMA DEL ESTADO, a saber:

1. Identificar el diagnóstico más aceptado;
2. Ponderar la idoneidad de cada propuesta respecto de ese diagnóstico;
3. Considerar la frecuencia con que esa propuesta aparece en el debate;
4. Analizar su viabilidad legislativa.

Este nuevo documento y los subsiguientes de esta serie, resultan de aplicar el método de trabajo antes descrito. En este caso, se construye una premisa y se describen posibles acciones a realizar en los diferentes apartados que desglosan la materia de este ejercicio: Federalismo, Bases Constitucionales de la CONAGO y Reforma Política del Distrito Federal.

Como ya se estableció líneas más arriba, sus pretensiones se limitan a apoyar la deliberación y la formación del consenso en el trabajo de los Grupos y de ninguna forma pretenden limitar la incorporación al debate de cualquier otra propuesta al mismo que los integrantes de cada Grupo consideren aportar.

Se decidió agrupar los tres temas referidos con la finalidad de facilitar su consulta en un solo título, en el entendido que cada uno será tratado en su correspondiente Grupo de Trabajo.

El siguiente documento reunirá los temas de Democracia, sistema electoral y sistema de partidos, Participación Ciudadana y Garantías Sociales y los dos últimos de esta serie serán, respectivamente, Régimen de Estado y de Gobierno y Reforma al Poder Judicial.

Gobernador Jorge Herrera Caldera
Coordinador
Comisión para la Reforma del Estado (CONAGO)

Federalismo, Bases Constitucionales de la CONAGO Y Reforma Política del Distrito Federal

Estos tres ejes temáticos, por su propia naturaleza, son de particular relevancia para un órgano como la CONAGO y deben formar parte ineludible de las propuestas que en materia de reforma del Estado se realicen.

De acuerdo con el método de trabajo aprobado, aquí se recogen y sistematizan las propuestas más consistentes de todas aquellas que fueron presentadas en distintos foros nacionales, donde se destacan los realizados en el marco de la Ley para la Reforma del Estado que constituye uno de los momentos de la discusión más acabado en esta materia. De igual forma, se consideraron temas planteados por los partidos políticos en espacios posteriores como aquellos relativos a la denominada “Reforma Política” presentados a lo largo del año 2010. Vale la pena mencionar que varios de los puntos que se enlistan ya fueron objeto de reformas constitucionales con posterioridad a su presentación en los foros referidos, por lo que se dejan como referencia contextual del proceso de avance de la reforma en este campo.

Estos temas se engloban dentro de VII grandes bloques, cada uno de los cuales se subdivide en varios temas específicos y en sus consecuentes propuestas concretas.

I. Relaciones intergubernamentales

PREMISA: El tema de las relaciones intergubernamentales constituye la médula de la materia federalista pues de él depende la reordenación de las relaciones políticas entre los diversos órganos de gobierno, así como la distribución de competencias entre ellos.

La redefinición de las relaciones intergubernamentales es el eje para redefinir al federalismo en México y fortalecer la división de poderes vertical que supone esta forma de Estado. No debemos perder de vista que uno de los principios democráticos fundamentales es el de la distribución y equilibrio del poder. En ese sentido, el fortalecimiento del federalismo se traduce en el fortalecimiento del régimen democrático.

Uno de los problemas históricos de nuestro federalismo es que el mismo se ha articulado a partir de una serie de atribuciones que se fueron desprendiendo a favor de las entidades desde el poder central. Situación que ha ido a contracorriente con el sentido fundacional de esta forma de Estado que presupone, por lo contrario, que son las entidades las que se desprenden de facultades que le son conferidas al poder central. Esa es la lógica que subyace a la así llamada “cláusula residual” contenida en el artículo 124 de la Constitución federal.

El mal diseño y planeación del régimen federal en México ha provocado que las facultades reservadas a las entidades federativas sean concebidas, además de lo concerniente a su régimen interior, en una lógica de vinculación con el poder federal. Es decir, el diseño federal no contribuye a fomentar la relación entre las entidades federativas y propiciar la creación de núcleos de desarrollo y de interacción política regional. Lo cual no supone que no existan, pero son producto más bien de eventuales y muchas veces coyunturales decisiones de gobierno y, por tanto, no encuentran en el marco institucional y legal ni el reconocimiento de potenciales niveles intermedios de gobierno, ni facultades expresas que tiendan a la creación de bloques regionales de interacción política y desarrollo económico y social.

La lógica que articula las propuestas que en este rubro temático se presentan es precisamente estimular la formación de nuevos ámbitos de desarrollo e interacción institucional para potenciar sus ventajas, tanto en el plano regional, -respecto de la conformación por asociación de políticas y acciones, de ejes transversales y cuencas-, como metropolitano, -respecto de la asociación de espacios urbanos- y comarcal, respecto de la asociación de espacios rurales-, a través del reconocimiento jurídico de

dichas figuras así como de facultades a los órganos estatales y municipales de gobierno que faciliten la creación de las mismas.

1. Relaciones Federación-Estado-Municipio

a. Se plantea la creación de nuevos esquemas de cooperación entre la Federación, los Estados y los Municipios fundados en los siguientes puntos rectores:

i. Revisión de mecanismos de cooperación entre ellos

ii. Uniformidad de principios básicos.

Ello implica plantear con claridad los postulados que rigen la función pública y que articulan, en consecuencia, los trabajos de los distintos órdenes, con independencia de la orientación política de cada uno de ellos.

Acciones a realizar: Establecer un alto grado de consenso ampliamente mayoritario para determinar los principios básicos que debe seguir la colaboración interinstitucional.

iii. Compatibilización legislativa en los tres órdenes de gobierno.

Se propone que existan un mayor número de criterios de uniformidad legislativa que permitan, con independencia de las modalidades que cada legislador local quiera imprimir a las características organizativas de cada estado y de sus municipios, contar con un diseño esencialmente uniforme de las estructuras institucionales locales y municipales y de sus funciones principales.

Acciones a realizar: Modificar a nivel de la Constitución federal de los artículos 115, 116 y 122 para introducir los criterios de homogeneización legislativa.

iv. Definición de las facultades de cada orden de gobierno en la Constitución.

Este punto ya está desarrollado constitucionalmente, pero se propone otorgar una mayor claridad y desarrollo respecto de la distribución de competencias.

Acciones a realizar: Inevitablemente se requiere revisar la norma constitucional para precisar la redefinición en la distribución de competencias.

v. Reforma a los artículos 116 y 117 para permitir la asociación entre estados, entre municipios y entre ellos con el fin de atender problemáticas comunes de tipo local o regional.

Actualmente existe la posibilidad de que ello ocurra (y de hecho ocurre con frecuencia), pero el tener una base constitucional explícita permitiría un mayor dinamismo y certeza jurídica en la instrumentación de planes de desarrollo o bien de planes de acción gubernamental conjuntos.

Este aspecto constituye un estratégico asunto de modernización nacional toda vez que permitiría potenciar las ventajas competitivas de regiones, áreas metropolitanas y comarcas rurales que hoy se encuentran limitadas, cuando no neutralizadas, restando una fundamental fuente de fortaleza al desarrollo competitivo del país a escala global.

Acciones a realizar: Es indispensable una modificación constitucional que el sentido de los anterior, establezca las nuevas atribuciones para los estados.

La viabilidad política de este paquete de reformas es posible particularmente si se presenta como una propuesta integral enfocada al fortalecimiento de los estados y los municipios y sobretodo si se presenta como un planteamiento que permita el surgimiento de polos regionales de desarrollo y de restitución de la planeación gubernamental, federal y local, a nivel regional, urbano y rural.

2. Relaciones interestatales e intermunicipales

a. Permitir asociación entre estados y municipio o entre municipios.

Este planteamiento que supone una reforma a los artículos 115, 116, 117 y 122, se vincula con el punto anterior y constituye la base para que se potencien alianzas gubernamentales de carácter regional que permitan una mayor coordinación y capacidad para enfrentar problemáticas comunes.

Acciones a realizar: Es indispensable una modificación constitucional que establezca las nuevas atribuciones para los estados y municipios.

3. Coordinación metropolitana

a. Creación de autoridades metropolitanas.

En consonancia con la lógica de crear alianzas de diversas instancias de gobierno que permitan enfrentar de mejor manera problemáticas comunes, esta propuesta se centra en los ámbitos metropolitanos que involucran a más de un municipio y que imponen, consecuentemente una coordinación entre ellos para la prestación de servicios y la realización de proyectos comunes.

Acciones a realizar: Es indispensable una modificación constitucional que establezca las nuevas atribuciones para los estados, municipios y el Distrito Federal en donde se ubiquen áreas metropolitanas que rebasen los límites políticos de municipios y entidades federativas.

b. Reforma al artículo 117 que permita la coordinación de otras entidades federativas con el D.F.

En tenor con lo anterior, resulta indispensable la reforma de este artículo para permitir la realización, con un fundamento constitucional específico, de convenios de colaboración que permitan una articulación regional que, en el caso del centro del país, involucre al Distrito Federal.

Acciones a realizar: Es ineludible una modificación constitucional en el sentido referido.

4. Cuarto nivel de gobierno

a. Crear un cuarto nivel de gobierno en la Constitución.

El sentido de esta propuesta es crear constitucionalmente órdenes de gobierno intermedios a los actualmente existentes, tales como zonas suprarregionales en ejes transversales y cuencas, áreas metropolitanas y comunidades o comarcas, sobre la base de la coordinación y cooperación interestatal e intermunicipal.

Acciones a realizar: La creación de órdenes de gobierno intermedios a los actualmente existentes requiere, de manera inevitable, una reforma constitucional que los reconozca.

5. Constitucionalización de la CONAGO

a. Dotar a la CONAGO de una base constitucional como instancia de coordinación entre ejecutivos locales para el establecimiento de programas gubernamentales regionales

Actualmente la Conferencia Nacional de Gobernadores posee el estatus de una Asociación Civil sin reconocimiento constitucional como un órgano de decisión o de coordinación de políticas públicas. Otorgarle una base constitucional supondría dotar a la CONAGO de un rol específico como instancia de coordinación entre ejecutivos locales para el establecimiento de programas gubernamentales regionales con carácter incluso vinculante.

Obviamente el desarrollo de proyectos regionales tanto de carácter económico, como de servicios, no depende sólo de las decisiones de los ejecutivos locales e involucra a otros poderes e instancias; pero al ser

los ejecutivos los responsables de la planeación y de la determinación de políticas públicas, la CONAGO podría convertirse en un foro que permitiría detonar y articular esas posibles propuestas.

La constitucionalización de la CONAGO adquiere un sentido particular si se le reconoce un papel en el proceso de planeación democrática fijado por el artículo 26 constitucional. En efecto, dicha intervención permitiría a los gobernadores poder incidir en la discusión y construcción de la agenda nacional. Ello permitiría una coincidencia en la determinación e instrumentación de políticas públicas con alcance nacional y con operación a escala país y también región y entidad federativa.

Acciones a realizar: Elaborar una propuesta del más amplio consenso mayoritario que visualice la conformación de un Consejo de Regiones como órgano rector de la planeación regional, urbana y rural de los estados asociados e interlocutor válido del gobierno federal, con un carácter deliberativo y propositivo en un principio, capaz de evolucionar en el sentido vinculante de sus decisiones.

II. Régimen de competencias

PREMISA: La discusión sobre el régimen de competencias que es consecuencia del diseño del estado federal, es clave para la actuación real del federalismo. A pesar de que la Constitución establece en el artículo 124 la así llamada “cláusula residual”: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en los hechos hemos presenciado una tendencial concentración de potestades en los poderes federales.

En consecuencia, una redefinición del federalismo en México pasa por rediscutir las facultades que corresponden a cada instancia de gobierno, explicitando las competencias que cada uno de ellos tiene. El eje rector de esa redefinición de competencias implica realizar una precisión de las facultades exclusivas de cada orden de gobierno así como una aclaración de los alcances de las facultades concurrentes y las hipótesis en las que

las mismas se presentan. De igual manera, esa redefinición supone la inclusión de atribuciones que permitan, por un lado, una base legal y, por el otro, estimulen la realización y determinación de políticas públicas de alcance no sólo estatal sino de tipo regional o supralocal.

1. Competencias de la federación

La determinación de estas competencias conviene que sea establecida a partir de un ejercicio integral de redefinición del modelo de federalismo que se pretenda.

2. Competencias de los estados

a. Otorgar a los Gobernadores el derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

Esta posibilidad no sólo es pertinente, sino deseable en la medida que permite una mayor incidencia de la agenda local en la discusión de las leyes federales, lo cual redundaría en favor del equilibrio. Sin embargo, su instrumentación adquiere una gran complejidad política, toda vez que hoy la facultad de iniciativa para leyes federales corresponde, entre otros actores, a los congresos de los estados, lo que hace difícil que se abra la posibilidad de que otro poder local pueda gozar de esa facultad.

Acciones a realizar: Es indispensable modificar el artículo 71 de la constitución federal para incorporar a los titulares de los ejecutivos locales entre los sujetos legitimados para presentar iniciativas de leyes y decretos federales.

b. Participación en sectores estratégicos: energético, económico y marítimo, bioenergético.

Más allá de su pertinencia, son temas en los que por su naturaleza difícilmente tendría viabilidad su modificación a favor de una mayor presencia local. No sólo porque supone cambios importantes al régimen constitucional en su “capítulo económico”, sino porque se trata de un tema

que ha venido generando muchas posiciones radicalmente encontradas y que no cuenta con los consensos necesarios. Sin embargo, de manera más puntual aunque no menos importante, hay un subtema donde el consenso es creciente y es muy necesario avanzar para reconocer facultades locales en materia del muy abandonado territorio insular de la nación, cuya discusión se remonta al constituyente que lo hizo depender de la federación y cuyos resultados dejan mucho que desear.

Acciones a realizar: Para avanzar en la materia es indispensable modificar a los artículos 26 y 27 constitucionales. De manera específica, se requiere modificar el artículo 48 constitucional para que el territorio insular ubicado a 12 millas náuticas de las costas sea de jurisdicción estatal

c. Permitir a los Estados la celebración de Tratados Internacionales

Esta propuesta no tiene viabilidad política ni jurídica. Normalmente los estados federales no prevén la competencia para las entidades federadas de poder suscribir directamente tratados internacionales. Otra cosa es modificar el procedimiento de ratificación de tratados actualmente previsto por la Constitución que, eventualmente podría contemplar algún tipo de participación de otros órganos (como por ejemplo la Cámara de Diputados). Un asunto distinto es el relativo a la cada vez mayor participación local en el plano global en el marco de sus facultades para impulsar su desarrollo. Es la denominada diplomacia estatal e incluso municipal, la cual no tiene limitaciones, se practica, es deseable y actualmente imprescindible.

3. Competencias de los municipios

a. Hacer que los programas de asistencia social y combate a la pobreza sean de aplicación directa de los municipios

b. Ampliar supuestos en materia de controversia constitucional emanados de la actuación de los municipios

c. Ampliar supuestos de responsabilidades política, civil, administrativa

y penal de los servidores públicos municipales por inobservancia a ordenamientos federales

d. Definir las funciones del Municipio

e. Legislar a nivel federal y en las entidades federativas para que los municipios tengan la facultad de iniciativa legislativa

El fortalecimiento municipal exige fortalecer sus atribuciones mediante una homologación a nivel nacional de sus competencias y de una ampliación de las mismas. En ese sentido destaca de manera relevante la posibilidad de ampliar los casos en los que pueden presentar controversias constitucionales y en los que pueden presentar iniciativas de ley a nivel local.

Acciones a realizar: Se requiere modificar el artículo 115 por lo que hace a las competencias y facultades de los municipios. La posibilidad de que los municipios presenten iniciativas legislativas debería contemplarse en el artículo 116 para imponer a los legisladores de las entidades la obligación de contemplar esa posibilidad en el marco normativo de los estados. Además, la ampliación de supuestos para presentar controversias constitucionales implica revisar en ese sentido la fracción I del artículo 105 constitucional.

4. Descentralización

a. Descentralización de la administración pública federal, materia de seguridad social, federalismo fiscal y federalismo político

b. Redistribución de las facultades, funciones y competencias tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios

c. Ordenar y enlistar, de forma enunciativa y no limitativa, las facultades concurrentes que la Constitución ya consigna de manera dispersa en diferentes artículos.

La viabilidad de las propuestas que apuestan por la descentralización de competencias requiere la presentación de proyectos integrales a nivel nacional en los diferentes temas. Pensar así, por ejemplo, en una descentralización de facultades relativas a la seguridad social, necesariamente parte de un replanteamiento sobre la política nacional de la materia.

Acciones a realizar: Es necesario hacer un análisis integral de cómo se pretende administrar cada tema a nivel estado. Sólo de manera consecuente puede determinarse la competencia de los distintos órdenes de gobierno en la administración de cada función pública, por ejemplo, la seguridad social.

5. Facultades concurrentes y subsidiariedad

a. Definir y delimitar las funciones, potestades y competencia entre los tres órdenes de gobierno

b. Reforma al artículo 124 y 73 de la Constitución con el objeto de precisar las materias concurrentes de la Federación y de las entidades federativas

Actualmente las competencias se encuentran definidas bajo el principio, todo aquello que no está expresamente facultado a la Federación es facultad de los Estados. En el caso de los municipios, sus funciones y potestades se encuentran establecidas en el artículo 115 constitucional. En este sentido, podemos ver que las funciones y las potestades se encuentran delimitadas. Sin embargo, los ámbitos de competencia quedan poco claros en muchas ocasiones, lo que resulta en que ciertas acciones no se realicen ya que no se sabe qué orden de gobierno debe llevarlas a cabo en cierta demarcación territorial.

Acciones a realizar: Tomando en consideración que existen diferencias profundas entre las potestades, las facultades y las competencias, es necesario hacer una revisión de todas éstas, dejando las primeras en la Constitución, tomando en consideración su procedimiento de modificación agravada y las facultades y competencias en legislación secundaria y

reglamentos, en atención a qué estas deben modificarse con mayor rapidez y flexibilidad de acuerdo con las necesidades del país.

III. Federalismo hacendario

PREMISA: En tanto ser la cuestión fiscal, la columna vertebral del Estado y surgir como una expresión principal del pacto político y social que lo sustenta, como la versión ingresos y egresos de sus acuerdos básicos de poder, acordar y realizar una reforma de gran calado que modernice este fundamento de la nación, implica renovar en buena medida, las bases mismas de su organización política, económica y social.

La revitalización del federalismo mexicano es una condición imprescindible para el necesario relanzamiento competitivo y socialmente justo del país, alcanzarlo exige modificar las características del sistema hacendario mexicano vigente. Es indudable que para esos fines y muchos otros también de carácter estructural, la fiscal o hacendaria es una de las grandes reformas que el país necesita.

A lo largo del tiempo, en las varias reformas realizadas al texto constitucional, se consolidó una constante: el gobierno federal asumía prácticamente todas las competencias relacionadas con las decisiones fundamentales del desarrollo del país. Fue justamente, en materia de competencias tributarias, en medio del desorden, la ambigüedad y las contradicciones inducidas en los textos constitucionales, donde con mayor fuerza se consolidó el centralismo mexicano.

El control de las potestades tributarias, se tradujo en el dominio central de todas las decisiones políticas, económicas y sociales de una federación reducida a condición de minoría de edad. De ahí que uno de los principales retos en esta materia, radica en revertir ese proceso centralizador sin ocasionar trastornos graves a las instituciones nacionales.

El sistema impositivo mexicano consagrado en la constitución de 1857 que se retoma en la de 1917, estableció como eje de estructuración fiscal federativa el concepto de “conurrencia” (coincidencia impositiva entre el gobierno federal y los estados). La adopción de este régimen fue decidido por el Constituyente de 1857 entre dos opciones:

- a) Precisar los impuestos que corresponderían de manera exclusiva al gobierno federal, así como los correspondientes a los estados; o
- b) No establecer delimitación alguna de campos impositivos, dejando abierta la posibilidad de que ambos órdenes de gobierno fijaran los impuestos necesarios para cubrir sus presupuestos de gasto. (Concurrencia)

Al optar por la segunda: la “concurrencia”, más de corte norteamericano, se generalizó la doble imposición en el país con todos sus efectos negativos sobre la actividad económica nacional, además de inducir rivalidades fiscales entre el gobierno federal y los estados y entre éstos mismos. Solo se excluyeron los impuestos exclusivos del gobierno federal y los restringidos o prohibidos a los estados, relacionados básicamente con las contribuciones alcabatorias que en esencia refieren los artículos 117 y 118 constitucionales, así como los municipales.

En ese sentido, en atención al principio de “concurrencia”, los estados podrían, por ejemplo, establecer un impuesto sobre la renta propio, lo que no hacen por prudencia para evitar el fenómeno de la duplicidad de gravámenes. Lo mismo podría decirse respecto del impuesto al valor agregado, cuya no existencia estatal deriva de suscribir los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrados entre los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no por una prohibición constitucional. En síntesis, es claro que la coordinación fiscal como eje actual de la relación fiscal federal, no tiene base constitucional, prácticamente pende de los mencionados Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- a. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, los estados o el gobierno federal podrían dar por terminados los convenios celebrados y dejar de observar la Ley de Coordinación Fiscal.

El cuestionamiento a la Ley de Coordinación Fiscal, es que no existe ningún texto constitucional que de manera explícita establezca la facultad para expedirla. Muchos esfuerzos se han realizado para solventar esta deficiencia del sistema fiscal mexicano. Al respecto destacan las siguientes

propuestas que presentan un alto grado de consenso, la primera generada al interior de la Convención Nacional Hacendaria en 2004 y la segunda, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores el 10 de marzo de 2011 como iniciativa de reforma fiscal , a saber:

Convención Nacional Hacendaria

i. En las discusiones de la Convención Nacional Hacendaria, celebrada en 2004, luego de realizar un diagnóstico profundo, se plantearon 11 estrategias las cuales buscan consolidar los mecanismos de gasto, en la materia correspondiente, que permitan definir el nivel de competencia, hacer más eficiente el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión de los servicios a la población

Acciones a realizar:

1. Estrategia uno: salud

a. La mesa de gasto propuso once acciones entre las que destacan:

i. Promover mecanismos y reglas homogéneas, en materia de gasto público, entre las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal;

ii. Reiterar que el gobierno federal tiene la responsabilidad primaria de la rectoría, financiamiento y provisión de los “bienes públicos” nacionales y regionales (información y conocimiento, servicios de salud a la comunidad y control sanitario);

iii. Que la Federación y los estados realicen en forma oportuna el financiamiento de los servicios de salud y la posibilidad de que los municipios también participen de acuerdo a sus objetivos;

iv. Se propone que el fondo de salud tenga como objetivo la atención de las necesidades de la población abierta y el abatimiento de los rezagos en la materia; y

v. Que en vista de que las prioridades de salud requieren de mayores recursos, se les debe dar prioridad al momento en que se logre incrementar la recaudación.

b. Asimismo, se destacaron los impactos que han sufrido las haciendas estatales, derivado de que los convenios de descentralización, celebrados entre la federación y los estados, no se acompañaron de los recursos suficientes para el financiamiento de las funciones transferidas.

2. Estrategia dos: educación

a. En total se propusieron 38 acciones. Para la educación básica fueron 21, entre las que destacan:

i. La incorporación de los municipios en el mantenimiento de la infraestructura de educación básica y su municipalización en función de las capacidades de cada municipio;

ii. Que la competencia para desarrollar la infraestructura necesaria y la provisión del servicio se amplíe a los municipios que tengan la posibilidad de hacerse cargo de estas responsabilidades;

iii. Que es necesario enfocar el análisis y la propuesta de distribución hacia el desarrollo de un esquema de gasto educativo nacional, basado en la demanda total de las entidades federativas y no sólo la demanda federal transferida;

iv. Que dicho modelo debe incluir al Distrito Federal en la asignación de recursos federales bajo las mismas consideraciones que el resto de las entidades federativas.

b. En materia de educación media superior se definió que el esquema deberá ser orientado hacia un proceso de demanda y que deberá incluirse al Distrito Federal como cualquier entidad federativa; además de promover la participación equitativa de las entidades federativas en el financiamiento de la educación media superior.

c. En materia de educación superior se acordó que el financiamiento federal debe cumplir con la meta de destinarle el 1 por ciento del PIB nacional. Asimismo se convino en promover la participación de las entidades federativas en el financiamiento de la educación superior, procurando vincular la investigación científica de los planteles de educación superior con la del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

3. Estrategia tres: desarrollo social

a. En total se propusieron 29 acciones, la más relevante se refiere a la creación del Fondo para el Desarrollo Social, cuyo objetivo sería el desarrollo equilibrado de las regiones. Este fondo se compondría de dos sub fondos, el de infraestructura social y el de combate a la pobreza:

i. El sub fondo de infraestructura social tendría como objetivo corregir los inconvenientes de la operación pasada, que es el problema de incentivos perversos en la utilización de los recursos y la falta de transparencia en la rendición de cuentas.

ii. Sería operado por los municipios y las entidades federativas. Las ministraciones de este sub fondo se entregarían a los estados por conducto del gobierno federal y a los municipios a través de los estados.

iii. El sub fondo de combate a la pobreza tendría por objetivo disminuir la pobreza y buscar la equidad social y económica al interior de cada estado, sus acciones se encuentran enmarcadas en la Ley de Desarrollo Social; dicho fondo tendría cuatro vertientes:

1. Desarrollo de capacidades;

2. Generación de oportunidades de ingreso;

3. Formación de patrimonio y certidumbre familiar y la protección de riesgos.

iv. Este sub fondo será operado por los estados y municipios. Se destaca que los recursos de este sub fondo tendrían como principal origen una proporción de los recursos adicionales derivados del incremento permanente de los ingresos tributarios.

4. Estrategia cuatro: seguridad pública

a. En este apartado la mayoría de las 14 acciones planteadas se refieren a la concurrencia en la operación de seguridad pública y reformas a los ordenamientos jurídicos, sin relación alguna con la materia del gasto.

b. Una de las propuestas es mantener la figura de transferencias federales condicionadas que tengan como destino específico los ámbitos estatal y municipal.

c. Otra propuesta fue la de mantener la fórmula actual de distribución de recursos entre entidades federativas, al considerarse que su uso sigue siendo correcto.

d. Se consideró también que cuando las posibilidades fiscales lo permitan, los recursos destinados a esta materia se ajusten a los niveles de 2001.

5. Estrategia cinco: ciencia y tecnología

a. Dentro de las cinco acciones propuestas se encuentra la de descentralizar a través del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología, vía la asignación de recursos económicos etiquetados específicamente para promover acciones inherentes a esta materia; y

b. La de incorporar en los destinos de aplicación del ramo 39, la ciencia y la tecnología en sus acciones de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y divulgación científica y tecnológica.

6. Estrategia seis: infraestructura portuaria

- a. De las 15 acciones acordadas, la principal fue la de descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras ribereñas, a través de la figura jurídica de una Administradora Costera Integral, en la cual tengan participación mayoritaria los gobiernos municipales o de las entidades federativas.
- b. Dicha administradora hará uso, aprovechamiento, explotación y operación de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias.

7. Estrategia siete: infraestructura carretera

- a. De las 12 acciones propuestas la más significativa es la que se refiere a nuevas opciones de inversión, para que combinando recursos públicos y privados se acelere en un esquema de gradualidad la ejecución de obras;
- b. Para ello se proponen los siguientes esquemas y mecanismos de financiamiento:
 - i. Incorporación de participación privada a través de concesiones;
 - ii. Convenios específicos de coordinación entre ámbitos de gobierno; y
 - iii. Acuerdos interinstitucionales de colaboración.

8. Estrategia ocho: desarrollo económico

- a. Se acordaron ocho acciones, la más relevante referida a la participación de los tres órdenes de gobierno en materia de:
 - i. Promoción de la inversión; y
 - ii. Establecimiento de mecanismos de planeación, programación, presupuestación y de gasto más adecuados a las necesidades de desarrollo

de las medianas y pequeñas empresas.

9. Estrategia nueve: sectores agropecuario y pesquero

a. Del total de las 9 acciones propuestas destacan:

i. El otorgamiento de competencias a los municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria;

ii. La determinación de la rectoría federal en materia de apoyos al campo;

iii. La propuesta de una nueva estructura de cuatro grandes programas que consideren el reordenamiento de toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero.

1. Estos son:

a. Reconversión productiva;

b. Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca;

c. Atención a grupos y regiones prioritarios; y

d. Factores críticos.

10. Estrategia diez: agua

a. Se acordaron 19 acciones, destacando la propuesta para desarrollar el Sistema Financiero del Agua (SFA) que determinará con claridad las distintas fuentes financieras, normas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y recuperación en su caso, de tales recursos financieros.

11. Estrategia once: gasto público.

a. Consiste en orientar la gestión del gasto público de los tres ámbitos de

gobierno hacia esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

b. La única acción se refiere a:

i. La formulación de planes estratégicos y operativos, anuales y multianuales;

ii. El establecimiento de nuevos esquemas de asignación, seguimiento y control presupuestario;

iii. La introducción de mecanismos de medición del desempeño, implantación de procesos para la petición y rendición de cuentas;

iv. El desarrollo de esquemas de administración de recursos humanos basada en niveles de competencia y desempeño;

v. La existencia de estructuras de incentivos individuales y colectivos, con carácter selectivo;

vi. Establecer las bases de operación en una red integral de sistemas automatizados.

ii. El diagnóstico final de la Convención Nacional Hacendaria en materia de gasto público se circunscribe al ámbito del federalismo hacendario y al análisis de diez funciones sustantivas públicas, proponiéndose una estrategia y una serie de acciones para cada una de ellas.

iii. Los diagnósticos parciales confirman el déficit en recursos financieros en las materias de salud, educación (en sus tres niveles), seguridad pública, ciencia y tecnología, infraestructura carretera, desarrollo rural y en agua.

iv. Las acciones acordadas implican una transferencia parcial de las obligaciones en materia de salud y educación del gobierno federal a los estados y municipios, pero sin definirse cómo van a afrontar dichas

responsabilidades, debido a que los recursos que generaría el 3 por ciento del impuesto a las ventas finales que aplicarían los estados—si la propuesta de disminuir el Impuesto al Valor agregado del 15 al 12 por ciento fuera aprobada en el Congreso de la Unión— serían insuficientes, además de agudizar la crisis en las haciendas locales o, en algunos casos, su cumplimiento sería parcial, lo que a la larga agudizaría aun más el deterioro en materia de salud y educación.

Iniciativa de Reforma Fiscal del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Senadores, 10 de marzo de 2011

i. En materia de Impuesto sobre la renta, proponen homologar el régimen de acumulación y deducción de las personas morales con actividades empresariales con la integración del impuesto al valor agregado con el propio Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, de forma tal que la base del gravamen se reconozca en flujo de efectivo, lo que permitirá simplificar de manera importante la determinación de este impuesto, al resultar innecesarios los ajustes por inflación y cambiarios, al tiempo de permitir a las autoridades fiscales una fiscalización más eficiente a través del registro de operaciones en el sistema financiero. Se pretende disminuir gradualmente la tasa nominal hasta ahora vigente, que es del 30% hasta 2012, para disponer un esquema de transición que permita ubicarla en el 25%, en el año 2015.

Acciones a realizar:

2. Modificar el Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyos preceptos regulan el régimen de las actividades empresariales de las personas morales, con base en lo siguiente:

- a. Sustituir el régimen de devengado por flujo de efectivo.
- b. Disminuir, gradualmente, la tasa nominal para personas morales, hasta ubicarla en 25%.
- c. Integrar en el impuesto sobre la renta los elementos más importantes del impuesto empresarial a tasa única, abrogando este último.
- d. Establecer un régimen opcional de tributación simple.

3. Régimen del Flujo de Efectivo

a. Homologar el régimen de acumulación y deducción de las personas morales con actividades empresariales con el impuesto al valor agregado con el propio impuesto sobre la renta de las personas físicas, de forma tal que la base del gravamen se reconozca en flujo de efectivo.

b. Con esta reforma, las personas morales que realicen actividad empresarial estarán obligadas a acumular los ingresos hasta el momento en el que efectivamente los mismos sean percibidos, tendrán derecho a efectuar las deducciones sólo cuando las erogaciones correspondientes hayan sido efectivamente realizadas

4. Disminución de la tasa impositiva

a. Considerando que el promedio de las tasas impositivas en el ISR de las personas morales de los sistemas tributarios de los países miembros de la OCDE es del 25%, estima procedente ubicar, gradualmente, a lo largo de un periodo que culminaría en el año 2015, en dicho nivel la tasa nominal de este gravamen.

b. Lo anterior, implica disminuir gradualmente la tasa nominal hasta ahora vigente, que es del 30% hasta 2012 -en los términos de la reforma aprobada en el año 2009 - para disponer un esquema de transición que permita ubicarla en el 25%, en el año 2015.

c. El sacrificio fiscal que esta medida pudiera implicar, no se transformará de manera directa en una utilidad adicional libre de gravamen para los empresarios, ya que nuestro sistema impositivo integra el impuesto empresarial con el impuesto personal, de forma tal que el primero es un anticipo del segundo.

5. Integrar en el impuesto sobre la renta los elementos más importantes del impuesto empresarial a tasa única, abrogando este último

a. Abrogar el impuesto empresarial a tasa única y trasladar, parcialmente, sus efectos de control al impuesto sobre la renta, de manera tal que la integración de ambos impuestos implique una mayor neutralidad en la carga directa que hoy enfrentan las actividades empresariales, sin perder recaudación y sin fomentar o permitir el uso de figuras elusivas sobre las cuales este impuesto tiene un efecto directo.

6. Establecer un régimen opcional de tributación simple

a. Crear un régimen opcional para las personas morales y las personas físicas que realicen actividad empresarial, con ingresos anuales de hasta 20 millones de pesos, consistente en aplicar una tasa reducida - 5% - sobre el total de ingresos percibidos, sin deducción alguna.

b. Tratándose de los productores rurales, ese sistema simplificado aplicaría para aquellos con ingresos anuales de hasta 4 millones de pesos, con una tasa reducida de 3 por ciento sobre los ingresos totales percibidos, igualmente sin deducción alguna.

v. Impuesto Empresarial a Tasa Única

Acciones a realizar:

1. Se busca llevar el IETU como un gasto no deducible al impuesto sobre la renta el valor de la nómina exenta de este último gravamen, con lo cual, se mantiene el primordial elemento de control establecido en la Ley cuya abrogación se propone, al tiempo de no impactar negativamente la recaudación Federal derivada de este gravamen.

vi. Impuesto al Valor Agregado

Acciones a realizar:

1. Establecimiento de una devolución garantizada de tres puntos de tasa sobre la general del 16%, recuperable para quienes adquieran bienes o servicios en el mercado formal

2. Homologación territorial de la tasa general

3. Establecimiento de una canasta básica alimentaria sujeta a tasa cero en el pago del impuesto al valor agregado, para mantener la protección a los sectores de menores y medianos ingresos

4. Incrementar la recaudación y la eficiencia en el impuesto al valor agregado, cerrando brechas de evasión y elusión fiscales

a. Para ello se propone establecer en la propia Ley, de manera limitativa, los bienes de la canasta alimenticia a los cuales será aplicable la tasa del cero por ciento. Esta canasta está conformada por los productos alimenticios de mayor consumo y de mayor impacto en la economía de las familias de menores ingresos de nuestro país

vii. Código Fiscal de la Federación

Acciones a realizar:

1. De manera complementaria a las reformas establecidas, fundamentalmente en el impuesto al valor agregado, se estima necesario proponer reformas al Código Fiscal de la Federación en dos aspectos fundamentales:

a. Justicia de ventanilla

b. Que la información derivada de las devoluciones del impuesto al valor agregado no pueda ser utilizada para fines de fiscalización

2. Actualmente, el Código Fiscal de la Federación establece para el caso de negativa de devolución de cantidades solicitadas por el contribuyente, dos medios de defensa aplicables: el recurso de revocación y el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a. Los dos medios de impugnación con que cuenta el contribuyente para hacer valer su derecho a la devolución, están diseñados, en lo fundamental,

para contribuyentes de mediana y gran capacidad económica y que pueden absorber, en su estructura de costos, los honorarios de profesionistas que se requieren para ejercer cualquiera de estas vías de acción.

b. Sin embargo, los pequeños contribuyentes se ven, en los hechos, imposibilitados a ejercer sus derechos a través de estas vías ordinarias.

viii. Ley Federal de Derechos

Acciones a realizar:

1. Establecer, con un esquema gradual aplicable a lo largo de los tres años siguientes, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto contenido en esta Iniciativa, que Petróleos Mexicanos Exploración y Producción, pueda reflejar entre los factores de costo deducibles, para fines del pago de derechos, el costo en que se incurra por las inversiones que realice para la exploración, recuperación secundaria y mejorada, así como para el mantenimiento de la instalaciones productivas.

2. Tal medida permitirá fortalecer la capacidad de inversión de PEMEX y sus empresas subsidiarias, al empezar a solucionar el grave problema que enfrentan por la desmedida extracción fiscal de sus ingresos.

IV. Planeación y desarrollo regional

PREMISA: Sin duda un tema vital para el sistema federal y en consecuencia para el bienestar de la nación, es restituir la decisión de realizar e impulsar programas regionales de desarrollo a partir de una base constitucional y legal cierta. Hasta hoy todos los proyectos de esa naturaleza dependen de la coordinación desde el ejecutivo federal o, en su caso, de los acuerdos que los gobiernos locales puedan realizar, pero no tienen una previsión constitucional que los estimule y los convierta en una razón de ser del federalismo a partir de proporcionarle una mucho mayor y mejor certeza jurídica.

1. El papel de la federación

- a. Establecer programas de desarrollo regional a corto y largo plazo en el que se fortalezca el Federalismo y las relaciones intergubernamentales.
- b. Legislar sobre la participación de los municipios en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en particular con todo lo relacionado con la Planeación del Desarrollo Municipal.

El tema supone reevaluar el ejercicio actual para su conformación y en consecuencia realizar un complejo procesamiento político que implica la necesaria redefinición del alcance del PND y de su eficacia evaluable como documento rector de todas las políticas públicas del gobierno. Repensar el Plan ineludiblemente requiere de un mayor involucramiento local en la definición de las grandes líneas de política pública de la nación.

Acciones a realizar: Es indispensable rediseñar los modos de construir el plan nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 constitucional y no sólo desde la perspectiva local, sino de la participación social, de su representatividad política y de su eficacia instrumental, económica, administrativa y presupuestal .

- c. Promulgar la Ley General de Desarrollo Nacional y Regional, metropolitano y comarcal
- d. Impulsar la creación del Consejo Económico y Social de México
- e. Impulsar la creación del Consejo de Regiones de México

Dotar de mejores y mayores bases constitucionales al desarrollo de todas y cada una de sus partes, es un requisito fundamental de la modernización de México. Actualmente existen consejos económicos y sociales en varios estados, sin embargo es necesario generalizar y homogenizar su existencia en todas las entidades y avanzar en una versión municipal de los mismos, así como en la creación de un Consejo Económico y Social nacional.

Lo anterior significaría realizar un cambio radical en el diseño, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas, enfatizando la participación y la contraloría de sus destinatarios: la ciudadanía.

Es el mismo caso del Consejo de Regiones ya comentado en líneas anteriores. En ambos casos, resulta fundamental definir con precisión sus competencias y facultades en la Constitución y en la ley reglamentaria respectiva, particularmente respecto de su representatividad, ágil funcionamiento y los aspectos donde sus acciones son vinculantes o sólo deliberativas y propositivas.

Acciones a realizar: Es necesario incorporar estas figuras en el plano constitucional (preferentemente en el capítulo económico de la constitución) y establecer sus funciones y facultades en la carta magna.

2. El papel de los estados

a. Crear fondos de Contingencias Estatales para desastres naturales

Analizar la pertinencia de establecer acuerdos gobiernos federal y locales para que contratar los servicios de seguro y reaseguro contra riesgos en las entidades, con las empresas del sector de aseguramiento a nivel global. De esta manera los escasos recursos federales y estatales que se destinan a tal fin serían mayoritariamente destinados a cubrir el costo de las primas del caso, ampliando en consecuencia la capacidad gubernamental para atender los desastres naturales.

3. El papel de los municipios

a. Articular una regionalización productiva entre municipios y Estados que fortalezca el federalismo en el marco del desarrollo económico

Desarrollar el tema de la asociatividad local, en la Constitución

Mexicana para institucionalizar la libre asociación voluntaria de agrupaciones de municipios en asociaciones territoriales. Hacer las modificaciones necesarias a la Constitución Política de la Federación para que exista un cuarto ámbito de gobierno: con especial énfasis a este a este espacio de los niveles metropolitano y de comarca, organizados por municipios integrados y agrupados voluntariamente y con fuerza propia en los planos urbano y rural, respectivamente.

Acciones a realizar: Revisar los mecanismos de cooperación existentes para la implementación de políticas de regionalización productiva. Modificación a nivel estatal de los planes de desarrollo para permitir mayor flexibilidad y cooperación en la asignación de presupuestos en el ámbito estatal y municipal.

4. El papel de la sociedad

a. Establecer un sistema de consulta pública para la formación de planes de gobierno que contemple la rendición de cuentas de los poderes públicos ante los órganos de gobierno y la ciudadanía

Incrementar y hacer más eficaz la participación ciudadana en las acciones que realiza el gobierno es una de las metas comunes en todos los niveles de gobierno. Aunque existen en muchos Estados y en el Distrito Federal diversos mecanismos de consulta que someten los planes de desarrollo a la opinión ciudadana, aún hace falta la creación de un sistema de sanciones a la inobservancia de estas disposiciones que constituya un verdadero mecanismo de rendición de cuentas de los poderes públicos frente a la ciudadanía

Acciones a realizar: Revisión de los mecanismos de participación ciudadana existentes, homologación de los mismos e implementación a todos los niveles de gobierno. Establecimiento de mecanismos de sanción en caso de que estos mecanismos no sean tomados en consideración para la planeación y el desarrollo de la localidad.

b. Redimensionar el Sistema Nacional de Planeación, establecido en los Artículos 25 y 26 de la Constitución, en aras de ampliar los niveles de participación del “sector social”

Existen diversos mecanismos que garantizan una mayor y mejor participación del sector social en la toma de decisiones pública que complementan los procedimientos de democracia representativa. Como se señalaba en el inciso anterior, figuras como la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, constituyen herramientas para involucrar de una manera más activa a la ciudadanía.

Acciones a realizar: En tanto que es una variante de la participación ciudadana, aplican las acciones recomendadas en el inciso anterior.

c. Reforma al artículo 115, donde el Gobierno Municipal deberá incorporar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realice

En consonancia con los contenidos de la llamada reforma política, resulta plausible extender los mecanismos de democracia participativa incorporados a nivel federal, y que en muchos casos ya se encuentran implementadas a nivel local, al plano municipal, donde pueden significar mejoras sustantivas para el juego político de la demarcación. No se requiere realizar una reforma constitucional, puesto que estos criterios podrían ser instrumentados en las constituciones locales a partir de las disposiciones contenidas en la reforma política que ahora se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados

Acciones a realizar: Impulsar la aprobación de la reforma política. Promover una reforma homogénea para las constituciones locales que incluya la obligación para los municipios de incorporar mecanismos de democracia participativa, modificación de la legislación secundaria necesaria para implementación de dichas herramientas.

5. Desarrollo sustentable y equidad

a. Aprobación comunitaria y municipal de los proyectos que impacten al medio ambiente

El cuidado y la protección del medio ambiente es un tema de gran relevancia en materia de participación de la comunidad involucrada. En la mayoría de los casos, la aprobación de proyectos que impactan ambientalmente una zona donde reside determinada comunidad son sancionados y aprobados por instancias federales o estatales dejando de lado la opinión de quienes serán más afectados por los resultados de la misma. Diversas resoluciones de la SCJN en la materia que cancelan o posponen proyectos de alto impacto ambiental gracias a la movilización de una comunidad o un grupo de comunidades afectados nos hacen ver la necesidad de incluir en la planeación de este tipo de proyectos a los municipios y/o comunidades involucradas.

Acciones a realizar: Revisión y modificación de la legislación ambiental en el plano estatal así como los bandos de policía y buen gobierno municipal para establecer la obligación de incluir en la planeación de los proyectos al nivel municipal y las comunidades que puedan resultar afectadas o beneficiadas por los proyectos.

b. Facultades de estados y municipios en materia de protección ambiental

Como se señaló arriba, es de fundamental importancia que se otorguen mayores facultades a los municipios en materia de protección ambiental, al ser ellos el nivel más cercano y a los que sus beneficios y/o afectaciones tocan de manera más próxima.

Acciones a realizar: Ver inciso anterior

c. Las concesiones para la explotación de cualquiera de los recursos naturales deberán darse a propuesta del Ejecutivo Federal con aprobación del Ejecutivo Local de la entidad de la que se trate.

Esta propuesta hace a un al lado al poder legislativo, tanto federal como local, lo que merma el equilibrio de poderes. Por ello, aunque es pertinente crear mayores controles, estos deben también tomar en consideración a los poderes legislativos federales y estatales.

Acciones a realizar: Revisar y modificar el régimen de concesiones de explotación para incorporar mayores controles en diferentes niveles y funciones de gobierno.

d. Creación de Polos de Desarrollo

La creación de polos de desarrollo constituye un basamento del desarrollo regional que requiere de una agenda compartida que traspase la demarcación geográfica del municipio y/o el Estado. Sus proyectos de crecimiento deben articularse aunque no depender enteramente de los programas de desarrollo estatales y contar con recursos de manera independiente, para asegurar su permanencia.

Acciones a realizar: Creación de grupos de trabajo multidisciplinarios con la participación de todos los niveles de gobierno, para identificar las acciones idóneas para la implementación de polos de desarrollo a lo largo de la República Mexicana en el marco de un Consejo de Regiones.

6. Combate a la pobreza

a. Crear un fondo de Combate a la pobreza, basado en los criterios marginación y desigualdad

7. Investigación científica y desarrollo tecnológico

a. Impulsar fondos de Inversión Regional para incentivar la investigación científica.

Aunque la investigación científica y el desarrollo tecnológico son materias que no dependen necesariamente del desarrollo regional, es deseable que

se asignen fondos a este rubro íntimamente relacionados con el desarrollo de las ventajas competitivas señaladas por una eventual planeación de cuencas y otras entidades suprarregionales, metropolitanas y comarcales.

V. Transparencia y rendición de cuentas

PREMISA: La transparencia es un tema que se inscribió en la agenda política nacional como un punto obligado de la transición. Su avance ha sido muy importante con la expedición de la Ley Federal de Transparencia en 2001 y la creación de los órganos garantes en la materia a nivel federal y local. La reforma de 2007 incorporó a la constitución los principios que la rigen, así como una serie de obligaciones para los legislativos federal y locales, en el sentido de adecuar sus respectivas normas e instituciones de garantía a los parámetros fijados desde la carta magna. Se trató de una reforma paradigmática que significa un adelanto sustancial en la materia. Sin embargo, el gran problema es que todavía hay muchas entidades federativas que, al igual que el legislativo federal no han cumplido con esa obligación.

1. Legislación

a. Establecer bases constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Este trascendental tema fue objeto de la reforma constitucional al artículo 6º del 20 de julio de 2007, mediante la cual se establecieron los principios y bases rectoras de la transparencia en el país. La misma reforma estableció un plazo de un año para que el legislador federal y sus homólogos de los estados realizaran las modificaciones a las legislaciones secundarias para adecuarse a las nuevas normas constitucionales.

A la fecha, varias entidades han adecuado sus legislaciones en la materia, pero otras, incluyendo el plano federal, aún no realizan los cambios conducentes. En ese sentido, el cumplimiento de esta propuesta se concreta a que se emitan las modificaciones legales en donde aún estén pendientes.

Acciones a realizar: En este tema, la prioridad es establecer un proceso de culminación del trabajo que se realizó con la reforma constitucional, efectuando todas las modificaciones legales no realizadas.

2. Instancias de fiscalización

a. Propiciar una reforma constitucional para que las legislaturas de los estados cuenten con entidades estatales de fiscalización.

Mediante reforma del 7 de mayo de 2008, se modificaron los artículos 116 y 122 constitucionales incorporando la obligación para los legislativos locales y del Distrito Federal de contar con entidades estatales de fiscalización.

El transitorio de dicha reforma dio a los órganos legislativos de las entidades un plazo de un año para adecuar sus normas a los contenidos de la reforma constitucional.

Acciones a realizar: Es indispensable revisar qué entidades cumplieron con la obligación legislativa que les impuso la reforma constitucional. En caso de no haber concretado los cambios en las normas resulta indispensable que se realicen cuanto antes.

3. Mecanismos de rendición de cuentas

a. Establecer, para los tres órdenes de Gobierno la obligación de informar sobre los recursos públicos.

Sobre el tema las disposiciones constitucionales de transparencia imponen a los órganos públicos de los distintos niveles de gobierno informar sobre el uso y destino de los recursos con los que cuentan, mismos que, además, deben estar sujetos a los mecanismos de control y auditoría.

Acciones a realizar: Debe redimensionarse la propuesta para plantear el modo en el que los procedimientos de control deben afinarse y establecer mecanismos de verificación de todas las partidas presupuestales sin

excepción. El tema de discusión reside en determinar qué instancias serán las responsables de llevar a cabo dicha verificación.

b. Propiciar mayor transparencia en la asignación, gestión y control de recursos.

En términos generales, el tema ya está contemplado en las normas constitucionales. Sin embargo, el de la rendición de cuentas es un tema que todavía no puede tenerse por resuelto.

Acciones a realizar: Esta propuesta debe entenderse como la necesidad de fortalecer los mecanismos con los que los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno son ejercidos. Ello supone una mejora en los controles y supervisión de la gestión de los recursos.

4. Participación ciudadana

a. Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Este tema será tratado de manera más amplia en el apartado y documento de trabajo correspondiente. Para efectos de este, la propuesta se centra en el tema de la rendición de cuentas ya tratado.

VI. Reforma municipal

PREMISA: El municipio es una institución clave en el régimen federal. Hasta ahora, sin embargo, no ha habido un desarrollo conceptual y legislativo que reconozca su papel como entidad política originaria de los estados que conforman el pacto federal. Esta tarea resulta urgente para efecto de su fortalecimiento. Debe replantearse la figura del municipio a partir de revisar positivamente su vital papel en el diseño del estado mexicano del siglo XXI. Ello resulta indispensable para poder plantear, en consecuencia, las atribuciones y competencias que se le confieran en razón de cimentar su presencia entre los órdenes de gobierno. La lógica

es sencilla: una autoridad local fuerte automáticamente genera un estado fuerte y socialmente eficaz.

1. Autonomía

a. Reconocimiento constitucional al municipio

Es recurrente proponer darle reconocimiento en la Carta Magna al municipio, a partir de modificar los artículos 40 y 43. En el primer artículo resulta pertinente una modificación que podría añadir algo similar a “mismos que están compuestos por municipios que los conforman”. Respecto de enumerar en el artículo 43 constitucional, todos los municipios existentes en su texto, además de resultar demasiado extenso, es contradictorio con la posibilidad que se explora de permitir que los Estados puedan crear o disolver, de considerarlo necesario, un municipio, ya que cada modificación de este sentido requeriría de una reforma constitucional para incluirle o eliminarle.

Acciones a realizar: Se debe presentar de manera conjunta una propuesta de reforma constitucional que modifique el artículo 40 añadiendo dentro de la conformación del Estado Mexicano, la integración estatal por municipios.

b. Convertir a los municipios no sólo en organizaciones de base territorial con competencias administrativas, sino también legislativas y de dirección política.

En consonancia con la propuesta anterior, resulta coherente también otorgarle al municipio mayores facultades. Dotarlo de mayores capacidades fortalecerá el nivel local de gobierno y permitirá vincular de manera más estrecha las acciones del gobierno local e incluso federal con las necesidades primarias de las personas. Asimismo, la modificación del régimen municipal permitirá que se atajen los problemas de manera más puntual, ya que cada municipio podrá impulsar, incluso en cooperación con otros municipios, una agenda específica.

Acciones a realizar: Reforma constitucional al artículo 115, donde se reconozcan y establezcan los lineamientos generales de las nuevas facultades del municipio así como una reforma integral y de preferencia homogénea, de las constituciones locales de cada Estado, donde se determinen con mayor claridad y exactitud la nueva mecánica de funcionamiento de los mismos, así como su relación con los poderes locales. Además se sugiere acompañar estas reformas con un régimen de transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal.

c. Dotar de mayores atribuciones al cabildo, como la aprobación de leyes y reglamentos, revise la cuenta pública y el plan municipal de desarrollo, así como los convenios que suscriba el ayuntamiento. Lo anterior como una manera de generar mayores pesos y contrapesos al interior de la organización política municipal.

Resulta pertinente dotar a los cabildos de mayores facultades dentro de la organización local. Por medio de una facultad legislativa, podrán impulsar dentro de su Estado las modificaciones que consideren convenientes atendiendo al desarrollo y las características particulares de cada uno. Asimismo, esta iniciativa fortalecerá los lazos entre los representantes del distrito y el cabildo al que pertenezca el mismo. Por otra parte, la revisión de la cuenta pública y el plan municipal de desarrollo deben planearse con mayor detenimiento y cuidado porque si bien es cierto que pueden incentivar un sistema más sano de pesos y contrapesos al interior del ayuntamiento, también pueden provocar parálisis al interior del mismo.

Acciones a realizar: Promover una reforma en las constituciones locales donde se reconozca al cabildo la facultad de presentar iniciativas de ley, así como las pertinentes que les permitan revisar la cuenta pública y el plan municipal de desarrollo y convenios que suscriba el ayuntamiento.

2. Reelección inmediata

a. Derogar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional

para eliminar la prohibición de no reelección inmediata de los funcionarios municipales.

Esta propuesta se encuentra en consonancia con las reformas incluidas en el dictamen aprobado por el Senado en materia de Reforma Política en abril de 2011 y que actualmente se encuentra en espera de ser votado en la Cámara de Diputados y posteriormente en cada una de las legislaturas locales.

Esta iniciativa es positiva en dos sentidos, por un lado la reelección es un poderoso mecanismo de rendición de cuentas que permite a los ciudadanos un mayor control de las acciones de sus funcionarios, ya que traslada el poder de decisión de un funcionario de las cúpulas partidistas hacia el ciudadano, que decidirá en función del trabajo del mismo si lo mantiene en su cargo. Además, permite impulsar agendas de largo aliento dentro de los municipios.

Una consideración muy frecuente y de mucha importancia en el debate, en este caso y en todos los relativos a la reelección, es la posibilidad de revocación del mandato. Su incorporación o su ausencia ha sido determinante para la conformación del consenso en esta materia. De ahí que resulta ineludible su debate respecto de la agenda de Reforma de Estado en este campo.

Acciones a realizar: Promover, primero en la Cámara de Diputados y después en las legislaturas locales, la votación y aprobación del dictamen de Reforma Política enviado por el Senado de la República, donde se derogan las disposiciones constitucionales que prohíben la reelección a nivel municipal.

b. Reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional que prohíbe la reelección inmediata de los diputados de los congresos locales, para remitir a cada constitución en particular la regulación del punto.

Al igual que en el punto anterior esta propuesta se encuentra en consonancia con las reformas incluidas en el dictamen aprobado por el Senado en materia de Reforma Política en abril de 2011 y que actualmente se encuentra en espera de ser votado en la Cámara de Diputados y posteriormente en cada una de las legislaturas locales.

Aunque no se establece de manera directa la reelección de los diputados locales, la reforma faculta a los Congresos locales a legislar en la materia.

Acciones a realizar: Promover, primero en la Cámara de Diputados y después en las legislaturas locales, la votación y aprobación del dictamen de Reforma Política enviado por el Senado de la República, donde se derogan las disposiciones constitucionales que prohíben la reelección de diputados a nivel local, además promover iniciativas en el plano local que permitan la reelección de los diputados locales en cada entidad.

3. Representación política

a. Que la elección de regidores sea independiente de la de presidente municipal.

La independencia de los regidores con la del presidente municipal evitaría el llamado “efecto arrastre” que conforma municipios de un solo partido. Sin embargo, la organización de comicios electorales diferenciados implicaría un mayor gasto y mayor trabajo para los institutos electorales estatales. En este sentido, deberán analizarse cuidadosamente las ventajas reales que tendría esta medida, por ejemplo, analizando los resultados electorales de las diferentes fuerzas políticas para ponderar cuál es el impacto de la elección del presidente municipal en la de regidores.

Acciones a realizar: De considerarse esta medida deberán modificarse los calendarios electorales en el plano local, por lo que deberán promoverse reformas a nivel constitucional local, así como a las leyes electorales de cada entidad federativa, de preferencia de manera conjunta.

b. Que la elección se realice no por planilla como ocurre, sino por el cargo de elección popular en específico.

La modificación permitiría crear municipios donde participaran distintos partidos políticos, mismos que tendrían que realizar acuerdos para implementar una agenda común. Asimismo, fortalecería al interior del municipio el sistema democrático al atomizar el ejercicio del poder del mismo.

Acciones a realizar: Promover la modificación del capítulo electoral en las constituciones locales, así como las legislaciones locales conducentes.

4. Gestión administrativa y servicio civil de carrera

a. Instaurar un sistema nacional de profesionalización mediante la creación de un servicio civil de carrera

La iniciativa del servicio civil o profesional de carrera ya ha sido creada a nivel federal con resultados medianos. Sin embargo, ha sido útil para paliar el amiguismo y el clientelismo en la ocupación en cargos de cierto nivel y en la profesionalización de ciertos mandos dentro del gobierno. Resulta posible e incluso deseable la implementación de este mecanismo a nivel local, estatal y municipal.

Acciones a realizar: Promover de manera conjunta una Ley Nacional del Servicio Profesional de Carrera, donde se establezcan los lineamientos generales que deberán implementarse en todos los Estados.

5. Periodo constitucional

a. Ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos.

Esta iniciativa permitiría aumentar el periodo de gobierno de los ayuntamientos para incentivar políticas públicas de mayor plazo. Esta

iniciativa se contempla como opción a la reelección de funcionarios del municipio, sin embargo, no tiene muchas de las ventajas que se anotan a favor de la reelección, ya que no incentiva la rendición de cuentas ni una mayor vinculación del gobierno con los ciudadanos.

Acciones a realizar Tomando en consideración que actualmente se encuentra en curso el proceso de modificación constitucional de la Reforma Política, consideramos más viable y adecuado promover la votación y aprobación de la misma.

6. Autonomía de los pueblos indios

a. Autonomía de los pueblos indios

b. Reconocer en la Constitución Mexicana la diversidad de los municipios que existen en nuestro país , incorporando la noción de municipio indígena, así como el reconocimiento de la autonomía en el manejo de sus recursos naturales

c. Transversalidad de políticas y presupuestos públicos para los pueblos indígenas.

Esta materia es objeto de un debate no resuelto o insuficientemente resuelto. Existe la exigencia de diversos partidos políticos y ciudadanos de incorporar en la Constitución la noción de municipio indígena y de la autonomía en el manejo de la tierra y sus recursos naturales, así como aceptar como su derecho preferente el uso, conservación, protección, gestión y aprovechamiento colectivo de los mismos, para la salvaguarda del conocimiento cultural sobre la biodiversidad y su material genético.

Establecen el fundamento jurídico de esta propuesta en dos principios:

1. El que es primero en tiempo es primero en derecho. Los ahora llamados pueblos indígenas existen mucho antes de la conformación de las “sociedades nacionales” derivadas de la “invasión” europea.

2. La libre determinación se expresa de manera concreta a través del ejercicio de distintos niveles de autonomía y autogobierno de sociedades específicas denominadas pueblos indígenas.

Adicionalmente, señalan que la autonomía, en tanto “una distribución de competencias entre distintos ámbitos de gobierno que van desde lo comunal, municipal y regional”, debe ser reconocida como una diversidad de modelos y niveles que coexisten de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada pueblo. Esta noción implica e integra: el derecho a la territorialidad, al autogobierno, al ejercicio pleno de sus sistemas jurídicos, al desarrollo económico, social, cultural y al control de su seguridad interna.

En los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en de los Pobres, Chiapas, firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN en febrero de 1996, se reconoció a los pueblos indígenas: “el derecho a la libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional, por lo que en consecuencia, podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente”.

Acciones a realizar: Hasta ahora la formación del consenso en la materia ha sido limitada por la exigencia de otros actores, de asegurar que el derecho a la autonomía y libre autodeterminación de los municipios indígenas se brinde en el marco del estado nacional mexicano, es decir de la firme tutela de su integridad, lo cual supone evitar todo riesgo de separación o disgregación política y jurídica del mismo. En todo caso, cualquier cambio en este tema implica reformar los artículos 2, 26, 73 y 115 en la cuestión indígena.

7. Creación de nuevos municipios

a. Otorgar a los Estados la capacidad de crear nuevos municipios

Es importante que los estados tengan mayores capacidades para administrar su territorio cómo mejor consideren. Por ello, otorgarles la capacidad para crear nuevos municipios es atendible. Sin embargo, deben considerarse controles y justificaciones razonables y estrictas que limiten esta facultad.

Acciones a realizar: Modificar el artículo 115 constitucional para incluir esta facultad entre las reconocidas a los municipios. Modificar las constituciones locales y los reglamentos pertinentes más adelante.

VII. Reforma política del Distrito Federal

PREMISA: La reforma del sistema de gobierno del Distrito Federal es uno de los temas de mayor importancia en la agenda de Reforma del Estado de CONAGO. Por su desarrollo y concreción se decidió presentar en este apartado una síntesis de los contenidos eje de tres principales fuentes cuyas propuestas alimentan el debate en la materia y sobre las cuales tendería construirse el consenso mayoritario inherente a las modificaciones constitucional y legal que implican.

La primera fuente surge de los foros auspiciados por la Ley para la Reforma del Estado; las otras dos son: la iniciativa de ley presentada en la Cámara de Senadores por la Senadora María de los Ángeles Moreno el 23 de marzo de 2010 y la iniciativa de ley que suscribieron diversos legisladores de los partidos PRD, Convergencia y PAN el 14 de noviembre de ese mismo año, producto de un trabajo conjunto con diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Gobierno del Distrito Federal y que también fue presentada en el Senado de la República, donde ambas iniciativas actualmente se encuentran en discusión.

La propuesta de mayor importancia en este tema, misma en la que coinciden las tres fuentes aquí analizadas, es la de dotar de autonomía de gestión al Distrito Federal por medio de la reforma al artículo 122 constitucional, entre otros.

Foros de Ley para la Reforma del Estado

En el marco de los foros para la Ley para la Reforma del Estado se avanzaron las siguientes propuestas de reforma al régimen político del Distrito Federal:

1. Coordinación metropolitana.

a. Creación de una autoridad metropolitana

Una articulación real del sistema federal que rige nuestro país exige la posibilidad que las entidades federativas y el Distrito Federal puedan coordinar actividades conjuntas y agendas compartidas y que esta facultad se encuentre expresada y regulada dentro de la Constitución.

En la actualidad únicamente pueden hacerlo a través de arreglos sin reconocimiento constitucional, lo que le resta formalidad y legitimidad a las acciones emprendidas.

Acciones a realizar: En este sentido, la propuesta de modificación es no sólo posible sino necesaria particularmente para efectos de una coordinación metropolitana fortalecida por sus bases constitucionales e implica la reforma al artículo 117 constitucional para permitir la coordinación entre otras entidades federativas y el Distrito Federal.

2. Convertir a las delegaciones en municipios

En el marco de las reformas propuestas al régimen de gobierno del Distrito Federal se encuentra la modificación del sistema de división política que existe actualmente. La transformación del Distrito Federal en una entidad política autónoma requiere de manera necesaria una

cambiar la configuración de su organización interior misma. Sin embargo, no existe consenso acerca de cuál será la denominación y las facultades que tendrán las nuevas entidades de coordinación territorial.

Acciones a realizar: Esta propuesta requiere de un análisis detallado sobre la pertinencia de transformar las delegaciones políticas en municipios, tomando en consideración sus características actuales.

3. Reforma política del Distrito Federal

a. Soberanía

Se promulga la Constitución del Distrito Federal y, con plena autonomía política, conserva su status de sede de los poderes federales. En concordancia con una reforma que dote de autonomía al Distrito Federal resulta necesaria la creación de un nuevo marco jurídico que establezca los ejes rectores de las instituciones de la Ciudad, su relación con los poderes de la Unión y un catálogo de derechos fundamentales reconocidos a sus habitantes. Es una propuesta atendible, que en la actualidad ha tenido cauce en las dos iniciativas de reforma cuyos contenidos se presentan a continuación

Acciones a realizar: Se ha propuesto la implementación de una reforma política para el Distrito Federal, así como la reforma al artículo 122 constitucional, donde se establecen los preceptos rectores básicos que rigen al Distrito Federal.

b. Gestión político-administrativa

El actual régimen de gobierno del Distrito Federal supedita sus instituciones gubernamentales en muchos rubros al orden federal, evitando que el Distrito Federal ejerza muchas facultades que le están reconocidas a las entidades federativas.

Acciones a realizar: Se plantea la autonomía de gestión y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno en la ciudad. La propuesta es atendible y es una consecuencia lógica que se desprende de las diversas

iniciativas en curso en la materia.

c. Legislación delegacional

En este rubro se planteó la necesidad de promulgar una Ley Delegacional del Distrito Federal. Hasta este momento no se ha presentado ninguna propuesta al respecto ni se ha ahondado sobre los posibles contenidos de esta ley.

Acciones a realizar: Atendiendo a la propuesta de transformación política del Distrito Federal, la pertinencia de legislación en materia delegacional queda sujeta a las reformas sobre distribución y administración territorial del mismo.

d. Seguridad pública y administración de justicia

En este tema, se hizo la propuesta de otorgar autonomía a la Procuraduría del Distrito Federal. Esta iniciativa hace eco de propuestas similares en materia federal, así como de análisis doctrinales que señalan la necesidad de dotar de autonomía a los órganos que realizan las funciones de ministerio público, ya que esto evita que sus delicadas tareas se vean influenciadas por razones políticas. Asimismo, esta reforma implica la modificación del mecanismo de elección del titular de la dependencia, sujetándolo a controles del poder legislativo.

Acciones a realizar: La articulación de esta reforma requiere modificar el artículo 116 constitucional, por lo que su viabilidad se ve comprometida por la dificultad de realizar una reforma constitucional en este sentido, que implicaría necesariamente un debate en las ambas cámaras federales, así como en las legislaturas locales.

Iniciativa presentada por la Senadora María de los Ángeles Moreno

Esta reforma plantea un cambio radical en el régimen de gobierno del Distrito Federal, al constituirlo en una Alcaldía y reformar las facultades y

obligaciones de casi todos los órganos de gobierno. En el debate de esta propuesta, se ha considerado que deja de lado dos temas fundamentales: la modificación de las facultades tributarias del Distrito Federal, mismas que resultarían cruciales para la implementación de un modelo tan ambicioso como el que se propone y los mecanismos de rendición de cuentas que den sentido al nuevo modelo de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Acciones a realizar: Su aprobación legislativa implicaría revisar casi la totalidad de las leyes que rigen en la actualidad al Distrito Federal.

Propuestas:

1. Reforma al artículo 122 de la Constitución

a. Autonomía en su régimen interior

Establecer explícitamente que el Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan la Constitución, las disposiciones del Congreso y el Estatuto Político.

2. Reelaboración del artículo 44 de la Constitución

a. Definir al Distrito Federal como “Ciudad” y como “Capital”

b. Nuevo sistema de distribución de competencias

Se propone entre los Poderes Federales y los órganos locales de gobierno. Establece que el Congreso de la Unión expedirá una ley de régimen de jurisdicción federal de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal. La Asamblea podría legislar en materias de seguridad pública, organización del Ministerio Público, responsabilidades de los servidores públicos de los órganos ejecutivo y legislativo locales, entre otras:

- Que el órgano local tenga la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, excepto en las materias expresamente conferidas al Congreso.

- Que la Asamblea forme parte del Poder Revisor de la Constitución, en los mismos términos en que lo hace una legislatura estatal de acuerdo con el artículo 135 de la propia Constitución.
- Que la misma Asamblea, pueda iniciar leyes y decretos ante el Poder Legislativo Federal, en todas las materias de la competencia de éste y no solo en las materias del propio Distrito Federal.
- La Asamblea será ahora la facultada para expedir el Estatuto Político.
- Mecanismos de participación ciudadana (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).
- Ratificación del Procurador de Justicia del Distrito Federal.
- Aprobación del presupuesto.
- Base constitucional para la organización de la administración pública y los mecanismos de relaciones entre sus componentes, sobre todo entre dos de ellos que tienen un origen electivo: el órgano ejecutivo y los titulares de los denominados “Departamentos territoriales”, así como sus atribuciones
- Juicio de responsabilidades oficiales ante la Asamblea respecto de los sujetos que determinen el Estatuto y las leyes

c. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Proponer que corresponda a la Asamblea Legislativa y ya no al Congreso Federal el emitir el Estatuto. Este gran cambio conlleva todo un rediseño constitucional y legal tanto en el ámbito federal como en el local

- Eliminar la cláusula de gobernabilidad

- Constituir una institución similar para un órgano colegiado de gobierno en el nivel central de toda la entidad. Se denominan “Gran Alcaldía” y “Alcalde”

El sistema propuesto establece que la elección directa del “Alcalde” se realice mediante el sistema de listas registradas por los partidos políticos. Quien figure a la cabeza de la lista respectiva, será el candidato a “Alcalde” del partido de que se trate.

Los partidos registrarán, adicionalmente, a su candidato a “Alcalde” y a nueve concejales. El partido que por sí mismo obtenga el triunfo electoral, le corresponderá dicha posición más la asignación de los nueve concejales registrados.

Un número adicional de ocho concejales serían atribuidos a los partidos que hubiesen obtenido el segundo, tercero y cuarto sitios, en número de cuatro, tres y un concejal, respectivamente para sumar un total de 17 concejales más el “Alcalde”, que conformarían la “Gran Alcaldía”. Se instituye así, una mayoría de sustento y respaldo para el “Alcalde” en el seno de la “Gran Alcaldía”.

3. División territorial

a. Departamentos territoriales

La iniciativa propone conformar una demarcaciones así denominadas, a partir de construir una figura que conjunta la división territorial y su administración. Existe una observación teórica relativa a que el “departamento” corresponde más a un esquema centralista que a uno federalista, en este caso resulta irrelevante toda vez que se acredita el punto de cubrir la parte geográfica y la parte de administración pública, para evitar seguir manejando un término que ya no se ajusta a los elementos característicos de los nuevos órganos. Entre sus características:

- Su número no será menor a veinte
- Se establecen bases para que la legislación secundaria determine rubros esenciales:
 - o Habrá una competencia de ámbito propio que deberá garantizar un gobierno territorial oportuno, eficaz, eficiente;
 - o Un necesario ámbito de materias o funciones en que los Departamentos deberán actuar bajo dependencia del Alcalde y sus entidades.
- Hay un esquema de contrapesos y rendición de cuentas a que deben estar sujetos estos órganos:
 - o La modalidad de fiscalización simultánea al ejercicio del gasto, expost;
 - o Los Jefes de departamento podrán ser llamados ante la Gran Alcaldía;
 - o Existen mecanismos de interrelación vecinal y la intervención de la Asamblea como instancia última para determinar responsabilidades y, en su caso, la remoción del encargo.
- Se instituye la figura del Consejo Consultivo de gobierno, integrada por el Alcalde y los Jefes de departamento como una instancia obligatoria de relacionamiento

4. Participación Vecinal

a. Sistema de representación vecinal

Se establece un sistema de representación vecinal que articula la participación ciudadana tanto a nivel de colonia o el área equivalente en que se dividan los Departamentos territoriales, como con respecto a dichos órganos.

Con independencia de que la Ley de bases generales, el Estatuto Político y las leyes de la Asamblea desarrollen el indicativo constitucional, se otorga base constitucional para que en la ciudad existan dos niveles de representación vecinal:

- Uno a nivel de colonia o área equivalente en que se divida cada uno de los Departamentos territoriales, y
- Otro, surgido del primero, a nivel del propio órgano Departamental.

5. Función judicial

a. Garantía institucional para resolución de conflictos competenciales

Se establece un mecanismo de garantía institucional para resolución de conflictos de competencias o de conformidad entre las leyes de la Asamblea y el Estatuto Político del Distrito Federal

b. Corte de Justicia

Creación de una Corte de Justicia, a semejanza de un Corte Constitucional, integrada por siete magistrados.

c. Nombramiento de los magistrados

Se propone variar los esquemas de nombramiento de los magistrados del actual Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Electoral y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a partir de la existencia de la Corte de Justicia local. Se desecha el actual sistema de nombramientos que faculta al órgano unipersonal Jefe de Gobierno para enviar las propuestas al Tribunal de Justicia y el Contencioso Administrativo.

Iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal suscrita por legisladores federales de PRD, Convergencia, PAN y realizada en colaboración con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón

Esta reforma también presenta una modificación radical al actual modelo de gobierno del Distrito Federal, aunque únicamente se refiere a la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y no considera ninguna otra al sistema de distribución y administración territorial de la entidad. Se concentra básicamente en la articulación de las facultades necesarias para dotar de plena autonomía al Distrito Federal, así como respecto a las relaciones que éste tendría, en tanto sede de los Poderes de la Unión, con la Federación.

Acciones a realizar: La aprobación de esta reforma, implica la revisión total del actual régimen jurídico del Distrito Federal.

Propuestas:

1. Autonomía en el régimen interior de la Ciudad de México

Establecer la autonomía en el régimen interior de la Ciudad de México, manteniendo su carácter de sede de los Poderes Federales y Capital de la República.

2. Constitución Política de la Ciudad de México

Se propone que la Ciudad de México, sea reconocida plenamente como entidad federativa con la autonomía en el régimen interior que como tal le corresponde y tenga su ley fundamental propia, que se denominará Constitución Política de la Ciudad de México.

3. Poder revisor de la Constitución

Reformar el artículo 135 constitucional, con el fin de eliminar la discriminación política de no participar como entidad federativa en el poder revisor de la Constitución.

4. Iniciativas de ley y de reforma constitucional

Se otorga el pleno derecho a la Ciudad de México, a través de su órgano legislativo competente, de presentar ante el Congreso de la Unión, iniciativas de ley y de reforma constitucional.

5. Deuda pública

Se deposita en el órgano legislativo de la Ciudad de México la facultad de aprobar la deuda pública de la entidad y emitir su propia ley de deuda pública en las que se establezcan las bases, indicadores y límites de endeudamiento público.

6. Poder Ejecutivo local

La reforma establece que el titular del Poder Ejecutivo será la cabeza de la administración pública de la Ciudad de México, será electo, y no podrá ser reelecto bajo ninguna circunstancia.

7. Mando de la fuerza pública en la Ciudad de México

Se mantiene la posibilidad de que, de acuerdo a las disposiciones de la materia, el Presidente de la República ejerza del mando de la fuerza pública en la Ciudad de México, pero será en la Constitución local donde se determine la forma de nombramiento de quién encabece los mandos locales de seguridad pública.

8. Ciudad Capital

Obligación de las autoridades locales de coadyuvar en todo lo necesario para que la Ciudad pueda fungir como Capital, pero la Federación deberá transferirle los recursos necesarios para que puede ejercer plenamente su condición de capitalidad y poder cubrir los gastos que ocasionan los servicios que demanda la localización en este territorio de las representaciones diplomáticas de otros países, los predios e instalaciones de los poderes federales, los monumentos nacionales y el invaluable patrimonio de su Centro Histórico, que al igual que el lago de Xochimilco ha sido declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad.

9. Varias reformas importantes

Reformas a los artículos 122 y 27 (expropiación), 44 (carácter del Distrito Federal), 71 (facultad legislativa), 73 (deuda pública), 76 (desaparición de poderes), 89 (indulto de reos), 103 (nomenclatura), 105 (legitimación activa de las delegaciones), 108 (régimen de responsabilidad de los servidores públicos), 124 y 135 (reconocimiento Ciudad de México en igualdad a entidades federativas).



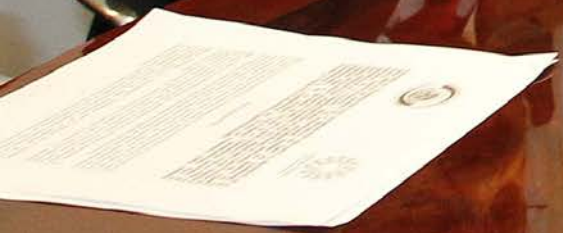


DE LA REPÚBLICA





SENADO DE LA REPÚBLICA



SENADO

















LA REPÚBLICA







Conferencia Nacional
de Gobernadores

Reforma al Poder Judicial

C O N A G O

Comisión para la
Reforma del Estado

C O N A G O

Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz

19 de Marzo de 2012

DIRECTORIO

Coordinador

C.P. Jorge Herrera Caldera

Gobernador del Estado Durango

Integrantes:

Ing. Carlos Lozano de la Torre

Gobernador del Estado de Aguascalientes

Lic. José Guadalupe Osuna Millán

Gobernador del Estado de Baja California

Lic. Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor

Gobernador del Estado de Baja California Sur

Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés

Gobernador del Estado de Campeche

Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Gobernador del Estado de Coahuila

Lic. Mario Anguiano Moreno

Gobernador del Estado de Colima

Lic. Juan Sabinés Guerrero

Gobernador del Estado de Chiapas

Lic. César Horacio Duarte Jáquez

Gobernador del Estado de Chihuahua

Lic. Marcelo Ebrard Casaubon
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango

Lic. Héctor Germán René López Santillana
Gobernador del Estado de Guanajuato

Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero
Gobernador del Estado de Guerrero

Lic. José Francisco Olvera Ruiz
Gobernador del Estado de Hidalgo

C.P. Emilio González Márquez
Gobernador del Estado de Jalisco

Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador del Estado de México

Lic. Fausto Vallejo Figueroa
Gobernador del Estado de Michoacán

Dr. Marco Antonio Adame Castillo
Gobernador del Estado de Morelos

Sr. Roberto Sandoval Castañeda
Gobernador del Estado de Nayarit

*Lic. Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador del Estado de Nuevo León*

*Lic. Gabino Cué Monteagudo
Gobernador del Estado de Oaxaca*

*Lic. Rafael Moreno Valle Rosas
Gobernador del Estado de Puebla*

*Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa
Gobernador del Estado de Querétaro*

*Lic. Roberto Borge Angulo
Gobernador del Estado de Quintana Roo*

*Dr. Fernando Toranzo Fernández
Gobernador del Estado de San Luis Potosí*

*C.P. Mario López Valdez
Gobernador del Estado de Sinaloa*

*Lic. Guillermo Padrés Elías
Gobernador del Estado de Sonora*

*Q.F.B. Andrés Granier Melo
Gobernador del Estado de Tabasco*

*Ing. Egidio Torre Cantú
Gobernador del Estado de Tamaulipas*

*C.P. Mariano González Zarur
Gobernador del Estado de Tlaxcala*

*Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz*

*Sra. Ivonne Aracelly Ortega Pacheco
Gobernador del Estado de Yucatán*

*Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes
Gobernador del Estado de Zacatecas*

*Coordinador de la Publicación
Lic. José Alberto Aguilar Iñárritu*

*Asesor
Dr. Lorenzo Córdova Vianello*

*Asesor
Lic. Jorge García Córdova*

*Asesora
Mtra. Paula Sofía Vázquez Sánchez*

*Secretario Técnico de la CONAGO
Mtro. Rolando García Martínez*

*Coordinación Editorial
Lic. Adrián Gallardo Landeros*

*Diseño Editorial
Lic. Jesús Javier Treviño García*

ÍNDICE

- Pg. 100** *Introducción*
- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*
 - 1. La conversión de la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional*
 - 2. La creación de un Tribunal Supremo de casación*
 - 3. El mecanismo de selección de los ministros de la Suprema Corte*
 - 4. Ley del estado de excepción*
- Pg. 117** *II. El Consejo de la Judicatura Federal*
- 1. Reflexión preliminar*
 - 2. El mecanismo de designación del Consejo de la Judicatura Federal*
- Pg. 127** *III. Medios de impugnación constitucionales*
- 1. Juicio de Amparo*
 - 2. Acciones de Inconstitucionalidad*
 - 3. Controversias Constitucionales*

REFORMA AL PODER JUDICIAL

A pesar de ser un poder del Estado clave en el marco de las democracias constitucionales, el Poder Judicial parece no haber tenido la relevancia que merecería en el contexto de las discusiones en torno a la reforma del Estado. Ello no ha implicado que en el proceso de cambio político e institucional, hayan sido ausentes las modificaciones y reformas a la estructura y funcionamiento de las instancias judiciales tanto federales como locales. En efecto en las últimas dos décadas ha habido modificaciones tanto en el diseño institucional como, sobre todo, en las atribuciones y competencia de los órganos impartidores de justicia en México.

Se pueden identificar cuatro momentos de suma relevancia en ese proceso de modernización:

1. La reforma de diciembre de 1994;
2. Los cambios de 1999;
3. La reforma penal de 2008 que trajo consigo, o que traerá dado que el proceso de adecuación legislativa e institucional está en curso, en concordancia con el largo régimen transitorio, -de hasta ocho años-, que fue establecido por la Constitución; y
4. Los recientes cambios a la Constitución en materia de Juicio de Amparo y de Derechos Humanos que fueron publicados el 6 y el 10 de junio de este año, respectivamente.

La reforma de 1994 fue muy relevante porque multiplicó las vías de control constitucional de las normas generales, así como de los actos de los poderes públicos. En efecto, a través de la introducción de las Acciones de Inconstitucionalidad, -artículo 105, fracción II, de la Constitución federal-, una serie de actores públicos pueden presentar impugnaciones en contra de normas de carácter general (leyes y reglamentos, esencialmente) que sean presumiblemente contrarios a la Constitución. En este caso, la Suprema Corte, a través de su Pleno, puede determinar, a través de lo que se conoce como “control abstracto”, el apego o no de un ordenamiento jurídico, -o de una porción de éste-, a la Constitución. Es decir, el juicio sobre la constitucionalidad de una norma se hace de manera abstracta: se realiza sin que se requiera tener un acto concreto de aplicación.

Ese cambio fue revolucionario en nuestro sistema jurídico, porque hasta entonces sólo mediante el Juicio de Amparo se podía impugnar una ley pretendidamente inconstitucional y los efectos de una eventual resolución que determinara el desapego de la norma a la Constitución, sólo surtía efectos para el demandante de amparo.

Además, las Controversias Constitucionales, -artículo 105, fracción I, de la Constitución-, permitieron que los poderes del Estado, de cualquier nivel de gobierno pudieran impugnar los eventuales excesos de otros poderes en el desarrollo de sus atribuciones y, en consecuencia, las potenciales invasiones de competencia.

Además, esa importantísima reforma, determinó la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que asumiría el papel de órgano de gobierno del Poder Judicial Federal. Hasta entonces, esa función era desempeñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se había consolidado una dependencia indeseable, -porque se daba por la vía administrativa-, de los órganos de justicia respecto del máximo tribunal del país.

En 1999 se modificó la estructura y el nombramiento del Consejo de la Judicatura en lo que varios estudiosos consideraron una “contrarreforma”

porque atenuó el grado de independencia del Consejo de la Judicatura respecto de la Suprema Corte de Justicia al establecer que los integrantes de aquél, que debían provenir del seno del Poder Judicial Federal, serían designados por la Suprema Corte de Justicia.

Casi una década después, en 2008, ocurrió otra importante reforma que, aunque centrada en el rediseño de los derechos procesales en materia penal, así como en las reglas y modalidades que los procesos penales debían tener en el país, impactó de manera directa en el funcionamiento y en la operación de la justicia tanto federal como local. El meollo de dicha reforma se centró, además de revisar y actualizar las reglas del “debido proceso” legal, en establecer que los procesos penales perderían el carácter inquisitivo que habían venido teniendo hasta ahora y asumirían carácter acusativo, es decir, tendrán una naturaleza adversarial.

Finalmente, en junio de 2011, un par de modificaciones a la Constitución han determinado un nuevo paradigma constitucional, tanto por lo que hace a la añeja figura del Juicio de Amparo que se moderniza considerablemente, adquiriendo un carácter mucho más proteccionista de los derechos fundamentales, como por lo que hace a la reforma que modifica varias disposiciones constitucionales en materia, precisamente, de derechos humanos.

Estas dos modificaciones constitucionales suponen un cambio radical en el modus operandi tradicional de la justicia mexicana:

- Ahora las sentencias de Amparo pueden producir en circunstancias específicas una declaratoria general de inconstitucionalidad y con ello incluso sujetos que no demandaron el Amparo pueden verse protegidos por esa declaración sobre determinada norma o acto considerado contrario a la Constitución.
- Además, dicha reforma sustituye el concepto de “interés jurídico”, que demandaba la necesidad de demostrar la afectación franca de la propia esfera de derechos de un individuo para que éste pudiera demandar la

protección de la justicia federal como un requisito de procedencia del Amparo, por el más amplio concepto de “interés legítimo” que implica la protección de los derechos frente a actos que afecten la esfera jurídica de la persona “de manera directa o bien en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

- Por su parte la otra reforma, la publicada el 10 de junio de 2011, supone la ampliación del obsoleto concepto de garantías individuales por el más amplio y protector de “derechos humanos” y el reconocimiento de éstos como los que son establecidos por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por México. Con ello la esfera de derechos protegidos se amplía sustancialmente.

- Además, se estableció en la misma Constitución, -artículo 1º-, un principio de interpretación, teóricamente conocido como “pro homine”, que implica que en todo caso las autoridades, no sólo las judiciales, tendrán que aplicar el derecho que más favorezca a los intereses de las personas, incluso el que esté reconocido en un tratado internacional por encima del establecido en la Constitución.

- Adicionalmente, en una histórica resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que constituye la primera interpretación de los alcances de esa reforma, determinó que todos los jueces del país (federales y locales y con independencia de su competencia) están obligados a aplicar de oficio el “control de convencionalidad”, es decir, revisar que los actos que están sujetos a su revisión no contravengan los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

Los efectos concretos de estas dos reformas todavía no han cobrado forma. Por una parte, porque aún deben concretarse varias de las adecuaciones a las leyes reglamentarias de las nuevas disposiciones constitucionales y por otra, porque el cambio de paradigmas que éstas suponen y que impactarán profundamente en la judicatura, en el foro de la abogacía, en las universidades y escuelas de derecho y, en general, en todos los operadores jurídicos, supondrán seguramente un proceso gradual y paulatino.

También en el ámbito de los poderes judiciales locales los cambios han sido importantes. Todas las entidades cuentan hoy con consejos de la judicatura y en todas la centralidad de los órganos impartidores de justicia ha cobrado una mayor relevancia. Sin embargo, aún quedan muchos aspectos pendientes de actuación en el poder judicial en el marco de la Reforma del Estado. A continuación se analizarán algunos de ellos.

Reforma al Poder Judicial

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional

1. La conversión de la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional

Los últimos tres lustros de evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación poco a poco ha venido adquiriendo atribuciones que son propias de un Tribunal Constitucional. La reciente reforma en materia de Amparo crea, en ese sentido, plenos de circuito que tienen la finalidad de resolver contradicciones de tesis sostenidas por juzgados federales, con lo que se avanza en el sentido de restringir las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de casación, -revisión de sentencias de órganos inferiores-, y tiende a convertirla cada vez más en un tribunal constitucional en plena forma.

Sin embargo, la SCJN todavía hoy tiene muchas atribuciones, entre ellas la facultad de atracción para resolver amparos en revisión, que son funciones de estricta casación. En tiempos recientes se ha discutido la propuesta de quitarle a la SCJN las funciones de corte de casación y dejarle únicamente la tarea de revisión en materia constitucional. Esto en virtud de varias razones que se expondrán a continuación. Estas acciones deben considerarse en su conjunto ya que son complementarias y necesarias para realizar una reforma estructural en esta materia.

1.1. Carga de trabajo. En la actualidad, la SCJN dedica la mayor parte de sus labores en resolver asuntos sobre temas de justicia ordinaria, como

amparos fiscales y mercantiles. Esto provoca que los temas sustantivos del orden constitucional en materia de derechos humanos, jerarquía normativa y división de poderes, que por mandato constitucional al ser litigados a través de ciertos mecanismos de control de constitucionalidad, -las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad-, sólo pueden ser resueltos por la Suprema Corte y cuya resolución es de vital importancia en un contexto como el mexicano, no sean atendidos de manera primordial por las salas del Alto Tribunal.

En este sentido, la creación de una Corte de Casación que sea la última instancia en materia de justicia ordinaria permitiría que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concentre únicamente en la resolución de los asuntos del orden constitucional, lo que afectaría positivamente en la precisión y calidad de la resolución en esta materia.

1.2. Especialización de instancia. Hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una corte que dirima únicamente asuntos que versen sobre el orden constitucional permitiría que los Ministros y sus equipos de trabajo pudieran avocarse únicamente a estos temas, lo que redundaría en la especialización de los mismos en los temas constitucionales. Esto impactaría positivamente en la profesionalización en la resolución de estos temas y en un fortalecimiento del derecho procesal constitucional en todos sus ámbitos, ya que la especialización del tribunal requeriría necesariamente la especialización de los litigantes que presenten casos ante la misma y de las organizaciones que acompañan a los procesos. En un país como México, donde las resoluciones en materia de constitucionalidad son cada vez más importantes para la interpretación de la Constitución a todos los niveles, la especialización del Alto Tribunal en la materia traería grandes beneficios.

1.3. Congruencia institucional. En las democracias constitucionales, una Corte Constitucional, en virtud de su facultad para regular e interpretar en última instancia los contenidos de la Constitución, se encuentra en un nivel jerárquico superior al de todos los demás poderes, ya que a

través de sus resoluciones regula y limita la actuación de los mismos a las disposiciones constitucionales. En este sentido, la separación de las materias de casación y las del orden constitucional permitirían otorgarle claridad al lugar que ocupa la Suprema Corte dentro de las instituciones del Estado Mexicano. Ello muy probablemente suponga que la SCJN salga de la órbita del poder judicial y tenga un estatuto constitucional propio como ocurre en la gran mayoría de las democracias constitucionales que contemplan un órgano de control de constitucionalidad centralizado.

1.4. Vinculatoriedad de los criterios de la Suprema Corte frente a todos los demás poderes. Convertir a la SCJN en un verdadero Tribunal Constitucional que gracias a sus facultades se coloca como “guardián de la Constitución” le otorgaría a sus criterios plena vinculatoriedad frente a todos los poderes del Estado, ya que en virtud de su jerarquía institucional, obligaría a todas las autoridades a atender sin excepción las interpretaciones que la misma emitiera. Esto repercute de manera directa en el trabajo de los tribunales estatales, que estarían constitucionalmente obligados a ajustar sus interpretaciones en materia de derechos fundamentales, garantías de los mismos y otras disposiciones de vital importancia a lo resuelto en estas materias por la Suprema Corte, lo que generaría una mayor uniformidad en los criterios a nivel nacional. Lo anterior en virtud de que aún no está resuelto el grado de vinculatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN para las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales que no están directamente involucradas en los asuntos que los tribunales federales resuelven.

1.5. Redimensionamiento de la impartición de justicia a partir de la reforma en materia de Derechos Humanos. La nueva reforma en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 requiere redimensionar la actividad jurisdiccional, en especial en materia constitucional. La incorporación de los Tratados y Pactos Internacionales en materia de derechos humanos al llamado “bloque de constitucionalidad”, exige que los jueces, magistrados y ministros ya no sólo deban vigilar que las leyes y sus aplicaciones sean conformes con la Constitución, lo que se conoce como “control de constitucionalidad”, sino que ahora también estén en

intonía con las disposiciones internacionales, lo que se denomina “control de convencionalidad”. Esta reforma implica una mayor carga de trabajo para los aplicadores del derecho, que ahora deberán conocer y aplicar tanto el derecho doméstico como el derecho internacional y que además, atendiendo al principio pro persona también incorporado en esta reforma deberán, en casos controvertidos, elegir cuál de las disposiciones protege mejor el derecho fundamental en cuestión.

En este sentido, separar las materias constitucionales de las de casación así como a los aplicadores e intérpretes de las mismas, mejoraría la calidad del trabajo realizado y ayudaría a generar decisiones más sólidas y congruentes.

1.6. Cambios derivados de la reforma a la Constitución en materia de Amparo. Otra de las reformas que impacta significativamente el proceso legal constitucional es la publicada el 6 de junio de 2011 a las disposiciones constitucionales en materia de amparo y que trajeron como consecuencia que la SCJN decretara el fin de la Novena Época y el inicio de la Décima Época del Poder Judicial de la Federación. Anteriormente, el acceso a este mecanismo de control de constitucionalidad se encontraba acotado en los sujetos que podían presentarlo, que debían demostrar un interés activo en la resolución de ese caso (“interés jurídico”), es decir, que los efectos del mismo les afectaran directamente. Luego de la reforma se permite que aquellas personas que tengan un “interés legítimo”, o sea, que aunque no se vean involucrados de manera directa con los hechos específicos del caso, aducen algún tipo de afectación directo o indirecto, también puedan presentar este recurso. Además, también se ampliaron los efectos de las resoluciones del mismo, ya que antes éstos sólo se aplicaban a las partes involucradas en el caso. Actualmente, los efectos de las resoluciones, cuando se acumulen cinco casos resueltos en el mismo sentido, serán generales, es decir, que su aplicación afectará a todas las personas que se encuentren en una situación similar. Esta reforma trae aparejados importantes retos para la Suprema Corte en dos sentidos:

- Por un lado, la apertura a los sujetos legitimados para presentar un recurso de este tipo generará la presentación de más casos y por ende una mayor carga de trabajo para la justicia federal y, por ende a la SCJN en sus tareas de control de constitucionalidad; y
- Por otro lado, la ampliación de los efectos de las sentencias de amparo requerirá un trabajo mucho más preciso y congruente por parte de los Ministros de la Corte y sus equipos en la elaboración de los proyectos y las sentencias.

En atención a las razones mencionadas, cobra particular actualidad la discusión en torno a la separación de las funciones de casación de las constitucionales. La conversión de la Suprema Corte en un tribunal encargado exclusivamente de las tareas de constitucionalidad permitiría una mayor eficiencia y dedicación en el cumplimiento de esa función.

Acciones a realizar:

- a) Realizar un estudio a fondo del eventual rediseño institucional y de competencias que supondría la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional en exclusiva, así como la necesaria redefinición de competencias en materia de casación para que, a partir del mismo pueda replantearse el esquema institucional judicial consecuente.
- b) Preparar y presentar una iniciativa de reforma constitucional y legal que cree una Corte de Casación que tenga competencia de última instancia en materia de revisión de fallos judiciales, y se le otorgue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el estatuto y las facultades exclusivas de control de constitucionalidad propias de una Corte Constitucional.

2. La creación de un Tribunal Supremo de casación

La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal exclusivamente constitucional supone redefinir también, tanto el diseño institucional del Poder Judicial, como el sistema de competencias de sus órganos, particularmente por lo que hace a las funciones de casación.

Hoy en día, dichas funciones recaen en los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y, en caso de atracción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Pleno o, particularmente, de las Salas de dicha máxima instancia. Si la SCJN dejará de ocuparse de funciones de casación, resulta indispensable que se constituya un órgano adicional equivalente a los tribunales supremos –o superiores-, como ocurre, en el caso específico de España, con el Tribunal Supremo de ese país.

Acciones a realizar:

a) Realizar un estudio a fondo de un nuevo diseño institucional y de competencias de los tribunales de justicia ordinaria federal (Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito) y el impacto que tendría la creación de una Corte de Casación o Tribunal Supremo de Casación en dicha estructura, así como la definición de las competencias y de los casos que podrían llegar en ejercicio de la facultad de atracción que ejercería dicha última instancia. De igual manera, debería determinarse el alcance y competencia de creación y emisión de la jurisprudencia y el papel que tendría la Corte de Casación al respecto y, en los casos en que las instancias inferiores, generaran tesis contradictorias (resolución de contradicción de tesis).

b) Preparar y presentar una iniciativa de reforma constitucional y legal que cree una Corte de Casación que tenga competencia de última instancia en materia de revisión de fallos judiciales, que redefina las competencias específicas de los órganos integrantes del Poder Judicial Federal a la luz del rediseño institucional al que sería sometido.

3. El mecanismo de selección de los ministros de la Suprema Corte

Hoy el artículo 96 establece como mecanismo de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que el Presidente de la República proponga al Senado de la República ternas de candidatos de entre las cuales esa Cámara elija con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a quien deba ocupar el cargo, en los casos en los que se genere alguna vacante.

En caso de que el Senado rechace la terna, -situación que se entiende ocurre o bien mediante una resolución expresa en ese sentido, o bien cuando ninguno de los candidatos propuestos alcanza la votación necesaria para su designación-, el marco normativo actual prevé que el Presidente propondrá una segunda terna a la consideración del Senado, sin que se especifique si la nueva propuesta tendrá que ser totalmente nueva o puede incluir a alguno de los propuestos inicialmente. Si también esta fuera rechazada o bien si ninguno de los integrantes de la misma obtuviera la votación calificada requerida, el precepto constitucional mencionado señala que el Presidente designará de entre los miembros de la segunda terna a quien ocupará el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A la luz de lo anterior, cabe hacer las siguientes reflexiones en torno al nombramiento de los ministros de la SCJN:

a) El diseño actual genera un incentivo perverso que podría llevar al Presidente a proponer candidatos inviables políticamente, -incapaces de generar el consenso suficiente para alcanzar en el Senado la votación calificada requerida por la Constitución-, en el entendido que a partir de un segundo rechazo, él haría libremente la designación.

El escenario de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designado libremente por el Presidente de la República rompe gravemente con el sistema de equilibrios entre poderes (o entre órganos del Estado, en caso de que la SCJN se convirtiera en un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial) y, además, afectaría gravemente la legitimidad política que

debe tener todo órgano que ejerce control de constitucionalidad.

b) Al no especificar con claridad en la norma la necesidad de fundamentar su propuesta, el Ejecutivo tiene total discrecionalidad para postular candidatos al Senado. En ese sentido, sería pertinente que al realizar su(s) propuestas el Presidente tuviera que hacer una justificación detallada respecto de la(s) candidatura(s) presentada(s).

Por otra parte, el procedimiento actual no determina el tipo de procedimiento que debe seguir el Senado en el análisis de las propuestas que le presenta el Ejecutivo. En la práctica dicha Cámara realiza una serie de comparecencias en donde los candidatos exponen brevemente su visión de la SCJN y de la justicia en general y eventualmente son cuestionados por parte de los legisladores. Sin embargo, vista la relevancia del cargo, debería existir un procedimiento claro que especificara la ruta que debería seguirse por parte del Senado en el análisis de los candidatos al cargo.

En otros países, como ocurre emblemáticamente en el caso de los Estados Unidos, la designación de un miembro de la Suprema Corte de Justicia de ese país (los justice's), pasa por un largo debate y un minucioso escrutinio parlamentario por parte del Senado del candidato que le es presentado por parte del Presidente de ese país, el cual tiene una gran difusión y cobertura pública. Se trata de uno de los procedimientos de designación que mayor atención y visibilidad pública tiene vista la relevancia del cargo en cuestión.

c) Un asunto que debería repensarse seriamente es también la posibilidad de que el Presidente presente sus candidaturas a través de ternas. En efecto, ese sistema abre la posibilidad de que las ternas estén construidas de manera que puede inducirse la postulación de un candidato “fuerte” acompañado de dos candidatos “débiles”. Para evitar toda sospecha de simulación en la presentación de ternas sería mucho más pertinente que la propuesta fuera unipersonal y que, debiendo estar ampliamente fundamentada, el análisis del Senado se ciñera a determinar la idoneidad del candidato postulado por el Presidente de la República. Para decirlo

coloquialmente, “los juegos serían mucho más abiertos” con un mecanismo de este tipo que, por cierto, es el que prevalece en los Estados Unidos en donde el Presidente propone sólo a un candidato que, como se señalaba, es minuciosamente evaluado por la instancia legislativa.

d) Por otra parte, la existencia de un límite en la presentación de propuestas realizadas por el Presidente de la República y la posibilidad de que éste nombre libremente a un miembro de la SCJN rompe a todas luces con los equilibrios democráticos entre poderes que deben existir en un estado de derecho.

También aquí la experiencia norteamericana es importante de ser tomada en cuenta. Cuando un candidato es rechazado por parte del Senado existe la obligación del Presidente de presentar una nueva propuesta individual y, en su caso, así sucesivamente hasta que finalmente se reúnan los consensos necesarios. Es claro que un mecanismo de esa naturaleza puede provocar que la Suprema Corte no esté debidamente integrada por un periodo que, eventualmente, puede ser prolongado, pero también lo es que el subsanar ese hecho abriendo la posibilidad de una designación discrecional por parte del jefe del Ejecutivo corre el riesgo de afectar, como se señalaba antes, la legitimidad política de ese órgano que inevitablemente implica el consenso de la mayoría de los integrantes del órgano legislativo (en este caso del Senado). No debe olvidarse que la reducción de los márgenes de discrecionalidad que implicaría para el Ejecutivo el tener que presentar una única propuesta, y no una terna, y por ello el tener que sustentar adecuadamente su postulación, supone también aparejada la obligación del Senado de tener que justificar toda decisión ya sea de rechazo o de aprobación, con lo cual también se reducen los márgenes de discrecionalidad para este órgano en el proceso de nombramiento.

e) Una última reflexión se impone a propósito del nombramiento de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los requisitos constitucionalmente establecidos para poder ser elegibles al cargo. Hoy el artículo 95 de la Constitución determina los requerimientos que se exigen para ocupar el cargo de ministro de la SCJN (que también

operan para integrar el Consejo de la Judicatura Federal), entre ellos el de contar al momento de la designación con título profesional de licenciado en derecho con una antigüedad de, al menos, diez años.

Sin embargo, resulta pertinente, a la luz de lo que varias experiencias comparadas muestran, agregar un requisito adicional que tiene que ver no sólo con el reconocimiento y el prestigio público en el ejercicio de la profesión, sino también con la experiencia en labores docentes y académicas.

Esta propuesta que puede parecer extravagante e innecesaria, se vuelve importantísima cuando se piensa que no estamos hablando de una designación de un órgano de impartición de justicia ordinaria, sino de un tribunal constitucional.

Como se mencionó antes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación paulatinamente en los últimos tres lustros ha venido adquiriendo atribuciones que son más bien propias de un tribunal constitucional y su transformación en una Corte Constitucional *toutcourt* parece inevitable (tal como lo recoge esta misma propuesta). En ese sentido no puede dejar de considerarse que las funciones de control de constitucionalidad no requieren sólo de conocimientos y pericia técnica jurisdiccional, que resulta sumamente importante pero que no es necesariamente indispensable, sino que imponen un amplio dominio de la teoría y práctica de los derechos fundamentales (materia principalísima de trabajo de los órganos de control de constitucionalidad), así como de las herramientas propias de la argumentación jurídica. Un tribunal constitucional tiene, por su propia naturaleza, que hacer las cuentas cotidianamente con ejercicios de ponderación, reflexión conceptual, argumentación y motivación que sólo se obtienen con una formación y una actualización teórica muy sólida, más que con la práctica y el dominio de procedimientos técnicos-jurisdiccionales. Sin restar importancia, por supuesto, a estos últimos, los primeros no se desprenden de la práctica jurisdiccional, sino de una formación y actualización que inevitablemente proporciona la función académica.

Esa es la razón por la que países como Alemania exigen como requisito de elegibilidad de los jueces de su Corte Constitucional el que cuenten con un periodo mínimo de actividad docente y que tengan en su haber una obra escrita reconocida públicamente.

No debe olvidarse que los temas que son competencia de los tribunales constitucionales, específicamente los temas de protección y garantía de los derechos humanos son temas de “frontera” que requieren una capacidad de entendimiento y de actualización por parte de los jueces constitucionales que, en cuanto tales, deben estar plenamente en sintonía con las dinámicas de derecho comparado y con las aportaciones teóricas que se realizan en esa materia desde el campo de la academia.

Piénsese, en ese sentido, que la época más reconocida del Tribunal Constitucional español coincidió con la designación de algunos de los más prestigiados y reconocidos docentes y autores de derecho constitucional.

Acciones a realizar:

a) Presentar una iniciativa de reforma constitucional que modifica el procedimiento de selección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que precisa tanto los requisitos de los integrantes de ese órgano, como las reglas de designación tanto por lo que hace a las competencias en ese sentido del Presidente de la República como lo por lo que toca al Senado de la República.

b) Adicionalmente tendría que presentarse una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en la que se estableciera y normara el procedimiento que el Senado de la República debe seguir para la designación de los ministros de la SCJN.

4. Ley del estado de excepción

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, modifica de manera muy importante el artículo 29 que establece lo que se denominaba

“suspensión de garantías” y que conceptualmente es conocido como “estado de excepción”.

Vale la pena mencionar que dicha figura es una institución extraordinaria reconocida por prácticamente todas las constituciones democráticas como una manera de enfrentar situaciones graves y extremas que ponen en riesgo la subsistencia de la convivencia colectiva y de las instituciones públicas en las que aquella se sustenta. Sin embargo, tampoco en esa circunstancia extraordinaria existen poderes arbitrarios y discrecionales no sujetos a controles legales. Por ello la reforma mencionada revisa profundamente la regulación de esa figura y establece los siguientes puntos:

a) La suspensión o restricción de derechos y garantías no puede operar respecto de una serie de derechos enumerados en el párrafo segundo del artículo 29 de la Constitución: no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección de la familia, al nombre, a la nacionalidad, los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de religión, así como los principios de legalidad y retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, de la esclavitud y la servidumbre, de la desaparición forzada y la tortura, así como las garantías que protegen a esos derechos.

b) La restricción y la suspensión del ejercicio del resto de los derechos debe estar fundada y motivada y nunca transgredir los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

c) Al término de la suspensión o restricción las medidas tomadas dejarán de tener efecto inmediatamente.

d) Mientras esté vigente la suspensión o restricción de derechos, todas las medidas adoptadas serán revisadas de oficio e inmediatamente en su constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, además de actualizar la hipótesis de la suspensión de garantías con los parámetros que las normas internacionales imponen, salda un grave pendiente en esta materia, que volvía sumamente peligroso para los derechos humanos el diseño previo a la reforma que era establecido por el precepto constitucional.

Ello es particularmente relevante visto el grave contexto de seguridad pública y la desafiante presencia del crimen organizado en gran parte del país. En efecto, contar con un adecuado régimen constitucional de excepción que no abriera la puerta a abusos en el ejercicio del poder ni a un uso discrecional e incontrolado de éste, era un delicado pendiente.

Sin embargo, más allá de la importante revisión constitucional, sigue postergada la expedición de una serie de medidas legislativas que regulen el nuevo modelo constitucional introducido por la reforma mencionada. En particular deben pensarse en modificaciones legislativas en los siguientes temas:

a) La expedición de una ley reglamentaria del artículo 29 constitucional que detalle las particularidades que deben tener la declaratoria de suspensión o restricción de derechos y garantías que debe emitir el Presidente de la República con acuerdo de los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Lo mismo a propósito de las autorizaciones que deberá conceder el Congreso de la Unión para que el Ejecutivo haga frente a la situación. De igual manera deben establecerse con claridad los mecanismos para impugnar dichas normas, es decir, si contra las mismas proceden el Juicio de Amparo, así como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (y, en su caso, modificar las leyes respectivas: la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional).

b) Por otra parte, deben hacerse las adecuaciones correspondientes a las leyes orgánicas del Congreso y del Poder Judicial para hacerlas acordes con las atribuciones que les confiere el texto constitucional, particularmente por lo que hace a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer de oficio los decretos expedidos por el Ejecutivo mientras dure la suspensión o restricción de derechos y garantías.

Acciones a realizar:

a) Impulsar la adecuación legislativa en los puntos apenas señalados, mediante la presentación de iniciativas a través de las legislaturas de los Estados.

Reforma al Poder Judicial

II. El Consejo de la Judicatura Federal

1. Reflexión preliminar

El Consejo de la Judicatura Federal se introdujo en la reforma de 1994 como un órgano de gobierno de los tribunales federales. Su función desde entonces ha sido la de ser el responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, más tarde, a partir de 1996, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que tienen sus propios órganos de administración. Anteriormente las funciones que hoy desempeña el Consejo de la Judicatura correspondían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de quien dependía, en consecuencia, el gobierno y administración de la entera justicia federal.

2. El mecanismo de designación del Consejo de la Judicatura Federal

Hay que mencionar que la integración del Consejo de la Judicatura no ha variado desde su origen, aunque el mecanismo de designación de algunos de sus miembros fue modificado con la reforma que dicho órgano sufrió en 1999. El Consejo de la Judicatura Federal tiene una integración diversificada: el mismo está presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; tres de sus miembros son integrantes del Poder Judicial federal, dos son designados por el Senado y uno más por el Presidente de la República.

Originalmente, los tres integrantes provenientes del mismo Poder Judicial, debían ser un Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado de Tribunal Unitario de Circuito y un Juez de Distrito que eran elegidos mediante insaculación. Sin embargo, las modificaciones al artículo 100 de la Constitución realizadas en 1999 establecieron que el nombramiento de los tres integrantes del Consejo que provienen del propio Poder Judicial será realizado por designación del Pleno de la SCJN de entre los Magistrados de Circuito y de los Jueces de Distrito.

Lo anterior podría parecer menor, sin embargo, la reforma operó en contra del sentido originario de la creación del CJF como un órgano autónomo y no dependiente de la SCJN. Es decir, de concretar la autonomía de los jueces del país respecto de la Suprema Corte de Justicia por lo que hacía a las funciones de administración y gobierno de la misma judicatura.

Los cambios de 1999 provocaron que cuatro de los siete integrantes del Consejo fueran designados por el Pleno de la SCJN incidiendo de manera contraria en el sentido que subyacía a su creación originalmente. En efecto, el Presidente de la Suprema Corte que funge por disposición constitucional como Presidente del CJF es designado por la mayoría de los ministros, al igual que los tres miembros del Consejo provenientes del Poder Judicial federal.

Por ello el fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal debería pasar por reivindicar el sentido de autonomía originalmente planteado y restituir el mecanismo introducido en 1994 o uno similar. En ese sentido vale la pena ponderar la pertinencia de que la componente de miembros internos del Poder Judicial fuera designada por la votación de los mismos jueces y magistrados; en ese sentido debería valorarse si esta medida no corre el riesgo de generar dinámicas impropias al interior de la judicatura de cara a la designación de dichos cargos.

Acciones a realizar:

a) Realizar un estudio a fondo analizando desde una perspectiva comparada los distintos mecanismos de designación de los integrantes de los consejos de la magistratura en el mundo para ponderar la pertinencia de que los integrantes internos del Poder Judicial en dicho órgano fueran designados mediante elección de los mismos jueces y magistrados y su eventual impacto negativo en las dinámicas propias del Poder Judicial; o bien la idoneidad del modelo originario en el que dichos integrantes eran insaculados entre los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Unitarios de Circuito y de los Jueces de Distrito.

b) Impulsar la modificación de la Constitución federal, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial a través de las legislaturas de las entidades federativas para modificar la integración del Consejo de la Judicatura Federal en el sentido de fortalecer la autonomía de dicha instancia de gobierno de los jueces.

Reforma al Poder Judicial

III. Medios de impugnación constitucionales

En nuestro sistema jurídico existen tres mecanismos de impugnación constitucional:

a) El Juicio de Amparo, mediante el cual las personas pueden impugnar actos de autoridad (actos y leyes) que lesionen sus derechos humanos, y que sólo mediante determinadas condiciones pueden implicar una protección colectiva frente a ese acto (sólo cuando es emitida una declaratoria general de inconstitucionalidad);

b) Las Acciones de Inconstitucionalidad, mediante las cuales determinados sujetos legitimados pueden demandar ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de normas generales para que, de ser confirmada su contrariedad con la Constitución, puedan ser declaradas como tales y por ende anuladas por dicho órgano; y

c) Las Controversias Constitucionales, a través de las cuales ciertos poderes federales, locales y municipales expresamente legitimados pueden demandar ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación actos de otros poderes que rebasan su esfera constitucional de competencia y, en caso de ser constatada la inconstitucionalidad del acto, sea anulado.

Dado que las necesidades de adecuación de cada uno de esos mecanismos son diferentes, procede el análisis de cada uno de ellos por separado:

1. Juicio de Amparo

Como se mencionó anteriormente, la institución del Juicio de Amparo fue recientemente sometida a una profunda revisión constitucional y aunque al día de hoy aún falta que el Congreso de la Unión emita las respectivas adecuaciones a la Ley de la materia para hacerla acorde a las disposiciones constitucionales y para desarrollar las diferentes modalidades que le fueron impuestas a la misma, pueden señalarse los rasgos generales de la reforma que son los siguientes:

1.1. Se supera el limitativo concepto de “garantías individuales” que hasta ahora prevalecía (y que tanto en la Constitución, como en la ley y en la jurisprudencia se restringía a aquellos derechos plasmados en los primeros veintinueve artículos de la ley fundamental) y se sustituye por la más moderna y expansiva idea de derechos fundamentales;

1.2. Se abre expresamente la puerta para que sean protegidos por la vía del Amparo, no sólo los derechos humanos reconocidos por la Constitución, sino además todos aquellos garantizados por los tratados internacionales de los que México forma parte;

1.3. Se incorpora para la procedencia del Amparo el concepto de “interés legítimo”, es decir, que para interponerlo basta que una persona planté

que el acto impugnado provoca una afectación directa o indirecta a su esfera jurídica;

1.4. Se matiza el efecto de la llamada “fórmula Otero”, al plantear la potestad de la SCJN de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma cuando se haya constituido una jurisprudencia (siempre que la misma se determine con una mayoría de ocho de los once ministros).

1.5. La Reforma apuntala a la SCJN como tribunal constitucional encargado de asuntos de inconstitucionalidad y deja a los Tribunales Colegiados de Circuito el control de la legalidad, constituyendo para tal efecto la Constitución establece a “plenos de circuito” encargados de resolver las contradicciones de tesis y permitiendo que la Suprema Corte intervenga sólo en última instancia para homogeneizar las eventuales contradicciones y garantizar así la congruencia de los criterios interpretativos que prevalecen en el Poder Judicial Federal;

Lo anterior, como se señaló, constituye una revolucionaria modernización del Juicio de Amparo. Sin embargo, siguen existiendo una serie de pendientes en la materia, a saber:

a) La ya mencionada adecuación a la Ley de Amparo para hacerla acorde a las nuevas reglas;

b) La posibilidad de que el Juicio de Amparo proceda en contra de actos de ciertos particulares que por sus características propias pueden vulnerar derechos incluso de manera colectiva.

Se trata de agregar una figura que ha sido incorporada en varios países y que constituye un planteamiento de avanzada en términos de la protección de los derechos humanos. En efecto, por su privilegiada posición económica, ideológica o por su presencia determinante en el ámbito de las comunicaciones, hay sujetos privados que se encuentran en condiciones de lesionar derechos humanos de las personas.

Lo anterior supone la posibilidad de utilizar el mecanismo de protección

por excelencia de los derechos, el Juicio de Amparo, para protegerlos también de las amenazas que provienen de la esfera privada.

c) Entre las causas que determinan la procedencia del Juicio de Amparo también debería incorporarse la que tiene que ver por omisión legislativa, es decir, la inactividad normativa de los legislativos y de los ejecutivos debería poder ser combatida por esta vía. Hasta ahora no ha habido un pronunciamiento expreso de la posibilidad de que la inconstitucionalidad por omisión pueda ser determinada por la vía del Juicio de Amparo, pero al ser un tema ampliamente desarrollado en otros sistemas de justicia constitucional bien valdría la pena que fuera incluido expresamente en el ordenamiento mexicano.

Acciones a realizar:

a) Realizar un pronunciamiento para que cuanto antes se cumpla con la obligación del legislativo federal de realizar las adecuaciones a las normas que regulan el Juicio de Amparo (al día de hoy el Senado ya voto las modificaciones a la ley de la materia).

b) Realizar un estudio en el que se profundice en torno a las actualizaciones que más allá de la reforma constitucional serían pertinentes en torno a la figura del amparo incluyendo los temas que se enuncian en párrafos previos, mismo que debería servir para un diálogo con el Poder Judicial en relación con la pertinencia de dichas modificaciones.

c) Impulsar las modificaciones legales y constitucionales a partir de iniciativas que podrían presentarse a través de los congresos locales tendientes a concretar los cambios que se consideren adecuados para continuar el proceso de modernización del Juicio de Amparo.

2. Acciones de Inconstitucionalidad

Las Acciones de Inconstitucionalidad desde su introducción en 1994, -y su posterior ampliación a la materia electoral en 1996-, se han convertido en un mecanismo fundamental para garantizar la coherencia constitucional

de nuestro ordenamiento jurídico al constituir el medio por el cual una norma de carácter general contraria a la Constitución pueda ser anulada.

A poco más de quince años de introducida esta figura, puede sostenerse sin medias tintas su pertinencia y provechosa presencia en nuestro régimen jurídico.

Sin embargo, la aplicación práctica de este recurso ha evidenciado algunas áreas de mejora que deberían revisarse para fortalecer el control de la constitucionalidad en México. Dichas mejoras son, esencialmente las siguientes:

a) Sujetos legitimados para interponer Acciones de Inconstitucionalidad. De acuerdo con la fracción II del artículo 105 de la Constitución, son sujetos competentes para interponer este recurso:

a. El 33% de la Cámara de Diputados en contra de Leyes Federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b. El 33% de la Cámara de Senadores en contra de las leyes mencionadas en el inciso anterior y, además, en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c. El 33% de las Legislaturas locales y la Asamblea del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por los respectivos órganos legislativos locales;

d. El Procurador General de la República en contra de leyes federales, locales o tratados internacionales;

e. Los partidos políticos nacionales en contra de leyes electorales federales o locales; así como los partidos políticos locales en contra de las leyes electorales emitidas en los Estados en los que cuentan con registro; y finalmente;

f. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes federales y locales o tratados internacionales que vulneren derechos humanos; así como las comisiones estatales de derechos humanos en contra de leyes locales emitidas por los legislaturas de sus respectivas entidades que lesionen derechos humanos.

Lo anterior ha abierto el debate respecto de si es adecuado que sólo esos órganos mencionados puedan interponer una Acción de Inconstitucionalidad o bien si debería abrirse la posibilidad para que otros entes pudieran ejercer ese derecho procesal.

En la actualidad uno de los problemas más graves en la impartición de justicia, en especial en el ámbito constitucional, son las restricciones para la presentación de recursos sólo a algunas instituciones estatales o a personas que demuestren tener un interés directo en los casos.

Así como la nueva reforma en materia de amparo abre la puerta para que un mayor número de sujetos accedan a este mecanismo, los otros medios también deben ampliar el número de sujetos legitimados para presentarlos, con el fin de aumentar la posibilidad de que violaciones a las leyes y la Constitución puedan ser resueltas.

La solución a ese dilema no es sencilla, pero si se atiende al hecho de que los medios de control de constitucionalidad responden al interés colectivo supremo de que las normas que integran un orden jurídico guarden todas ellas una congruencia con los principios y disposiciones establecidos en la Constitución, es oportuno repensar la posibilidad de que ese catálogo de sujetos legitimados pueda ampliarse.

En ese sentido, vale la pena pensar que un grupo de ciudadanos (con un número predeterminado de firmas) pudiera eventualmente poder solicitar a la Suprema Corte un pronunciamiento sobre una ley que pueda incurrir en contradicciones o violaciones a la Constitución.

Esta medida también ayudarían a incluir al Poder Judicial en la lógica de dotar de una mayor participación ciudadana a las instituciones,

ya que permitiría en algunos casos abrir la presentación de medios a los ciudadanos, sin que éstos tengan que acudir a otras instancias gubernamentales para buscar reparación o la solución de un conflicto.

b) Plazos de interposición. Por otra parte, por lo que hace a los plazos para interponer las Acciones de Inconstitucionalidad, la propia Constitución establece que las mismas podrán presentarse sólo dentro de los 30 días siguientes a la publicación oficial de la norma impugnada.

En ese sentido, también debería realizarse una revisión a los plazos para la presentación de estos recursos establecidos constitucionalmente. Esta revisión debe hacerse analizando la incongruencia de que cuestiones esencialmente procesales permitan que normas inconstitucionales al no ser apeladas por alguno de los sujetos legitimados o por haber expirado el tiempo de presentación del recurso de apelación, continúen teniendo vigencia.

Queda claro que el establecer ciertos plazos para su impugnación responde a la necesidad de generar certeza jurídica al permitir que en determinado momento las normas queden “firmes” y no tengan posibilidad de ser impugnadas. Pero en los hechos esto no es del todo cierto, pues las mismas normas que podrían haberse impugnado a través de Acciones de Inconstitucionalidad, una vez que han quedado “firmes”, siguen siendo susceptibles de ser combatidas a través del Amparo, aunque esto ocurre con las limitaciones antes señaladas.

En ese sentido, resultaría pertinente revisar los plazos para que las Acciones de Inconstitucionalidad puedan ser presentadas o, incluso, suprimirlos como requisito de procedencia del recurso.

c) Requisitos de votación para que las Acciones de Inconstitucionalidad procedan. Finalmente, la propia Constitución establece que para poder determinar la invalidez de las normas impugnadas mediante las Acciones de Inconstitucionalidad la resolución que así lo determine debe ser aprobada por los votos de ocho ministros.

Esta disposición que evidentemente responde a la presunción de validez de las leyes emitidas por el legislador y que se traduce en la exigencia de una mayoría agravada de ministros para determinar lo contrario, adolece de un par de inconsistencias:

a. En primer lugar la disposición constitucional demanda ocho votos en abstracto, con lo cual cualquier ausencia de alguno de los integrantes del Pleno se traduce, en los hechos, como un voto a favor de la constitucionalidad de la norma impugnada, lo que es del todo inconsecuente. Si se mantuviera el requisito de una mayoría calificada para determinar la invalidez de una norma juzgada contraria a la Constitución, sería pertinente que la misma se determinara a partir de los miembros presentes y no de la totalidad de miembros del órgano de control.

b. Exigir una mayoría calificada para que un órgano de control de constitucionalidad es un requisito infrecuente. La gran mayoría de los tribunales constitucionales pueden determinar la invalidez de una ley con una mera mayoría absoluta de sus miembros. En ese sentido debería hacerse una seria reflexión sobre la pertinencia de establecer que sea una mera mayoría absoluta y no una calificada como ocurre ahora, necesaria para determinar la inconstitucionalidad y la consecuente invalidez de una ley.

Acciones a realizar:

a) Impulsar para que los Congresos locales puedan presentar iniciativas que permitan un fortalecimiento del control de constitucionalidad de leyes a través de adecuaciones al marco constitucional y legal que norma las Acciones de Inconstitucionalidad.

3. Controversias constitucionales

También las Controversias Constitucionales han venido demostrando su centralidad como mecanismo de control del poder público como un mecanismo mediante el cual alguno de los poderes del Estado de alguno de

los niveles de gobierno puede impugnar la violación a las competencias que la propia Constitución le impone a los poderes públicos.

Aunque en términos generales se trata de una figura que ha tenido efectos sumamente positivos en la dinámica constitucional del Estado, se han identificado una serie de aspectos que deberían ser revisados. En particular hablamos del siguiente tema:

a) Sujetos legitimados para que procedan las Controversias Constitucionales. Actualmente el artículo 105, fracción I, establece que las controversias proceden en los casos de conflicto entre:

- a. La Federación y un Estado (o el Distrito Federal);
- b. La Federación y un municipio;
- c. El Poder Ejecutivo y el Congreso (o alguna de sus cámaras o la Comisión Permanente);
- d. Un Estado y otro;
- e. Un Estado y el Distrito Federal;
- f. El Distrito Federal y un municipio;
- g. Dos municipios de diversos Estados;
- h. Dos poderes de un mismo Estado;
- i. Un Estado y uno de sus municipios;
- j. Un Estado y un municipio de otro Estado; y
- k. Dos órganos de gobierno del Distrito Federal

Se trata de un listado de órganos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado de manera restrictiva y limitativa. Así, por ejemplo, en el 2005 el Instituto Federal Electoral intentó promover sin éxito una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados a propósito de una disputa de tipo presupuestal que a juicio de la autoridad electoral vulneraba su autonomía constitucional, puesto que la SCJN determinó que el IFE no tenía legitimidad procesal para interponer ese recurso.

Ese criterio va en contra de la lógica que subyace a la figura de las Controversias Constitucionales pues éstas tienen el propósito de evitar que las competencias de los órganos establecidos en la Constitución se vean afectadas por otros órganos o poderes.

En efecto, el catálogo de órganos públicos reconocidos por la Constitución que no están enlistados en el precepto constitucional señalado es muy amplio y la posibilidad de que sus competencias pudieran verse afectadas por otros órganos o poderes del Estado es real, por lo que las controversias deberían proceder en ese sentido.

Acciones a realizar:

a) Establecer un diálogos con los Congresos locales para que alguno de éstos pueda presente alguna iniciativa que permita ampliar el catálogo de los órganos públicos legitimados para presentar controversias constitucionales a otros órganos públicos que puedan ver afectada su esfera de competencia por otra instancia federal, local o municipal.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Régimen del Estado y Gobierno

C O N A G O

Comisión para la
Reforma del Estado

C O N A G O

Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz

19 de Marzo de 2012

DIRECTORIO

Coordinador

C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango

Integrantes:

Ing. Carlos Lozano de la Torre
Gobernador del Estado de Aguascalientes

Lic. José Guadalupe Osuna Millán
Gobernador del Estado de Baja California

Lic. Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor
Gobernador del Estado de Baja California Sur

Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés
Gobernador del Estado de Campeche

Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez
Gobernador del Estado de Coahuila

Lic. Mario Anguiano Moreno
Gobernador del Estado de Colima

Lic. Juan Sabines Guerrero
Gobernador del Estado de Chiapas

Lic. César Horacio Duarte Jáquez
Gobernador del Estado de Chihuahua

Lic. Marcelo Ebrard Casaubon
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango

Lic. Héctor Germán René López Santillana
Gobernador del Estado de Guanajuato

Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero
Gobernador del Estado de Guerrero

Lic. José Francisco Olvera Ruiz
Gobernador del Estado de Hidalgo

C.P. Emilio González Márquez
Gobernador del Estado de Jalisco

Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador del Estado de México

Lic. Fausto Vallejo Figueroa
Gobernador del Estado de Michoacán

Dr. Marco Antonio Adame Castillo
Gobernador del Estado de Morelos

Sr. Roberto Sandoval Castañeda
Gobernador del Estado de Nayarit

*Lic. Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador del Estado de Nuevo León*

*Lic. Gabino Cué Monteagudo
Gobernador del Estado de Oaxaca*

*Lic. Rafael Moreno Valle Rosas
Gobernador del Estado de Puebla*

*Lic. José Eduardo Calzada Roviroza
Gobernador del Estado de Querétaro*

*Lic. Roberto Borge Angulo
Gobernador del Estado de Quintana Roo*

*Dr. Fernando Toranzo Fernández
Gobernador del Estado de San Luis Potosí*

*C.P. Mario López Valdez
Gobernador del Estado de Sinaloa*

*Lic. Guillermo Padrés Elías
Gobernador del Estado de Sonora*

*Q.F.B. Andrés Granier Melo
Gobernador del Estado de Tabasco*

*Ing. Egidio Torre Cantú
Gobernador del Estado de Tamaulipas*

*C.P. Mariano González Zarur
Gobernador del Estado de Tlaxcala*

*Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz*

*Sra. Ivonne Aracelly Ortega Pacheco
Gobernador del Estado de Yucatán*

*Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes
Gobernador del Estado de Zacatecas*

*Coordinador de la Publicación
Lic. José Alberto Aguilar Iñárritu*

*Asesor
Dr. Lorenzo Córdoba Vianello*

*Asesor
Lic. Jorge García Córdoba*

*Asesora
Mtra. Paula Sofía Vázquez Sánchez*

*Secretario Técnico de la CONAGO
Mtro. Rolando García Martínez*

*Coordinación Editorial
Lic. Adrián Gallardo Landeros*

*Diseño Editorial
Lic. Jesús Javier Treviño García*

ÍNDICE

- Pg. 138** *Introducción*
- Pg. 148** I. *Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*
- 1. *El sistema presidencial funcional y equilibrado*
 - 2. *El sistema presidencial con gobierno de gabinete*
 - 3. *El modelo semipresidencial*
 - 4. *Conclusiones*
- Pg. 160** II. *Reforma del Poder Legislativo*
- 1. *Integración de las cámaras*
 - 2. *Cláusula de Gobernabilidad*
 - 3. *Ordenamientos rectores de la vida del congreso*
 - 4. *Fortalecimiento de la participación de los estados en el órgano revisor de la Constitución General de la República*
 - 5. *Sistema electoral*
 - 6. *Reelección*
 - 7. *Periodo de sesiones ordinarias*

8. *Organización y normatividad interna*
9. *Potestades exclusivas del Senado de la República*
10. *Auditoría Superior de la Federación*

Pg. 169 *III. Reforma del Poder Ejecutivo*

1. *Formato del informe presidencial*
2. *Ratificación del gabinete presidencial por el Congreso*
3. *Gobierno de gabinete*
4. *Falta absoluta del Presidente*
5. *Gobierno de Coalición*
6. *Conclusión*

RÉGIMEN DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Introducción

Este es sin duda un tema de alta relevancia en la agenda política y legislativa nacional y desde luego en la propia de la Conferencia Nacional de Gobernadores. El debate sobre su reforma, no es otro que poner en juicio las formas vigentes de ejercicio del poder respecto de su eficacia y funcionalidad en la gobernabilidad democrática de México. Es realizar un análisis crítico de la contraparte natural del proceso electoral; de su razón de ser: el ejercicio del poder. Es por tanto, en una democracia, la discusión reflexiva de las cualidades que invisten distintas modalidades de organización constitucional, examinadas desde la perspectiva de alcanzar la mayor eficacia de gobierno al tiempo que la más amplia y mejor representación y participación de la ciudadanía en la definición del rumbo de la nación.

A lo largo de la última década este debate ha reunido un rico acervo de diagnósticos y propuestas suficientes para tomar la decisión de reformar las instituciones políticas mexicanas, máxime que muchos integrantes de partidos políticos, intelectuales, legisladores y organizaciones políticas y civiles en general, han compartido una conclusión: las instituciones del antiguo régimen fueron diseñadas en torno a lógicas que ya no operan en la actualidad, por lo que resulta indispensable adecuarlas a las nuevas realidades que vive el país. Sin embargo, es

evidente que entre los actores políticos hasta ahora no ha permeado en forma mayoritaria la voluntad de cambio necesaria para impulsar una reforma integral del sistema político. Por el contrario, se ha instaurado una inmovilidad favorable a la preservación de las inercias propias del Régimen de Estado y de Gobierno previo al advenimiento de la alternancia y, por tanto, han permanecido, casi intocados, los añejos fundamentos de esa forma de organización.

La consolidación de un sistema competitivo y plural de partidos y la edificación de una ciudadanía cada vez más exigente y participativa, ejemplifican el profundo cambio vivido por la sociedad mexicana en estos años. Transformación que muchos consideran debiera ser la piedra de toque para aquilatar las distintas opciones de cambio existentes y modificar el actual diseño institucional en favor de:

- Garantizar la eficacia de gobierno sin lastimar la pluralidad;
- Incorporar incentivos al acuerdo y la cooperación entre la pluralidad de actores, poderes y entidades miembros del pacto federal y neutralizar aquellos que convocan a la confrontación estructural;
- Ampliar los canales y los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas;
- Incrementar la eficacia jurídica de la ley.

En este contexto, múltiples actores subrayan la necesidad de resolver en primer término la ecuación presidencialismo-pluralidad de partidos políticos, como un eje central del fortalecimiento institucional requerido. Establecen que su estatus actual exacerba el desacuerdo y la confrontación en un sistema de representación que orgánicamente tiende a generar gobiernos de primera minoría con congresos divididos. Señalan que, como resultado de esta situación, estructuralmente se da lugar a pautas negativas que propician debilidad e ineficacia de gobierno y, en consecuencia, dañan la vida de la República. Entre ellas se pueden ubicar:

- La imposibilidad de contar con mayorías estables y transparentes de gobierno;
- La falta de estímulos a la colaboración entre fuerzas plurales, los poderes federales y los poderes nacionales y locales;
- La percepción negativa de la sociedad con relación a la política, a los políticos y a los partidos;
- La tensión creciente en los procesos electorales que amenaza con hacerlos cada vez más conflictivos en el interior de los partidos y en los comicios constitucionales.

Por otro lado, de manera más reciente, cada vez más analistas cuestionan la interpretación sobre la transición mexicana a la democracia que considera el advenimiento de la alternancia como el momentum de su consolidación, al señalar que su característica principal es la fraccionalización plural del poder antes hegemónico. Se razona que la interpretación antes referida, además de inexacta, estimula la concentración de las energías democratizadoras en el ámbito electoral, lo cual propicia que:

- La vida pública se focalice y se encone en la lucha por el poder, mientras se hace a un lado la cuestión estratégica de su eficaz ejercicio democrático;
- Se ponga en riesgo el arbitraje de las propias instituciones electorales, que son obligadas a constituirse en diques para moderar la confrontación entre sedicentes enemigos, donde debería haber sólo adversarios pactados en lo fundamental, en un gran acuerdo nacional de rumbo;
- Se dificulte la interlocución entre los triunfadores de primera minoría y los derrotados de segunda y tercera minorías, complicando el desempeño de gobierno en detrimento de las causas de la ciudadanía.
- Se deteriore en forma incremental la percepción ciudadana sobre la democracia, sus actores, sus capacidades y sus reglas respecto de la solución de sus demandas.

Por ello, en el tenor de equilibrar el excesivo peso otorgado a lo electoral y el poco dado a la gobernabilidad, resulta natural que el debate reformador tienda a focalizarse en torno al Régimen de Gobierno, sin que eso signifique que se abandona la reflexión sobre el conjunto del Estado.

Al respecto y como producto de la discusión en la materia, los actores participantes en ese debate tienden a agruparse en tres grandes corrientes que permean todos los partidos políticos:

- Aquellos quienes consideran que no es necesario modificar nada porque el actual régimen presidencial posee las características necesarias para afrontar con éxito los retos que le presenta la gobernabilidad de la democracia. Esta corriente asume que los fracasos que arrojan los diagnósticos son un asunto de personas y no de estructuras y en su caso, si es necesario, se pronuncian por la efectividad de los arreglos políticos de “recámara”, que generalmente rivalizan con la transparencia.
- Aquellos quienes consideran que sin alterar el régimen presidencial se puede generar la formación de mayorías formales, mediante la incorporación de “cláusulas de gobernabilidad legislativa” que otorguen con el 35% de los votos los privilegios de la mayoría absoluta o a través de instituir la segunda vuelta en la elección presidencial con desfase en el tiempo de la elección legislativa. Estos últimos suponen que el elector tenderá a dar la mayoría legislativa a la fuerza que obtenga más votos en la segunda y definitiva elección del Ejecutivo, lo cual en materia de análisis comparado de sistemas electorales, no necesariamente se cumple.
- Aquellos quienes consideran que para fortalecer el presidencialismo en su eficacia es necesario armonizarlo con la pluralidad, a partir de estimular el uso de la política por medio de la norma. Proponen caminar por la ruta de los sistemas políticos modernos a través de fortalecer la funcionalidad de presidencialismo con controles legislativos o

incorporar prácticas parlamentarias en la forma de gobierno presidencial. A su vez esta corriente coincide, con una variedad de matices en la necesidad estratégica de abrir la posibilidad constitucional optativa de establecer gobiernos de coalición con pacto legislativo expreso. Sus distintas propuestas dan lugar a cuatro modalidades:

- o Régimen presidencial funcional;
- o Régimen presidencial con gobierno de gabinete;
- o Régimen semipresidencial separando jefe de estado y de gobierno;
- o Instituir un sistema parlamentario.

Es decir, de las propuestas de las tres grandes corrientes mencionadas, se deriva que:

- La primera cree que desde las urnas es posible lograr una mayoría gobernante y que la eficacia resulta de escoger bien al liderazgo;
- Los segundos y los terceros, consideran que eso no es necesariamente dable y por tanto proponen fórmulas para transitar de una mejor forma por la condición de gobierno de primera minoría con congreso dividido;
- Las propuestas del segundo grupo se centran en los condicionamientos formales que compiten con la pluralidad, mientras que el tercer grupo privilegia normas que favorecen el acuerdo político plural;
- Es importante precisar que en todos los casos el punto relevante para definir la condición mayoritaria o de primera minoría del triunfador de la elección presidencial, se refiere al número de curules favorables o de aliados a su propuesta de gobierno, más que al número de votos que el Ejecutivo electo haya recibido.

La segunda corriente descansa en el argumento de traducir el 35% ó 40% de los votos que en promedio, en los últimos procesos electorales, ha otorgado la ciudadanía en México a la fuerza triunfadora, en el 50% más uno de la capacidad de toma de decisiones. Si bien es cierto que con ello se favorece la conformación de una mayoría estable, tan bien

es cierto que se podría afectar -en mayor grado que en otros modelos- el principio de representatividad.

La tercera corriente se propone concebir un mecanismo que transparente la voluntad del elector en la conformación del gobierno, propiciando que el “triunfador” de primera minoría pacte políticamente, a su criterio, con alguna de las fuerzas “perdedoras” para evitar gobernar en minoría. El ganador de minoría se obliga a ponderar e incorporar programas y personas de las otras fuerzas en la integración de su gobierno, a cambio de gobernar con mayorías políticas reales en la figura de gobiernos de coalición con pacto legislativo expreso.

Para ninguna de estas dos corrientes antes mencionadas, la posibilidad de ganar una elección por mayoría absoluta significa una antípoda de sus propuestas, por el contrario contar con mecanismos institucionales que aseguren la gobernabilidad en los casos de gobiernos de primera minoría, fortalece también la capacidad de acción y de maniobra de la fuerza que hipotéticamente se alzara desde las urnas con el 50% más uno de los votos.

Por el contrario, la apuesta de la primera corriente es la que presenta una mayor propensión al riesgo, porque se juega la gobernabilidad a una sola posibilidad: surgir de las urnas con una mayoría absoluta, lo cual no sólo contradice las evidencias de la mayoría de los procesos federales y locales mexicanos, sino que tampoco resuelve la conflictiva relación del presidencialismo con la pluralidad.

Finalmente el centro toral del debate es la necesidad de erradicar del sistema el incentivo de la confrontación perene: quien gana, gana todo y quien pierde, pierde todo, para reconvertir las elecciones mexicanas de luchas de aniquilamiento, a contiendas entre adversarios y enfatizar la importancia de garantizar la eficacia democrática de gobierno.

La posibilidad de pactar una coalición gobernante amplía las ventajas de la inclusión, garantiza que siempre habrá lugar en el ejercicio del poder para todos y aconseja no pelearse de más con quien se pudiera

co-gobernar. Su existencia trabaja en favor de cambiar el sino de la desconfianza sobre el cual se construyó el sistema electoral mexicano.

Su primer buen resultado sería bajar su costo, el segundo eliminar la parálisis y el tercero conculcar la desunión que agobia a la nación. Las repercusiones positivas de reformar el Régimen de gobierno en un sentido incluyente, también alcanzarían en sus beneficios a los partidos políticos, al destensar los procesos de selección interna de candidatos y privilegiar el programa al poner por delante la representación de las causas de la ciudadanía en las acciones de gobierno.

Por otro lado, como se estableció anteriormente, aunque los avances en este campo son realmente magros y carentes de integralidad, los hay, no obstante que, debido al estrecho proceso de negociación legislativa, se tiende a caminar sobre cuestiones puntuales. Se hacen propuestas que, al carecer de un planteamiento rector que les otorgue coherencia, llegan a adquirir un carácter de miscelánea, donde muchos de ellos pudieran formar parte de diferentes tipos de Régimen de gobierno o incluso entrar en contradicción. A continuación se establecen un conjunto de propuestas específicas, algunas todavía son parte del debate y otras de la positividad del derecho.

Con relación a la reforma al Ejecutivo:

- Iniciativa legislativa preferente del presidente;
- Reconducción presupuestal;
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio;
- Derecho del gobierno a hacer uso de la voz en el Congreso;
- Modificación del formato del informe de gobierno;
- Incorporación de la pregunta parlamentaria;
- Interpelación parlamentaria;
- Reconocimiento constitucional del Gabinete del Poder Ejecutivo (Voto de Confianza);
- Ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo;
- Reconocimiento constitucional del Jefe de Gabinete;

- Ratificación del Jefe de Gabinete por el Poder Legislativo;
- Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo por el Senado;
- Desaprobación congresual de los miembros del Gabinete y del Jefe de Gabinete (Voto de Castigo);
- Remoción libre como potestad presidencial del gabinete legal ;
- Reducción del periodo entre la elección y la toma de posición;
- Potestad de publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo;
- Procedimiento constitucional en caso de la ausencia absoluta del presidente.

En cuanto a la modernización del Poder Legislativo:

- Reducción del tamaño de las Cámaras mediante la supresión de los senadores de representación proporcional y del número de diputados de representación proporcional, generalmente 100.
- Limitar el fuero constitucional,
- Reelección legislativa,
- Ampliación de los períodos ordinarios de sesiones;
- Fortalecimiento del trabajo de las comisiones.
- Fortalecimiento de la función de control del Legislativo;
- Robustecer a la Auditoría Superior de la Federación;
- Posibilitar que se puedan integrar comisiones para investigar cualquier ámbito de la administración pública federal o de los organismos constitucionales autónomos;
- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el Legislativo;
- Establecer reglas precisas sobre el manejo de los recursos presupuestarios de las comisiones y grupos parlamentarios;
- Regular el cabildeo legislativo;
- Regular con precisión el régimen de incompatibilidades y propiciar la dedicación exclusiva a la labor parlamentaria y representativa de los legisladores;
- Establecer un Estatuto de Derechos y Obligaciones de los legisladores;
- Establecer un verdadero servicio civil del Poder Legislativo;

Con respecto a los organismos autónomos:

- Crear un capítulo específico en la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos relacionado con los organismos autónomos;
- Otorgar autonomía a:
 - o Auditoría Superior de la Federación;
 - o Ministerio Público;
 - o Comisión Federal de Competencia;
 - o Comisión Reguladora de Energía;
 - o Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Por otro lado, respecto al tema de ampliar y fortalecer la representación y la participación ciudadana en la planeación, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, es común que se incorpore al debate en la materia la necesidad de avanzar en la creación de una Ley de Partidos. Con ello se busca actuar sobre la discrecionalidad de las dirigencias en la toma de decisiones en favor de la transparencia, de la democracia interna y del cumplimiento de la función educadora que corresponde a todo partido político.

Adicionalmente se propone dotar a la ciudadanía de mecanismos de democracia directa para contribuir a equilibrar el monopolio partidario de la representación al permitir las candidaturas ciudadanas, el derecho de iniciativa ciudadana y la reelección consecutiva limitada de legisladores y alcaldes. Se establecen formas de democracia directa para el control de las decisiones públicas, tales como: el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, así como la creación de un Consejo Económico y Social autónomo que se reproduzca en estructuras locales, también de autónomas, constituido por empresarios, sindicatos, especialistas y académicos, como un órgano de consulta obligatoria en materia de políticas públicas.

En paralelo a los rubros anteriores, debido a su peso en la conformación de la voluntad del elector y a su influencia en la formas de democracia directa, la reforma a la Ley de Radio y Televisión para democratizar el ámbito de los medios de comunicación y garantizar la expresión plural de la sociedad, es considerada por muchos actores como fundamental para consolidar la funcionalidad de la democracia.

Así mismo, la creación de un Tribunal Constitucional para la resolución de controversias entre los Poderes de la Unión o, en su caso, un Tribunal de Casación que libere a la Suprema Corte de Justicia de otros temas no sean de carácter constitucional, también se considera de primer orden en lo relativo al debate sobre la reforma del Régimen de Estado y de Gobierno .

Régimen de Estado y de Gobierno

En concordancia con el método de trabajo aprobado, aquí se recogen y sistematizan las propuestas más consistentes de todas aquellas que fueron presentadas en distintos foros nacionales, donde se destacan los realizados en el marco de la Ley para la Reforma del Estado que constituye uno de los momentos de la discusión más acabado en esta materia. De igual forma, se consideraron temas planteados por los partidos políticos en espacios posteriores como aquellos relativos a la denominada “Reforma Política” presentados a lo largo del año 2010 y que se encuentran actualmente en proceso de aprobación legislativa. Vale la pena mencionar que varios de los puntos que se enlistan ya fueron objeto de reformas constitucionales con posterioridad a su presentación en los foros referidos, por lo que se dejan como referencia contextual del proceso de avance de las reforma en este campo. Por último, aunque no al último, es de reconocer que este trabajo recoge y se fundamenta en la valiosa sistematización y evaluación realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con motivo de la Ley para la Reforma del Estado en 2007, así como en un conjunto de trabajos y títulos que se enlistan en el Anexo B del presente documento.

I. Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

PREMISA: Como ya se ha mencionado en la introducción, existe una variedad de actores y consecuentemente de propuestas que no coinciden en su totalidad en cuanto al modelo o sistema de gobierno concreto que pretenden modelar para transformar el actual sistema presidencial. Es precisamente la disposición o arreglo específico que en cada propuesta se otorga a las relaciones entre los poderes políticos del Gobierno nacional – Congreso y Presidente- lo que determina la forma de gobierno proyectada, al otorgar la responsabilidad de dirección política y administrativa a uno de los poderes, pero con mayor o menor participación del otro poder. En eso último radican las diferencias de cada diseño institucional propuesto, donde cada uno de ellos goza de coherencia interna, y contiene los instrumentos específicos de gobierno y de control de gobierno idóneos para el logro del objeto que se plantean.

ACCIONES A REALIZAR: Es necesario actualizar el Régimen de Gobierno respecto de las necesidades de la nueva realidad plural surgida de la transición a la democracia y el primer aspecto de esa agenda es incorporar incentivos cooperativos en la relación Ejecutivo-Legislativo, sin menoscabo de los contrapesos inherentes a su naturaleza, con el fin de garantizar la eficacia como atributo de la gobernabilidad democrática, al tiempo que asegurar la justa representación de la diversidad social y política nacional.

En el sentido de lo anterior, las distintas propuestas, en concordancia con los criterios de idoneidad institucional y de viabilidad política, pueden agruparse en cuatro modelos: un sistema parlamentario puro y tres tipos de modelos presidenciales que se diferencian el uno del otro según el grado de integración que cada uno de ellos propone entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La gran mayoría de propuestas se expresan por modificaciones al modelo presidencial y no en su transformación. De esta suerte se identifican tres modelos que aparecen en forma recurrente en el conjunto de ofertas existente:

- El sistema presidencial funcional y equilibrado
- El sistema presidencial con gobierno de gabinete o racionalizado
- El sistema semipresidencial

I. Sistema presidencial funcional y equilibrado, o sistema presidencial funcional, tiene como principal objetivo garantizar la eficaz conducción y operación de la función ejecutiva.

En este modelo el Presidente permanece como Jefe de Estado y de Gobierno, y se le otorga un conjunto de instrumentos constitucionales en su relación con el Legislativo, para el descargo eficaz de sus responsabilidades.

En dicho modelo se asume la posibilidad de que el Presidente, si así lo determina el equilibrio de fuerzas en el Congreso, promueva alianzas interpartidistas para conseguir la aprobación congresual de su programa legislativo y presupuestal mediante el cual realiza por etapas el Plan Nacional de Desarrollo; por ello este modelo es perfectamente compatible con la eventualidad opcional de formar gobiernos de coalición partidista a voluntad política del Presidente en turno, sin que para ello se requiera ninguna modificación ni legal, ni constitucional.

En dicho modelo se enfatiza de una parte la corresponsabilidad del Congreso en la acción de gobierno y de otra la tarea de dicho órgano en el control del gobierno, por lo cual se considera que es éste un sistema presidencial equilibrado pues tiende a promover relaciones de cooperación, colaboración y construcción de acuerdos entre poderes.

El modelo aboga por el fortalecimiento del Poder Legislativo y por su profesionalización. Entre los instrumentos de gobierno y de control de

gobierno que contiene el sistema presidencial funcional –algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos- se cuentan:

- Iniciativa legislativa preferente del Presidente
- Potestad del Presidente de emitir decretos legislativos sujetos a control por el Poder Legislativo
- Reconducción del presupuesto
- Veto presidencial sobre leyes, precisar su ejercicio
- Veto presidencial sobre presupuesto
- Fortalecimiento de las competencias de las comisiones congresuales

II. Sistema presidencial con gobierno de gabinete o sintéticamente, sistema presidencial racionalizado, al igual que en el modelo anterior, el Presidente mantiene su doble carácter de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, así como el ejercicio de las atribuciones constitucionales correspondientes.

Sin embargo, de acuerdo con su propuesta central, plantea que el control político sobre el presidente no sólo proviene del Poder Legislativo -al que se le aumenta sustancialmente su potestad de control-, sino también mediante la creación del Gabinete del Poder Ejecutivo como un control intraorgánico, es decir, un control político integrado dentro del Poder Ejecutivo que se suma al control político interorgánico proveído por el Congreso.

El sistema presidencial racionalizado propone el reconocimiento constitucional del Jefe de Gabinete, funcionario que colabora bajo el mando del Presidente en las tareas de gobierno y como principal interlocutor de éste ante el Congreso. El Congreso se corresponsabiliza en la tarea del gobierno mediante su participación en la ratificación de las propuestas que le presenta el Presidente para integrar su gabinete y los titulares de las entidades paraestatales, así como en el seguimiento de la gestión de gobierno mediante la potestad de promover políticamente la remoción de un alto funcionario del Poder Ejecutivo.

Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno entre partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y permite establecer -a diferencia del sistema presidencial funcional- la obligatoriedad constitucional de formar un gobierno de coalición, si el candidato triunfante no tiene los votos suficientes para garantizar la mayoría absoluta en el Congreso y evitar así los gobiernos de primera minoría que, en la experiencia mexicana, tienden a la ineficacia.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema presidencial racionalizado –algunos de los cuales se repiten en los otros dos modelos- se cuentan:

- El reconocimiento constitucional del Gabinete del Poder Ejecutivo
- Ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo
- El reconocimiento constitucional del Jefe de Gabinete
- Ratificación del Jefe de Gabinete por el Poder Legislativo
- Desaprobación congresual de los miembros del Gabinete y del Jefe de Gabinete
- Remoción libre como potestad presidencial del gabinete legal
- El derecho del gobierno a hacer uso de la voz en el Congreso
- La iniciativa legislativa preferente del Presidente
- La reconducción presupuestal
- La pregunta parlamentaria
- La interpelación parlamentaria
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio
- La potestad de publicación de las leyes por el Congreso

III. Modelo semipresidencial, se propone la diferenciación del funcionario encargado de la responsabilidad de la Jefatura de Estado, de aquel otro que tiene como encomienda la Jefatura de Gobierno. El Jefe de Estado seguiría siendo el Presidente. El descargo de la tarea de gobierno recaería en el “Jefe de Gobierno”.

El Jefe de Estado seguiría siendo electo directamente por el pueblo mientras que el Jefe de Gobierno lo sería por el Poder Legislativo a propuesta del Presidente. Ello implica que entre el Jefe de Gobierno y el Congreso se establece una relación de confianza política, tanto para su nombramiento como para su permanencia en el cargo. Las competencias del Jefe de Gobierno se establecerían en la Constitución.

Para el descargo de sus responsabilidades éste se apoyaría en un Gabinete reconocido constitucionalmente, que sería propuesto por el Jefe de Gobierno al Poder Legislativo. Dependiendo del equilibrio de fuerzas en el Congreso en cada Legislatura, este modelo valora positivamente la concertación de coaliciones de gobierno que, al igual que en el sistema presidencial racionalizado, implicaría la obligatoriedad constitucional para evitar gobernar en minoría y estimular la formación de mayorías estables.

Entre los instrumentos de gobierno y de control de gobierno que contiene el sistema semipresidencial –algunos de los cuales también se repiten en los otros dos modelos- se cuentan:

- El reconocimiento constitucional del Gabinete del Poder Ejecutivo
- Ratificación del Gabinete por el Poder Legislativo
- El reconocimiento constitucional del Jefe de Gobierno
- El reconocimiento constitucional de las atribuciones del Jefe de Gobierno, entre las que se encuentra la potestad de iniciar leyes
- Aprobación del nombramiento del Jefe de Gobierno por el Poder Legislativo
- Moción de censura vinculante de los miembros del Gabinete y del Jefe de Gobierno
- Fortalecimiento de las competencias de las comisiones del Congreso para evaluar la gestión del gobierno y participar en el proceso presupuestal
- Fortalecimiento de la potestad del Congreso de citar a comparecer al Jefe de Gobierno y en general a los servidores públicos del Poder Ejecutivo
- Veto sobre leyes precisando las condiciones de su ejercicio
- La potestad de la publicación de las leyes por el Congreso para superar el veto de bolsillo

IV. Conclusiones:

El sistema presidencial funcional enfatiza la necesidad de garantizar la eficacia del gobierno, asumiendo la naturalización en el nuevo sistema presidencial de las coaliciones de gobierno que, de manera opcional, se forman mediante el acuerdo político con diferentes fuerzas partidistas con representación en el Congreso, sin requerir ninguna modificación legal, ni constitucional.

Es decir, por mero acuerdo político interpartidista le es posible al Presidente integrar a miembros de uno o varios partidos al gabinete, a cambio del apoyo sistemático de los partidos coaligados en el proceso legislativo y presupuestal -que se desarrolla en las cámaras del Congreso de la Unión- para el impulso de las acciones de su gobierno indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Incluso la correlación de fuerzas en cada Legislatura puede hacer innecesaria una coalición de gobierno.

De ser este el caso el Ejecutivo puede concertar acuerdos congresuales por temas específicos y con aliados variantes para lograr sus objetivos de gobierno. En este sentido la propuesta del sistema presidencial funcional es coherente consigo misma.

Por el contrario, las otras dos propuestas tanto el sistema presidencial racionalizado, como el semipresidencial, difieren del sistema funcional en cuanto a que en los dos primeros modelos se hace explícita la institución del gabinete, su conformación y sus atribuciones en la Constitución.

Al respecto es de advertir que al proponer la elevación del rango constitucional del gabinete, si bien éste facilita la formación de coaliciones de gobierno estables, no se propone que tal consideración sea su único objetivo.

Una coalición de gobierno se puede lograr sin necesidad de establecer la institución del gabinete en la Constitución como lo sugiere el modelo presidencial funcional, y alternativamente puede existir dicha institución del gabinete en la Constitución y no presentarse en los hechos las condiciones para una coalición.

Más bien la diferencia que aporta la constitucionalización de la institución del Gabinete, -propia de los modelos presidencial racionalizado y semipresidencial, estriba en que mediante su reconocimiento constitucional se fortalece en forma muy significativa en el seno del Poder Ejecutivo el control intraorgánico sobre la constitucionalidad, legalidad, inteligencia, y oportunidad de los actos del Jefe del Ejecutivo.

El tipo de control que aporta el gabinete, -con atribuciones establecidas en la Constitución-, contrasta con el control intraorgánico que provee el refrendo vigente en la Constitución, y que mantiene en sus mismos términos los simpatizantes del sistema presidencial funcional.

Sobre este último control la doctrina ha expresado unánimemente su debilidad estructural, valoración que se mantendría en sus mismos términos si se opta por no reconocer rango constitucional al gabinete y mantener el esquema vigente sobre la potestad presidencial de designar y remover libremente a sus colaboradores.

Como se observa los dos modelos con gabinete establecen la garantía de que el gobierno ejercerá sus poderes con eficacia mediante la formación obligatoria de coaliciones de gobierno interpartidistas.

Pero proponen que la potencia que adquiere el gobierno se acompañe de un control intraorgánico, de que el Ejecutivo ejercerá sus potestades con prudencia y con sujeción a la Constitución y la ley debido al control político que implica la institución del gabinete.

En este sentido se considera que ambos modelos son coherentes en su diseño institucional e instrumental para el logro de los objetivos planteados de mayor control del Ejecutivo, sin que exista la posibilidad de que el gabinete se constituya en un sistema de bloqueo.

Los simpatizantes del sistema presidencial racionalizado y del sistema semipresidencial proponen que los miembros del gabinete sean propuestos por el Ejecutivo, sujetos a “ratificación” del Legislativo.

Se estima que la propuesta institucional de que el Poder Legislativo participe otorgándole la potestad de “ratificación” es coherente con el objetivo que se propone, y sobre todo que no fractura los rasgos esenciales del sistema presidencial.

Éste se basa en el hecho de que el Presidente adquiere ante el pueblo el compromiso de ejecutar debidamente la función ejecutiva, es responsable políticamente de ello ante el pueblo. Por esta razón el sistema presidencial atribuye la potestad de que el Jefe del Ejecutivo elija a sus colaboradores, pues los actos de éstos se imputan al Presidente.

La participación del Legislativo se reduce no a decidir sobre los nombramientos del Ejecutivo, sino a constatar que el perfil de la persona propuesta por el Presidente sea idóneo para el cargo y consistente, en su caso, con la lógica de la coalición.

Por lo que se refiere al control del gobierno el sistema presidencial funcional propone el fortalecimiento del Congreso para el mejor desempeño de su función de control. Aunque menciona la necesidad de fortalecer las competencias de las comisiones congresuales, no expresa posición con respecto a los instrumentos concretos para el descargo de la función de control del gobierno del Poder Legislativo.

Por su parte los modelos presidencial racionalizado y semipresidencial proponen instrumentos congresuales concretos, que conducen al reconocimiento constitucional de lo que la doctrina ha dado en llamar “el derecho de la oposición”.

Consecuente con el sistema electoral vigente, con el principio de Representación Proporcional (RP) y el umbral para obtener representación en el Congreso de la Unión, dicho esquema de oposición constitucionalmente garantizada incluye necesariamente a los partidos políticos con menor número de integrantes o, a los diputados o senadores con grupos parlamentarios mixtos o sin grupo parlamentario.

Es de advertir que la institucionalización del “derecho a la oposición” probablemente tendería a suprimir las condiciones que llevan a los diputados de oposición a manifestar su desacuerdo con expresiones o disfraces que denigran la majestad de los dos poderes de la Unión, en las escasas ocasiones en las que el modelo de interlocución interorgánica vigente permite. Es decir, el reconocimiento del derecho de la oposición tendería a incrementar la calidad de la democracia representativa.

Se estima por tanto que la proposición planteada conduce al fortalecimiento del Poder Legislativo, que es uno de los grandes objetivos que persigue la configuración de nuevas relaciones entre este poder y el Ejecutivo.

Algunos analistas consideran legítimo y aún necesario que en todos los modelos presidenciales propuestos se plantee la posibilidad de concertar alianzas interpartidistas para aprobar el programa legislativo y de gobierno que de ser el caso se pacta con el Presidente.

Pero al mismo tiempo advierten que los consensos interpartidistas para conformar una mayoría congresual estable que apruebe sistemáticamente las leyes propuestas por el Presidente, puede resultar nociva para la democracia si no se hace distinción en el procedimiento legislativo de la diversidad de las leyes según su función en el ordenamiento jurídico democrático.

Los tres modelos tienen puntos de encuentro sobre la necesidad de garantizar la funcionalidad del Poder Ejecutivo. Por lo tanto parece posible lograr consensos en derredor de los instrumentos específicos que permitan el ejercicio eficaz de la función ejecutiva en los que participa el Congreso.

No obstante uno de los modelos –el presidencial funcional- difiere de los otros dos en cuanto a que no se manifiesta por un esquema constitucional que produzca un gobierno con oposición garantizada mediante el reconocimiento de instrumentos congresuales idóneos de control del gobierno.

Es de señalar que dicha omisión no significa necesariamente rechazo de esta posibilidad. En todo caso se advierte que la viabilidad política sobre la transformación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo podría verse menguada por la falta de consenso para el reconocimiento constitucional del derecho a la oposición de las minorías en función de control de gobierno.

Por lo que respecta al reconocimiento constitucional del Gabinete y del Jefe de Gobierno, se estima que su inclusión en el sistema presidencial funcional no hace perder a éste coherencia. El Presidente sigue siendo jefe de Estado y de Gobierno y las opiniones del gabinete no le vinculan jurídicamente.

Este último punto merece ser destacado: la funcionalidad del sistema presidencial no sufre por la obligación constitucional de integrar un Gabinete ya que las opiniones del Gabinete no son jurídicamente vinculantes para el Jefe del Ejecutivo, sino que tan sólo son persuasivas por su efecto político.

De quienes se inclinan por los dos modelos presidenciales con mayor integración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo -el presidencial con gabinete y el semipresidencial con gabinete-, se puede apreciar que existen entre ellos fuertes coincidencias en cuanto a los instrumentos de gobierno y de control del gobierno, o diferencias con probabilidad de ser superadas.

Los instrumentos de cada propuesta no se excluyen entre sí. La diferencia de fondo de estos dos últimos modelos presidenciales, es que el segundo introduce la “confianza parlamentaria” como elemento para formar parte del gabinete y para permanecer en él. Para el sistema presidencial racionalizado la “ratificación” por el Poder Legislativo de los miembros del Legislativo no implica “confianza” del Congreso en el sentido entendido por el sistema semipresidencial, aunque hay propuestas que se inscriben en las propuestas para instrumentar el sistema presidencial racionalizado o gobierno de gabinete, que incluyen el voto de confianza y por tanto de censura sobre el Jefe del Gabinete.

La ratificación se entiende como un proceso de verificación en sede legislativa de que el candidato propuesto por el Presidente efectivamente reúne en su persona las prendas políticas, técnicas y morales para el encargo que se le confiere.

Ahora bien, si se toma como criterio la tradición constitucional mexicana, es posible sugerir que resulta viable la introducción de instrumentos congresuales como el gabinete, que han sido desarrollados en forma pionera en los sistemas parlamentarios, pero que actualmente se han adaptado exitosamente también en sistemas semipresidenciales, como el francés, o en sistemas presidenciales racionalizados como el argentino o el peruano –entre otros-.

También y en este mismo sentido cabe hacer referencia a la historia política de México para soportar la tesis de que es posible adaptar los instrumentos congresuales de última generación que aporta el derecho comparado. Ello implicaría el fortalecimiento del Poder Legislativo, propósito general que los ciudadanos y todas las fuerzas partidistas comparten.

Para fomentar la confianza sobre la evolución de los instrumentos congresuales mexicanos para el siglo XXI, cabe recordar que el constitucionalismo mexicano del siglo XIX le otorgaba un peso mucho mayor al Congreso que el que le atribuyera por sugerencia del Primer Jefe de la Revolución la Constitución de 1917. Quizá por ello brillaran tanto los ilustrados congresistas mexicanos del siglo XIX y en el XX en cambio cobrara fuerza la idea del gobierno de un solo hombre.

La tradición constitucional mexicana aboga también por las propuestas en el sentido de que el Poder Legislativo ratifique los nombramientos de los altos cargos del Poder Ejecutivo. En este mismo sentido se puede entender la potestad de ratificación de altos funcionarios del Poder Ejecutivo que desde su origen contempló la Constitución vigente, elenco de funcionarios que ha venido ampliándose por disposición del Constituyente Permanente.

En cuanto a la preferencia que el Congreso debe otorgar a las iniciativas del Presidente cuando éste señale la necesidad para ello, no debiera despertar mayor inquietud. Se trata únicamente de abreviar el procedimiento, no de suprimirlo. Por ello es posible sugerir su viabilidad política.

Sobre la propuesta de otorgarle potestades al Presidente para dictar decretos legislativos, cabe observar que la Constitución ya contempla un equivalente funcional de este instrumento en el artículo 131, cuando se presentan emergencias de carácter económico.

En todo caso debe discutirse tal proposición, pero circunscrita a materias específicas y sujeta a rigurosos controles del Legislativo. Quizá también la viabilidad de esta propuesta debe ser analizada a la luz de quienes proponen al gabinete como control intraorgánico del Poder Ejecutivo para valorar la constitucionalidad, oportunidad e inteligencia de los actos del Ejecutivo –esquema que incluiría los decretos legislativos-.

Si se reconoce al gabinete como control intraorgánico del Poder Ejecutivo de la constitucionalidad de las leyes, quizá entonces el decreto legislativo como potestad del Presidente despertaría menos resistencias. Es decir, podría aprobarse la posibilidad de reconocer los decretos legislativos a cambio del reconocimiento del gabinete como control intraorgánico de los decretos legislativos.

Por lo que se refiere a la preocupación expresada sobre el presupuesto de egresos de la Federación en cuanto a que éste no debe quedar expuesto a bloqueos de última hora o que una vez aprobado se modifique sin que el Ejecutivo consulte al Legislativo, o que se le reconozca al Ejecutivo expresamente su derecho a interponer observaciones al presupuesto aprobado por el Congreso, se considera altamente viable reunir todas las preocupaciones enunciadas y resolverlas mediante el reconocimiento expreso del status de ley al Presupuesto. La Ley de Presupuesto integraría tanto los ingresos como los gastos y su aprobación y reforma sería igual a la de cualquier ley. La elevación del presupuesto a rango de ley goza ya de naturalización en el constitucionalismo mexicano ya que varios estados han optado por esta indisputable técnica del derecho.

II. Reforma del Poder Legislativo

PREMISA: Toda actualización o reforma en la materia se propone revisar las normas relativas a la composición de las cámaras del Congreso de la Unión, en razón de tres inquietudes fundamentales: garantizar la óptima representatividad de los electores, así como la eficacia y eficiencia del trabajo legislativo y asegurar la integridad y la autonomía relativa del legislador en el desempeño de sus funciones.

ACCIONES A REALIZAR: De ahí que factores como la sub o la sobre representación partidaria; la relación adecuada entre control y colaboración respecto de la gestión Poder Ejecutivo; la agilidad, coherencia, independencia y pertinencia en la elaboración y dictaminación de las leyes, así como las capacidades, facilidades y de operación con que cuente el legislador, constituyen aspectos centrales del debate en torno a la reforma legislativa.

I. Integración de las cámaras

Existe una tendencia importante a ubicar este tópico del debate básicamente desde la perspectiva del tema de la propensión del sistema legislativo al acuerdo y también a la eficacia y eficiencia legislativa, dejando de un lado el tema de la representatividad equitativa congresual. Esto conlleva la suposición no comprobada de que a menor número de legisladores será más fácil alcanzar los objetivos anteriores, además de enderezar argumentos favorables al ahorro presupuestal prácticamente irrelevantes.

Estas posiciones podrían no considerar en su razonamiento el tema de los incentivos a la confrontación y no al acuerdo, inherentes al sistema actual, tratados en puntos anteriores y asumen que el logro de los consensos mayoritarios será el resultado numérico de disminuir el total de legisladores, sin incorporar el eventual impacto que ello tendría para la expresión de la pluralidad.

En ese sentido se pronuncian por la reducción en el número de legisladores sin considerar a cabalidad su eventual impacto sobre la capacidad de

organización y conducción de los trabajos legislativos y sobre todo de la sub o sobre representación. Existe otro grupo que enfatiza esta última cuestión y propone modificar el régimen electoral para que la integración de la Cámara de Diputados sea únicamente por listas de representación proporcional y que la composición del Senado se atenga al principio de mayoría relativa con dos senadores de mayoría y uno de minoría.

II. Cláusula de Gobernabilidad

De igual forma, en materia de composición congresual existen propuestas orientadas a eliminar el tope de sobrerrepresentación y a reincorporar la cláusula de Gobernabilidad en la Cámara de Diputados, cuestión que ha sido causa de controversia entre las distintas fuerzas políticas que confluyen en el Congreso, así como entre diferentes sectores políticos y académicos. Este tema también ha sido tratado en puntos anteriores.

La propuesta de desaparecer la cláusula contenida en el artículo 54, que impide la sobrerrepresentación para conseguir mayorías estables, establece la conveniencia de dejar que los principios de los dos sistemas electorales que componen nuestro sistema mixto, el de mayoría y el de representación proporcional, operen de manera natural. El argumento de que existe una sobrerrepresentación de las minorías, no se comprueba en la realidad donde por el contrario, son los tres grandes partidos quienes en la mayoría de las legislaturas están sobrerrepresentados si se compara el número de legisladores que le corresponderían de acuerdo con un sistema de proporcionalidad pura .

III. Ordenamientos rectores de la vida del congreso

Existe una corriente que considera pertinente alentar una nueva sistemática que atienda al funcionamiento de las Cámaras del Poder Legislativo federal, por lo que es fundamental la determinación inherente a qué normas deberán ser objeto de la ley en materia de estructura (organización) y funcionamiento (procedimientos) del Congreso, en un

acto formal y materialmente legislativo, y qué normas habrán de ser la materia susceptible de ser reglamentada por cada una de la Cámaras en sendos actos materialmente legislativos y formalmente restringidos a la actuación de la Cámara que los emite.

Una Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso y sendos reglamentos inherentes a determinados aspectos de la estructura y los procedimientos que se siguen en cada Cámara.

Adicionalmente, debe hacerse mención a que en el tercer párrafo del artículo 70 constitucional resulta imprescindible hacer referencia a la agrupación de los senadores conforme a su afiliación de partido, pues se trata de una previsión que no debe ser exclusiva para la Cámara de Diputados. En consecuencia, proponen modificaciones al tercer párrafo del artículo 70, el segundo párrafo del artículo 71, el primer párrafo del artículo 72 y la fracción III del artículo 77 de la Constitución General de la República.

IV. Fortalecimiento de la participación de los estados en el órgano revisor de la Constitución General de la República

Se plantea que los Poderes Legislativos de los Estados, puedan manifestar sus puntos de vista en el proceso legislativo constitucional, de tal suerte que sus expresiones se reciban formalmente en el ámbito de la o las comisiones dictaminadoras de la Cámara de origen del Poder Legislativo Federal. Al efecto, se propone introducir un segundo párrafo en el artículo 135 constitucional, recorriéndose su actual párrafo segundo como párrafo tercero.

Se argumenta que de acuerdo con la norma en vigor, la concepción constitucional que incorpora la expresión de las partes integrantes de la Federación al órgano revisor de la Constitución, se traduce en la práctica en una condición singular para los Congresos locales: la manifestación de si aprueban o rechazan, de manera conjunta o integral, la minuta con proyecto de decreto que han recibido; en otras palabras, que debe pronunciarse sobre el texto recibido sin posibilidad alguna de modificarlo.

En consecuencia si bien los Congresos de los Estados de la Unión tienen la más amplia facultad de iniciativa ante las Cámaras del Congreso General para promover reformas a la Constitución General de la República, fuera de esa posibilidad, su participación en el proceso legislativo de normas constitucionales se restringe a aceptar o rechazar, en sus términos, la minuta con proyecto de Decreto que han recibido de la cámara revisora en el proceso correspondiente.

V. Sistema electoral

La integración del Congreso está vinculada con el tema electoral. La propuesta de reducir el número de legisladores, que apunta hacia la supresión de los senadores de representación proporcional, evidentemente implica una modificación al COFIPE. Este tema se analiza en el documento de “Democracia, sistema de partidos y participación ciudadana”.

VI. Reelección

La reelección inmediata de legisladores es coherente con el ánimo de hacer responsable al Congreso frente a la ciudadanía, así como con el propósito de impulsar la profesionalización de la labor parlamentaria. La reelección abre la posibilidad de que los ciudadanos, mediante el ejercicio del voto, premien a los buenos legisladores y castiguen a los que consideren no haber tenido un buen desempeño. Asimismo, al propiciar la continuidad en la carrera parlamentaria de los legisladores con más méritos ante los ojos de sus electores, impulsa un trabajo legislativo de calidad y profesional. Ver también “Democracia, sistema de partidos y participación ciudadana”.

VII. Periodo de sesiones ordinarias

La complejidad del trabajo legislativo, el cúmulo de puntos que las cámaras del Congreso de la Unión tienen que desahogar, hacen conveniente impulsar la propuesta de extender el tiempo durante el cual aquéllas pueden sesionar

de manera ordinaria. Actualmente, las cámaras pueden sesionar de manera ordinaria únicamente seis meses y medio (siete meses el año que inicia el encargo de un nuevo titular del Ejecutivo Federal). En las circunstancias actuales esto no se justifica, por problemas de cantidad de trabajo y de la calidad técnica y política que requiere el conocimiento y el despacho de los asuntos por parte del Legislativo.

Por otro lado, una reforma en este tema sería compatible tanto con el esquema del régimen presidencial vigente, como con un esquema que introdujera la figura del jefe de gabinete y desde luego con un modelo semipresidencial. La propuesta parece perfectamente viable, puesto que por lo menos los tres partidos más grandes la apoyan, si bien quedaría por definir cuánto tiempo más se adicionaría para extender los referidos períodos.

VIII. Organización y normatividad interna

Todos los partidos apoyan el fortalecimiento del poder legislativo frente al ejecutivo, por medio de reformas que tiendan a darle una organización más funcional, que promuevan la eficiencia y la eficacia del trabajo legislativo. Las propuestas tanto de los partidos políticos como de los especialistas tienen claro que fortalecer al Congreso requiere del fortalecimiento de sus comisiones.

En congruencia con este objetivo, se busca:

- Trasladar ciertos trámites del Pleno a las comisiones;
- Establecer mecanismos para evitar el congelamiento de iniciativas sin que se produzca el dictamen respectivo;
- Facilitar el contacto de las comisiones con sectores de la sociedad civil, o con todo tipo de servidores públicos (que tendrían la obligación de comparecer ante comisiones);

- Posibilitar que se puedan integrar comisiones para investigar cualquier ámbito de la administración pública federal o de los organismos constitucionales autónomos.

Por su parte, un incremento en los poderes y facultades de las comisiones requeriría, en congruencia, la adopción de otras reformas tendientes a hacer posible la transparencia y la rendición de cuentas de las mismas. En esta dirección apuntan algunas propuestas, tales como establecer reglas más precisas sobre el manejo de los recursos presupuestarios de las comisiones y grupos parlamentarios.

También en congruencia con el ánimo de propiciar un trabajo legislativo de calidad y eficiente, está la propuesta de regular con precisión el régimen de incompatibilidades, en el sentido de propiciar la dedicación exclusiva a la labor parlamentaria y representativa de los legisladores, por encima de cualquier otra responsabilidad profesional y en especial, por encima de aquellas que pudieran generar conflicto de intereses con la función representativa de aquéllos.

Por último, resulta importante mencionar una pieza más de este universo de reformas para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, cual es la revisión de las reglas que permitan establecer un verdadero servicio civil del Poder Legislativo. La profesionalización de los servicios de apoyo al trabajo legislativo es vital para el fortalecimiento del Congreso en su conjunto.

La línea de reformas sería, además, perfectamente compatible tanto con el esquema del régimen presidencial vigente, como con un esquema que introdujera la figura del jefe de gabinete o un modelo semipresidencial. Debe agregarse que unas posturas en relación con los temas descritos, hace suponer que no habría gran dificultad en aprobar las reformas planteadas.

IX. Potestades exclusivas del Senado de la República

En este tema, las tres propuestas que se manejan son facultar al Senado para:

1. Influir en la planeación del desarrollo;
2. Ratificar a los integrantes del gabinete del Ejecutivo federal;
3. Ratificar y remover al jefe de gabinete.

La primera de ellas plantea la discusión del tema sobre la naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo y su vinculación con los poderes de la Unión. ¿Es el Plan del Ejecutivo, que ha de orientar la acción de dicho poder a lo largo de seis años de administración?; o bien, ¿es el Plan del Estado mexicano, que ha de orientar ciertas políticas de Estado durante todo un sexenio?

Si la idea de las reformas constitucionales es alentar políticas de Estado, la segunda hipótesis de las arriba apuntadas sería la más congruente con dicho objetivo. Por otro lado, la circunstancia de que en la propuesta sea el Senado, sin la intervención de la Cámara de Diputados, el que pudiera aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, es coherente con la responsabilidad de seis años que en la conducción del país el Senado comparte con el Ejecutivo federal; así como con el carácter (ahora disminuido) de cámara de representación territorial en el marco del sistema federal mexicano.

La segunda propuesta es perfectamente coherente con la evolución que ha tenido nuestro sistema presidencial, y no habría incompatibilidad lógica alguna, en términos de diseño institucional. Baste decir que se trataría de una extensión de un mecanismo que ahora ya existe para nombrar al Procurador General de la República.

Finalmente, la tercera propuesta implica un cambio más importante en la forma del régimen político, al introducir la figura del jefe de gabinete para dotar de una dinámica distinta al régimen presidencial vigente,

con el potencial de redinamizar sus capacidades en su contexto actual; un asunto ya tratado en líneas anteriores. Existen otras propuestas que otorgan a la Cámara de Diputados la potestad de nominar al jefe de gabinete y en su caso al jefe de gobierno.

X. Auditoría Superior de la Federación

Existe consenso en cuanto a la necesidad de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y convertir a la mencionada Auditoría en un órgano constitucional autónomo, -puesto que ahora opera bajo la supervisión y vigilancia de la Cámara de Diputados-. Asimismo, está la propuesta que en general puede resumirse bajo la idea de que toda entidad pública o privada que reciba financiamiento del gobierno federal rinda cuentas e informe del destino de los recursos recibidos.

Ambas propuestas son lógicamente compatibles con el esquema constitucional vigente. Convertir a la ASF en un órgano constitucional autónomo le permitiría, en teoría, lograr aislarse todavía más del mundo de las luchas y las presiones de los intereses político-partidistas, para ejercer su función con criterios estrictamente técnicos.

Por otro lado, la segunda propuesta no es sino una consecuencia lógica de la visión de la ASF y su relación con los recursos públicos federales, bajo la idea de que ningún recurso público federal quede fuera del ámbito de inspección y vigilancia del referido órgano, en protección de los intereses de los contribuyentes.

Pese a que el 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se fortalecieron las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, lo que significó un avance importante, existe la propuesta de diversos legisladores para continuar fortaleciendo la Auditoría Superior de la Federación, así como que la

Cámara de Diputados cuente de manera más oportuna con los resultados de las auditorías que realiza su órgano técnico.

En este sentido, se propone reformar los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a la fracción VI del artículo 74 constitucional, se propone modificar el segundo párrafo para que en las auditorías sobre el desempeño, no exista la limitante de emitir únicamente recomendaciones al mismo, previendo la emisión de cualquier otra acción que proceda conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, con lo que se posibilitará que dichas auditorías puedan tener el carácter vinculatorio. De igual forma, se propone modificar el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, anticipando la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal al 31 de enero. Por otra parte, se modifica el nombre del Informe del Resultado agregando el término “Fiscalización Superior”, al ser ésta la función que realiza la entidad.

Por su parte, en el artículo 79 se proponen diversas modificaciones relacionadas con la entidad de fiscalización superior de la Federación, entre éstas, adicionar un tercer párrafo para que la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio de los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, pueda iniciar la revisión de los recursos presupuestales, financieros así como de su desempeño, del ejercicio fiscal concluido, a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa preliminar de auditorías, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación amplíe su capacidad auditora al contar con mayor tiempo para hacer sus revisiones y con ello, hacer más oportuna la entrega de los resultados.

En concordancia con lo anterior, se propone adicionar un cuarto párrafo al artículo 79 para que en los trabajos de planeación la Auditoría Superior de la Federación, durante el ejercicio en curso, pueda practicar revisiones preliminares y solicitar información, para contar anticipadamente con elementos para el desarrollo de las auditorías y que éstas se puedan

llevar a cabo de una manera más ágil, y así adelantar la fecha de presentación del Informe del Resultado.

Asimismo, se establece a nivel constitucional la realización de las auditorías que prevean otras normas jurídicas como es el caso de las auditorías al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que señala plazos específicos para su realización y entrega de resultados.

En relación con la entrega del Informe del Resultado por parte de la Auditoría Superior de la Federación, se propone modificar la fracción II del artículo 79 para que en un plazo de seis meses a partir de que reciba la Cuenta Pública, rinda a la Cámara de Diputados dicho informe, situación que solamente puede ser viable al establecerse el que puedan iniciarse las auditorías a partir del primer día hábil siguiente al cierre del ejercicio y que durante la planeación, se puedan realizar revisiones preliminares y solicitar información en el ejercicio en curso. También se precisa que en el Informe del Resultado se incluya únicamente una síntesis de las justificaciones y aclaraciones para facilitar la comprensión del mismo.

En el párrafo quinto de la fracción II del artículo 79, se propone eliminar las recomendaciones al desempeño al incluirlas en el concepto genérico de recomendaciones y agregar las acciones emprendidas para acreditar la atención de las mismas.

En términos de viabilidad política hay coincidencia en la necesidad de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación.

III. Reforma del Poder Ejecutivo

PREMISA: El proceso de democratización de la Presidencia de la República en México ha sido dilatado y constante a lo largo de poco más de tres décadas y sin embargo todavía se encuentra inacabado. Su carácter de eje del sistema político del siglo lo hizo el objetivo central

de la llamada transición a la democracia. Hoy el debate se centra el concluir ese proceso a partir de la actualización o de la reforma del Régimen de gobierno como un todo, lo cual implica también hacer la revisión de los otros dos poderes: Legislativo y Judicial y, de manera particular, enfatizar la necesidad de no confundir la democratización con el debilitamiento del Poder Ejecutivo.

ACCIONES A REALIZAR: Se trata de adecuar los atributos y la operatividad de un todo: el Régimen de gobierno, sin que ello signifique dismantelar las potestades necesarias para que la función ejecutiva se pueda llevar a cabo con eficacia y eficiencia. La idea es que sobre las decisiones del Ejecutivo haya controles políticos, sin que dichos controles tengan la capacidad de bloquear las decisiones y acciones del Ejecutivo y, más aún, de generar incentivos sistémicos para la colaboración entre poderes en bien del buen gobierno.

De ahí que las propuestas para democratizar el Poder Ejecutivo coincidan en la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo como instancia de control político del Ejecutivo y de ello derivan una serie de acciones específicas en ese sentido, que se exponen en adelante, no sin antes reiterar la importancia estratégica en toda reforma de este tipo de no perder el sentido sistémico o integral del proceso, aunque los avances puedan lograrse de manera un tanto parcial.

I. Formato del informe presidencial

En este orden de ideas se plantea modificar el formato del informe presidencial, el cual expresan, ha sido en los últimos treinta años, uno de los temas que más enfrentamientos, pugnas y críticas ha generado al interior del Congreso, en la opinión pública y en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo. El actual formato del informe presidencial no satisface a nadie y por el contrario, ha significado un retroceso en el esfuerzo por fortalecer la colaboración entre los órganos del Estado. De hecho, el informe presidencial siempre ha sido un motivo de controversias: la primera propuesta de reformas al respecto, se dio

el 30 de diciembre de 1917, tan sólo siete meses después de haber entrado en vigor nuestra Constitución.

En forma casi unánime, legisladores y estudiosos del derecho constitucional proponen restituir el valor original de este mecanismo de control político previa adecuación a las nuevas condiciones de pluralidad política.

A manera de ejemplo, se plantea que al acto de apertura de sesiones del Congreso, acuda el presidente de la república, previo envío a la Cámara de Diputados, quince días antes de esa fecha, del informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública.

Los grupos parlamentarios remitirían al Presidente de la República, por conducto de la Cámara de Diputados y dentro del plazo de siete días naturales siguientes a aquél al que recibieron el informe, sus cuestionamientos sobre el mismo o sobre la gestión presidencial.

El acto de apertura deberá tener las siguientes características:

- a. No será un debate entre poderes, sino un mecanismo de colaboración e información.
- b. Hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista.
- c. Al término de las intervenciones de los grupos parlamentarios, el Presidente de la República dará respuesta puntual a los cuestionamientos escritos que hubiere recibido, y pronunciará un mensaje político a la nación, en el cual deberá incluir su programa legislativo anual.
- d. No procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. El Presidente del Congreso velará porque se observen las prescripciones del código interno de cortesía y disciplina parlamentarias, y si considera que no existen las condiciones para que la sesión se

conduzca en dichos términos, dará por cumplida la obligación presidencial y finalizará la sesión.

Es de observar que se pueden hacer diferentes combinaciones para configurar un formato del informe más adecuado al nuevo equilibrio entre poderes. Con modificaciones al Régimen de Estado y de Gobierno, el formato del informe también puede variar de tal manera que el Ejecutivo presente un informe general y las líneas generales de su programa legislativo y presupuestal para el año siguiente, bajo diferentes modalidades: sin debate pero remitiendo el debate a una sesión posterior de control del gobierno.

El debate puede entablarse con su participación directa o a través de su Jefe de Gabinete y/o de sus secretarios, o ser un informe del Jefe de Gobierno. En todo caso la idoneidad institucional del informe se debe valorar conjuntamente con los nuevos instrumentos de control del gobierno que se proponen introducir a la Constitución, o del reforzamiento de los que ya existen, así como del fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

II. Ratificación del gabinete presidencial por el Congreso.

Como se dijo líneas arriba las propuestas de todos los partidos políticos para democratizar el Poder Ejecutivo coinciden en la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo como instancia de control político del Ejecutivo. Al efecto se propone que algunas de las decisiones que hasta ahora pertenecen al ámbito exclusivo de la decisión presidencial, sean objeto de escrutinio del Poder Legislativo. Entre estas destacan la potestad de nombramiento y remoción de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo por el Presidente de aquellos que, de acuerdo a las disposiciones vigentes de la Constitución federal, todavía no tiene participación alguna el Poder Legislativo.

La propuesta concreta es que el Poder Legislativo “ratifique” las propuestas de nombramiento del Presidente de quienes ejecutarán con él bajo su

dirección la encomienda constitucional del Ejecutivo federal. De acuerdo al sentido llano de la palabra, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “ratificar” es “aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos”.

Cómo se estableció en más arriba, en el apartado relativo a los sistemas presidenciales, la “ratificación” es coherente con el objetivo de actualizar el Régimen de gobierno, y no fractura los rasgos esenciales del sistema presidencial. Repitiendo, el Presidente adquiere ante el pueblo el compromiso de realizar debidamente su función ejecutiva, es responsable políticamente de ello ante el pueblo. Por esta razón el sistema presidencial atribuye la potestad de que el Jefe del Ejecutivo elija a sus colaboradores, pues los actos de éstos se imputan al Presidente. La participación del Legislativo se reduce no a decidir sobre los nombramientos del Ejecutivo, sino a constatar que el perfil de la persona propuesta por el Presidente sea idóneo para el cargo.

Ciertos partidos políticos establecen distinciones entre los funcionarios directos del Presidente al efecto de su ratificación por una u otra de las cámaras del Congreso de la Unión. Tal posición es correcta, institucionalmente idónea, pues obedece a distinciones entre funcionarios del Jefe de Estado –como el de relaciones exteriores o los mandos de las fuerzas armadas-, o a consideraciones de federalismo –como la potestad de que el Senado participe en el nombramiento del titular de la Secretaría de Hacienda en tanto que funcionario técnicamente responsable de proponer a las autoridades competentes de la Federación y los estados la distribución de la competencia fiscal que es una competencia concurrente.

El mismo argumento sobre la responsabilidad política del Presidente ante el pueblo es el que sostiene la potestad del Ejecutivo de remover a sus colaboradores. Si el Jefe del Ejecutivo es el responsable de actos moralmente indebidos, técnicamente negligentes o políticamente incorrectos de sus colaboradores, debe tener la posibilidad de removerlos.

En este contexto la potestad que proponen los partidos políticos de que el Legislativo pueda censurar a los mandos superiores del Ejecutivo se reduce únicamente a señalar al Ejecutivo la falla de sus colaboradores, pero dicho exhorto congresual de remover a alguno de sus colaboradores, no vincula jurídicamente al Ejecutivo.

La propuesta de que el Legislativo pueda mostrar al Ejecutivo su posición en un sentido crítico con respecto al ejercicio del cargo de uno de sus colaboradores, es consecuente con las funciones que en una democracia representativa se le asignan a este Poder. La función del Poder Legislativo de legislar viene necesariamente acompañada de la potestad de verificar que una vez que las leyes han salido del Congreso se ejecuten debidamente, potestad que se integra dentro del concepto más amplio de control del gobierno.

III. Gobierno de gabinete

Con mayor o menor rotundidad algunos proponen el reconocimiento del Gabinete como institución de rango constitucional. Esta propuesta modifica la estructura del Poder Ejecutivo, pero sin romper con los principios del sistema presidencial. Actualmente el Poder Ejecutivo se integra por dos componentes: Presidente y Administración Pública. Esta posición la mantiene el modelo funcional cuyas proposiciones se ubican dentro del esquema del sistema presidencial racionalizado. La inclusión del gabinete significaría que el Poder Ejecutivo estaría integrado por tres componentes: Presidente, Gabinete y Administración Pública.

De acuerdo a las propuestas presentadas el Gabinete cumpliría principalmente dos funciones:

1. Conformar un consejo de gobierno del jefe del Ejecutivo.
2. Configurar un control intraorgánico de la constitucionalidad, legalidad, inteligencia y oportunidad de las decisiones y acciones del Jefe del Ejecutivo.

La institución del gabinete implicaría la desconcentración del poder que hasta el día de hoy mantiene el Presidente para promover un ejercicio más responsable del mismo. En este orden de ideas se considera que la propuesta del gabinete es institucionalmente idónea con los rasgos esenciales del sistema presidencial.

En cuanto a la figura de Jefe de Gabinete se estima que ésta es igualmente idónea en el contexto del sistema presidencial, pues el Jefe de Gabinete es un colaborador del Jefe del Ejecutivo. No comparte con éste la investidura de Jefe de Gobierno, que mantiene el Presidente.

Desde un punto de vista constitucional el Jefe del Ejecutivo mantiene la potestad de nombrar y remover al Jefe del Gabinete. El Poder Legislativo tendría la potestad de ratificar, por lo cual el equilibrio de fuerzas en el Congreso y el peso del partido del Jefe del Ejecutivo es la variable que debe valorar éste para la selección del perfil adecuado de dicho funcionario.

Como consecuencia de la asignación de tareas concretas al Jefe de gabinete, se debería reformar el esquema de la organización del Ejecutivo en la Ley Orgánica correspondiente para unir secretarías y formar la Secretaría del Interior, para ser consecuente con el modelo institucional que propone. Ello es materia de reforma de ley y no constitucional, como también lo es la propuesta de reconfigurar el Estado Mayor Presidencial. La proposición sobre la transformación de la PGR a órgano constitucional autónomo se analiza en el tema del Poder Judicial y el ejercicio de la acción penal.

Un subtema adicional que atañe al Poder Ejecutivo es la reducción de la actual temporalidad entre la elección y la toma de posesión. Este tema es valorado como institucionalmente necesario para su debate ya que reduce la posibilidad de vacíos de poder que afectan cuestiones neurálgicas del Estado, como por ejemplo la elección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. Falta absoluta del Presidente

Es de destacar la propuesta que prevé el escenario de la falta absoluta del Presidente, en una forma diferente a la que contempla ya la Constitución. La propuesta es institucionalmente atinada pues la posibilidad de la falta absoluta del Presidente siempre existirá, y el esquema actual, bajo un escenario de gobierno dividido con fragmentación extrema en el Congreso puede conducir al país a una grave crisis política.

En la reforma política aprobada por el Senado de la República, que se encuentra en la Cámara de Diputados, se acordó que cuando el Ejecutivo solicite licencia para separarse del cargo será sólo hasta por 60 días y una vez autorizado por el Congreso, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En caso de la falta absoluta del presidente de la República y si el Congreso no estuviese en sesiones, se estableció que la Comisión Permanente llame inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

V. Gobierno de Coalición

De manera reciente se ha generado una propuesta del Senado de la República y consecuentemente un debate en torno a facultar de manera optativa al Presidente para establecer un gobierno de coalición en caso de que en la elecciones federales intermedias su gobierno no contara con una mayoría suficiente para impulsar su agenda.

Al respecto el debate ha señalado que:

1. Al tener un carácter optativo no se requiere ninguna modificación ni siquiera legal, menos constitucional para poner en práctica esa decisión. En consecuencia la mencionada iniciativa de aprobarse se constituiría en un recordatorio político de un expediente útil a un Ejecutivo responsable.

2. En congruencia con lo anterior, se establece que con tal iniciativa no se está realizando ninguna reforma al Régimen de gobierno, aunque esta se saluda por deseable, constructiva y prudente y se acepta que se inscribe en la lógica de la generación de incentivos sistémicos favorables al acuerdo y a la concordia entre los adversarios políticos de una pluralidad que al final debe estar unida en lo fundamental.

3. Se acepta que culturalmente la iniciativa en cuestión colabora en el sentido de la necesaria conformación de mayorías estables aunque su carácter optativo no la hace concluyente.

4. Se rechaza abiertamente por sectores que la consideran una propuesta de frente electoral amplio o que le conculcaría potestades al Presidente en turno.

5. A modo de síntesis:

- Reforma Gobiernos de Coalición:

La iniciativa en materia de gobiernos de coalición busca facilitar los acuerdos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo necesarios para darle solución a los problemas que enfrenta nuestro país. En caso de que después de las elecciones federales de cada tres años el partido del Presidente de la República no contara con una mayoría suficiente en el Congreso para impulsar la agenda de gobierno del titular del Ejecutivo Federal, éste tendría la opción de formar un gobierno de coalición con las fuerzas políticas del Poder Legislativo.

- Se reflexiona:

Desde que en 1997 inició en México la era de los gobiernos divididos, caracterizados por la ausencia de una mayoría del partido del Presidente en el Congreso, el sistema político mexicano ha carecido de mecanismos institucionales para la construcción de mayorías gobernantes que eviten la complejidad, inmovilidad y bloqueo de las decisiones y acciones que

requieran la participación conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para construir la gobernabilidad democrática que nuestro país requiere es necesario replantear el marco normativo y actualizar a las instituciones políticas con los instrumentos y los medios para actuar en un escenario de gran complejidad para procesar las diferencias y construir acuerdos.

Es por ello que el objetivo principal de la iniciativa en materia de gobiernos de coalición es la integración de una mayoría gobernante que permita la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sin necesidad de vulnerar la división de poderes.

- Se propone:

- o El Presidente de la República contará de manera opcional con la posibilidad de integrar un gobierno de coalición. En este caso el Senado ratificaría a los integrantes del gabinete y ambas Cámaras legislativas registrarían un programa de políticas públicas para su seguimiento y aplicación.

- o En todo momento el Presidente de la República mantendría sus facultades de remover y nombrar libremente a los integrantes del gabinete, lo que aseguraría la estabilidad del gobierno.

- o Si el Presidente optara por formar una coalición de gobierno, la conformación del gabinete y las políticas públicas acordadas en el Congreso, tendrían vigencia y serían implementadas durante el tiempo máximo de existencia de la Legislatura.

- o En las elecciones federales de cada tres años el titular del Ejecutivo Federal dispondría de la posibilidad de integrar una coalición de gobierno conforme a los resultados electorales.

- o También se propone dotar de voz al Presidente de la República en el Congreso para que esté en posibilidad de acudir, por sí o por delegación en el Secretario de Gobernación, a presentar Iniciativas, Informes, gestionar asuntos del gobierno, rendir cuentas o responder preguntas,

mediante solicitud por escrito, invitación o requerimiento de las Cámaras del Congreso.

- Se califica:

En el marco de la Reforma del Estado y ante los enormes cambios institucionales que el país necesita para hacerle frente a los retos de la actualidad, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado contribuye a la gobernabilidad democrática del país, al proponer una reforma institucional que generaría incentivos para dialogar y convenir en la pluralidad y darle funcionalidad al régimen presidencial.

VI. Conclusión

La reforma del Poder Ejecutivo se plantea en función de cada uno de los tres sistemas presidenciales identificados en las propuestas, habiendo sin embargo lugares comunes. Uno de ellos es el de la modificación del formato presidencial. Cabe aclarar sin embargo que la formulación específica del formato presidencial no se puede definir si antes no se ha establecido cuál será el grado de integración del Poder Ejecutivo con respecto al Poder Legislativo, es decir, antes se debe establecer qué tipo de modelo presidencial se quiere, si es el funcional; o el sistema presidencial racionalizado con gobierno de gabinete; o el semipresidencial que impulsan otros partidos.

ANEXO A: DICTAMEN DE LA REFORMA POLÍTICA

A. 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 (no)
- j. Reconducción Presupuestal. (no)
- k. Observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación. (no) La colegisladora compartió sólo los temas señalados en los puntos de la a) a la h) no así, los señalados de la i) a la k), argumentando las siguientes consideraciones:

i. 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.

ii. 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.

iii. 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.

iv. 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.

v. 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 mediano, así como a los requerimientos que impone la cada vez más intensa relación internacional.

vi. 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.

vii. 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.

viii. 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.

ix. 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.

x. 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 improvisada, ya que existe con algunas variantes en otras democracias como la Francesa, Alemana, Chilena, Brasileña, Colombiana, Uruguay, 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 consciente 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, exclusivamente 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 validas 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 amenaza 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.

La 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 importante 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, legitima 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 metaconstitucionales, 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 en 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.

B. Consideraciones procesales

Este dictamen de reforma fue aprobado en lo general, pero su discusión en lo particular aún sigue y se espera sea reiniciada el jueves 3 de noviembre

Ruta en el senado

Una vez recibida por el Senado, la minuta de la reforma política enviada por la Cámara de Diputados será turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reforma del Estado.

Se necesita del voto de las 2/3 partes de los integrantes de esas tres comisiones para avalar o rechazar los cambios hechos a la reforma política.

En caso de aprobarse, se pasa al pleno del Senado, donde también se necesitan las 2/3 partes de los presentes para ratificarla o rechazarla. Si la aprueban, se envía de inmediato a los Congresos estatales; se necesita que 17 de ellos la avalen para que sea reforma constitucional.

Si no la aprueban, significa que el Senado, en su condición de Cámara de origen, rechaza los cambios de los diputados, en su calidad de Cámara revisora.

En caso de que ninguna de las dos posiciones logre las 2/3 partes, la reforma se queda en la congeladora.

Los diputados tiene derecho a corregir su posición.

Si la corrigen, se aprueba en los términos del Senado.

Si los diputados ratifican, entonces la reforma se muere y durante un año no se puede volver a tocar el tema; después se debe presentar una nueva iniciativa.

ANEXO B: TRABAJOS Y TÍTULOS RECOGIDOS EN ESTE DOCUMENTO

- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado/Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión/Libro 1/Primera edición 2007/de la edición: Senado de la República.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado/Propuestas de los Partidos Políticos Nacionales en Materia de Reforma del Estado/Libro 3-Tomo 1 y 2/Primera edición 2007/de la edición: Senado de la República.
- Balance de los Trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión/Asociación Nacional para la Reforma del Estado/Abril 2009/Autores: Porfirio Muñoz Ledo, José Alberto Aguilar Iñárritu, Jorge García Córdova, Francisco Burgoa Perea, Lourdes Semaan, Iván Pedroza, Ricardo Álvarez y Ricardo Sepulveda/Primera Edición.
- Análisis de Incidencias, Viabilidad Legislativa y Consistencia de las Propuestas en materia de Régimen de Estado y de Gobierno recogidas en la Consulta Pública realizada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión en el marco de la Ley para la Reforma del Estado/Documento de trabajo elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Agosto del 2007.
- Iniciativa de Reforma Política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa/Gaceta Parlamentaria Número 71 del Senado de la República/15 de diciembre de 2009.
- Iniciativa de Reforma Política del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República/Gaceta

Parlamentaria Número 88 del Senado de la República/ Martes, 23 de Febrero de 2010

- Iniciativa de Reforma Política del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República/Gaceta Parlamentaria Número 100 del Senado de la República/Jueves 11 de Marzo de 2010.
- Iniciativa de Reforma Política del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados/Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XIII, número 2976-VI.
- Iniciativa de Reforma Política del DIA (PRD-PT-Convergencia) en el Senado de la República/Gaceta Parlamentaria Número 85 del Senado de la República/Jueves, 18 de Febrero de 2010.
- Fortalecimiento y Modernización Democrática del Régimen Presidencial con Prácticas Parlamentarias/Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión/José Alberto Aguilar Iñárritu, Noviembre 21, 2007.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados en materia de reforma política/
- Minuta de Reforma Política aprobada por la Cámara la Cámara de Diputados/Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3378, jueves 27 de octubre de 2011.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Democracia, Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Participación Ciudadana

C O N A G O

Comisión para la
Reforma del Estado

C O N A G O

Commemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz

19 de Marzo de 2012

DIRECTORIO

*C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango*

Integrantes:

*Ing. Carlos Lozano de la Torre
Gobernador del Estado de Aguascalientes*

*Lic. José Guadalupe Osuna Millán
Gobernador del Estado de Baja California*

*Lic. Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor
Gobernador del Estado de Baja California Sur*

*Lic. Fernando Eutimio Ortega Bernés
Gobernador del Estado de Campeche*

*Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez
Gobernador del Estado de Coahuila*

*Lic. Mario Anguiano Moreno
Gobernador del Estado de Colima*

*Lic. Juan Sabines Guerrero
Gobernador del Estado de Chiapas*

*Lic. César Horacio Duarte Jáquez
Gobernador del Estado de Chihuahua*

*Lic. Marcelo Ebrard Casaubon
Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

*C.P. Jorge Herrera Caldera
Gobernador del Estado de Durango*

*Lic. Héctor Germán René López Santillana
Gobernador del Estado de Guanajuato*

*Lic. Ángel Heladio Aguirre Rivero
Gobernador del Estado de Guerrero*

*Lic. José Francisco Olvera Ruiz
Gobernador del Estado de Hidalgo*

*C.P. Emilio González Márquez
Gobernador del Estado de Jalisco*

*Dr. Eruviel Ávila Villegas
Gobernador del Estado de México*

*Lic. Fausto Vallejo Figueroa
Gobernador del Estado de Michoacán*

*Dr. Marco Antonio Adame Castillo
Gobernador del Estado de Morelos*

*Sr. Roberto Sandoval Castañeda
Gobernador del Estado de Nayarit*

*Lic. Rodrigo Medina de la Cruz
Gobernador del Estado de Nuevo León*

*Lic. Gabino Cué Monteagudo
Gobernador del Estado de Oaxaca*

*Lic. Rafael Moreno Valle Rosas
Gobernador del Estado de Puebla*

*Lic. José Eduardo Calzada Rovirosa
Gobernador del Estado de Querétaro*

*Lic. Roberto Borge Angulo
Gobernador del Estado de Quintana Roo*

*Dr. Fernando Toranzo Fernández
Gobernador del Estado de San Luis Potosí*

*C.P. Mario López Valdez
Gobernador del Estado de Sinaloa*

*Lic. Guillermo Padrés Elías
Gobernador del Estado de Sonora*

*Q.F.B. Andrés Granier Melo
Gobernador del Estado de Tabasco*

*Ing. Egidio Torre Cantú
Gobernador del Estado de Tamaulipas*

*C.P. Mariano González Zarur
Gobernador del Estado de Tlaxcala*

*Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz*

*Sra. Ivonne Aracelly Ortega Pacheco
Gobernador del Estado de Yucatán*

*Lic. Miguel Alejandro Alonso Reyes
Gobernador del Estado de Zacatecas*

Coordinador Técnico
Lic. José Alberto Aguilar Iñárritu
Asesor
Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Asesor
Lic. Jorge García Córdova
Asesora
Mtra. Paula Sofía Vázquez Sánchez

ÍNDICE

Pg. 210 *Introducción*

Pg. 213 *I. Sistema de partidos*

1. *Constitución de partidos políticos*
2. *Transparencia*
3. *Financiamiento y otras prerrogativas*
4. *Democracia interna*
5. *Justicia Intrapartidaria. Control de legalidad y protección de derechos internos*
6. *Fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos*
7. *Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas al interior de los partidos políticos*
8. *Candidaturas independientes*

Pg. 225 *II. Gobernabilidad democrática*

1. *Segunda vuelta en la elección para los cargos de Ejecutivos Federal y Local*
2. *Reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales*
3. *Tamaño y composición de las Cámaras*
4. *Reducir o eliminar la cuota de representación proporcional*

- Pg. 235** *III. Sistema Electoral*
1. *Voto en el extranjero*
 2. *Instituto Nacional de Elecciones*
 3. *Regulación de los tiempos en el uso de los medios de comunicación*
 4. *Reducción o eliminación del financiamiento público a los partidos políticos*
 5. *Replanteamiento de la FEPADE y revisión de los tipos penales y de las sanciones en materia electoral*
 6. *Revisar el régimen de publicidad electoral. Incrementar de la cultura política mediante el debate y modificación del régimen de spots*
- Pg. 240** *IV. Mecanismos de democracia directa y participativa*
1. *La consulta popular: el Plebiscito*
 2. *La consulta popular. el Referéndum*
 3. *Revocación de mandato o Juicio Político*
 4. *Iniciativa legislativa popular*
 5. *Presupuesto participativo*
 6. *Auditoría social*
 7. *Acciones colectivas y de tutela*
 8. *Acción popular de inconstitucionalidad*

DEMOCRACIA, SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Introducción

El tema electoral es y ha sido uno de los aspectos más recurridos en los pasados ejercicios de Reforma del Estado y con mucho el ámbito al que se han circunscrito los avances en la materia. Hasta ahora es el área donde se han concretado las reformas más consistentes y acabadas.

En efecto, a lo largo de más de tres décadas que han transcurrido desde la reforma política de 1977, el marco normativo, institucional y de los procedimientos electorales se ha transformado radicalmente presentado un escenario novedoso, que ha permitido que las elecciones se conviertan en la vía privilegiada para procesar pacíficamente las diferencias.

En un balance general, podría decirse que los cambios operados a través de siete grandes reformas electorales, -1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994, 1996 y 2007-, han configurado un conjunto normativo e institucional esencialmente acabado que, sin embargo, requiere todavía de algunos ajustes para hacerlo más funcional.

Cada una de esas reformas electorales ha perseguido finalidades específicas diferentes, aunque en términos generales, en conjunto, todas ellas tienen

hilos conductores que permiten trazar líneas de continuidad. Lo anterior no significa que los diversos cambios no hayan implicado modificaciones importantes e incluso golpes de timón que han redefinido el rumbo de la transición. Pero aún cuando ello ha ocurrido, las siete reformas pueden verse como parte de un mismo proceso marcado por una gradualidad y continuidad que han perfeccionado el sistema electoral.

Sin un afán de exhaustividad, los grandes ejes rectores del cambio político han sido los siguientes:

I. La apertura del sistema de partidos para permitir que la pluralidad política se exprese en el mismo;

II. Los cambios en el sistema electoral para permitir que la diversidad política se exprese en los espacios de representación política, particularmente en los órganos legislativos;

III. La construcción de un conjunto de autoridades electorales dotadas de autonomía institucional, técnica y funcional, así como caracterizada por una estructura profesional y permanente; y

IV. La creación de condiciones equitativas para la competencia, de manera destacada: el financiamiento, el acceso a medios electrónicos y las reglas de las contiendas electorales.

Gracias a esas profundas modificaciones al sistema electoral mexicano, el paisaje ordinario de la gran mayoría de los procesos electorales y de sus resultados, tanto en el plano federal como en el de la mayoría de los estados y municipios del país, se puebla de fenómenos típicamente democráticos: elecciones competidas con resultados cerrados, alternancia, “gobiernos divididos” y la ausencia de mayorías predefinidas

No obstante, en la agenda de la Reforma del Estado y en las diversas propuestas de modificación legal e institucional que se han venido presentando en los últimos años, el tema electoral sigue presente y un sinnúmero de modificaciones son siempre puestas sobre la mesa. En

realidad eso es algo natural porque visto el gran dinamismo que presenta la vida política, -y en particular la electoral-, resulta imperativo someter las reglas de competencia comicial a una revisión y ajuste constantes.

En otros países, como Alemania, se ha llegado a concluir que la reforma electoral tiene un carácter “permanente”, debido a la frecuente necesidad de cambios que su agenda presenta. Resulta natural que siempre haya transformaciones pendientes y que se sigan planteando propuestas y sugerencias para modificar tanto las reglas como los procedimientos electorales.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la profunda reforma electoral que entre 2007 y 2008 introdujo, entre otros aspectos, un modelo de comunicación político-electoral radicalmente diferente al que hasta entonces operaba. Si bien este ha demostrado su factibilidad a lo largo de las más de 50 procesos electorales, federales y locales, también ha merecido diagnósticos que dejan en claro sus insuficiencias y la necesidad de realizar modificaciones y ajustes normativos en este campo.

Por un lado subyace la inacabada polémica respecto de la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral y el uso de los así llamados tiempos del Estado como vía para que los partidos políticos, candidatos y las autoridades electorales tengan acceso a la radio y la televisión, que desde un principio surgió de un pequeño sector de la clase política, pero sobre todo de la opinión pública respaldada por los grandes consorcios mediáticos que buscan dar marcha atrás al modelo de comunicación mencionado. Por otro lado también existen varias propuestas técnicas de revisión de los procedimientos y de las atribuciones de las autoridades electorales en este rubro.

Otro ejemplo de estímulos a la permanente dinámica de cambio en la norma electoral lo conforman las exigencias que en tiempos recientes se han fortalecido, respecto de la creación de nuevos espacios de participación ciudadana adicionales a la vía electoral y también con relación a relajar tanto el monopolio de los partidos políticos para construir candidaturas, como las rígidas reglas para crear nuevos partidos

políticos. En efecto, en los últimos años han abundado las propuestas que sugieren la introducción de instrumentos de “democracia directa o semidirecta”, así como la posibilidad, entre otras, de que candidatos puedan ser postulados de manera independiente a los partidos políticos y que se abran las posibilidades de organización política para facilitar edificar alternativas partidarias a los institutos políticos tradicionales. Son propuestas cada vez más recurrentes, que obligan a darles un lugar de peso en el debate plural para la Reforma del Estado y ponderar su pertinencia, conveniencia e implicaciones para el sistema político y para la calidad de la democracia mexicana.

Democracia, Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Participación Ciudadana

I. Sistema de partidos

PREMISA: Ley de partidos, democracia interna. Frente a la crisis de representación por la que atraviesan los partidos políticos, se ha considerado que la creación de un Ley de Partidos Políticos que regule el funcionamiento al interior de los mismos y que tenga como objetivo democratizar sus procedimientos y hacerlos más transparentes debe ser el eje que canalice las principales propuestas en la materia.

Al respecto debe señalarse que el actual Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) ya regula la constitución, vida interna, prerrogativas y obligaciones de los partidos, así como los derechos y obligaciones de sus candidatos y militantes. Desde ese punto de vista, dicho Libro del COFIPE constituye una especie de Ley de partidos al interior del Código.

Es más, en estricta técnica jurídica, la coexistencia entre una Ley de Partidos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta incongruente. Un Código tiene el propósito de regular un conjunto de materias que si bien son específicamente diferentes, son afines en cuanto a sus finalidades y objeto. Sin embargo hay que reconocer que en el debate público, la idea de crear una Ley de Partidos específica, ha

ganado aceptación y se ha llegado a plantear como la salida que puede permitir a dichas instituciones recuperar la credibilidad y confianza hoy perdida. En ese sentido, plantear una Ley específica para regular a dichas instituciones políticas tiene sentido sólo si se evita que el tema exclusivamente sea un traslado de las normas actualmente existentes en el Código a un ordenamiento legal diferente.

Al final del día, una Ley de Partidos Políticos tendría efectos benéficos para los ciudadanos que gozarían de una mayor certeza respecto de los procedimientos que se realizan al interior de estas entidades de interés público y también con relación a los mecanismos de acceso a la información de los mismos. De igual forma, para los propios partidos políticos, estos mecanismos les colaborarían en recuperar la confianza que la ciudadanía parece haber perdido en ellos como órganos canalizadores y catalizadores de la vida política del país.

De acuerdo con las propuestas vigentes en este campo, planteadas por diversos actores en diferentes documentos e iniciativas durante los últimos años, se destacan los siguientes ejes sobre los cuales podría evolucionar la creación de una Ley de Partidos Políticos:

1. Constitución de partidos políticos

- Desde 1996, los requisitos de constitución de los partidos políticos se han venido encareciendo, lo cual ha enviado un mal mensaje político a la sociedad, según el cual los partidos políticos existentes parecen operar en una lógica de protección de intereses creados.
- En diciembre de 2003 se duplicaron los requisitos numéricos, en cuanto a los afiliados y a las asambleas necesarias para crear nuevos partido. Adicionalmente, se reservó a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN's), -ya no a las agrupaciones de ciudadanos, como ocurría hasta entonces-, el derecho de constituir nuevos partidos.

- Con la reforma de 2007 se anuló esa última prescripción, relativa a que sólo las APN's podían crear partidos políticos, y se volvió a considerar como un derecho de las agrupaciones de ciudadanos. No obstante esta rectificación liberal, en paralelo se duplicó el lapso para constituir un partido político de cada tres años a cada seis años, de cara a las elecciones intermedias.

- Es claro que los requisitos actuales para constituir un instituto político, tanto numéricos como de distribución territorial, han provocado un fortalecimiento de las estructuras corporativas con presencia nacional y, a manera de corolario, que sólo con el apoyo de éstas pueda concretarse la creación de un partido político.

Acciones a realizar:

a. Sería pertinente reconsiderar la posibilidad de que de cara a cada elección se pudieran constituir nuevos partidos. Ello redundaría en un fortalecimiento del derecho de asociación política que gozan los ciudadanos.

b. Relajar los actuales requisitos para instituir nuevos partidos políticos, con el fin de impedir el creciente peso de las estructuras corporativas en la vida política y sobre todo permitir que las expresiones ciudadanas puedan concretarse en alternativas de organización política cuando consideren que ninguna opción satisface sus necesidades de expresión y participación.

2. Transparencia

- Aunque la reforma de 2007-2008 introdujo un novedoso capítulo de transparencia en el COFIPE (capítulo quinto, del título segundo, del libro segundo, es decir, los artículos 41 a 45) existen algunos huecos e inconsistencias que deberían ser subsanados.

Acciones a realizar:

a. Revisar la existencia de una figura incompatible con el régimen de transparencia: la denominada información “no pública”. Por definición la información puede ser privada, pública, reservada o confidencial, pero nunca “no pública” y menos aún en el ámbito del régimen jurídico de entidades de interés público como son los partidos políticos. Esta categoría -“no pública”-, que se fundamenta en el supuesto de proteger los procesos deliberativos internos, las estrategias políticas y de campaña, los resultados de encuestas ordenadas por los partidos, debe en todo caso redefinirse y justificarse como información confidencial o reservada y así evitar la contradicción antes establecida con los principios de transparencia.

b. Incorporar en la ley, de la obligación expresa de los partidos políticos de contar y mantener actualizado su padrón de militantes y adherentes, como condición sine qua non de su existencia, además de constituir una herramienta fundamental para vigilar aspectos como la prohibición de una doble afiliación, el cumplimiento de contar con un número mínimo de integrantes, y la protección de los derechos de la militancia.

3. Financiamiento y otras prerrogativas

- La reforma de 2007-2008 incidió a la baja en las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos, particularmente por lo que hace al financiamiento público, -que en su modalidad de financiamiento para gastos de campaña disminuyó considerablemente-, y a las franquicias postales y telegráficas.
- No obstante, se ha venido generando en la opinión pública la idea, -no carente de una cierta razonabilidad, pero sí en mucho inducida por agentes externos, particularmente por los poderes mediáticos-, de que la política en México es muy cara y que su costo debería reducirse

sustancialmente. Incluso algunos senadores del PAN presentaron en su propuesta de reforma política la sugerencia de reducir a la mitad (50%) los montos de financiamiento público.

- Evidentemente resultaría absurdo negar la necesidad de racionalizar el uso del gasto público en los egresos de los partidos políticos, pero se debe evitar correr el riesgo de dañar su operación política con una reducción presupuestal mal planteada. Un manejo equivocado en esta materia podría generar, en el delicado contexto político y social del país, incentivos perversos para que los partidos recurran al indeseado financiamiento de poderes corporativos legales o incluso ilegales. Particularmente es necesario evitar cualquier sensación de inequidad en el acceso a los recursos por parte de las oposiciones, respecto del partido en el gobierno.

Acciones a realizar:

a. Racionalizar el gasto de los partidos políticos con base en la realización de un acucioso estudio a partir de los resultados del último ejercicio de fiscalización del IFE a las campañas de 2009.

b. Analizar la pertinencia de adoptar medidas, -como ocurre, por ejemplo, en Alemania-, que garantizan una distribución equitativa de los recursos entre los órganos territoriales de los partidos para fortalecer su desarrollo homogéneo en el territorio nacional.

4. Democracia interna

- No obstante que, a partir de la reforma de 2007-2008, el COFIPE incorporó en ley algunos de los parámetros de democracia interna que hasta ese momento había establecido el TEPJF -inciso c) del artículo 29-, la plena democratización de los procesos partidarios internos es todavía una asignatura pendiente.

Acciones a realizar:

a. Explorar otros mecanismos legales, como por ejemplo los que establece la Ley de Partidos alemana, en el sentido de hacer la designación de dirigentes y candidatos a través de procesos electivos incluyentes y, desde la ley, determinar cuáles son los requisitos mínimos y los mecanismos de elección dentro de los órganos de los partidos.

b. Establecer la obligación de realizar procedimientos específicos para la designación de candidatos, -elecciones primarias-, mismos que deberían realizarse en el mismo espacio de tiempo -por ejemplo el mismo fin de semana-, para todos los partidos para un mismo cargo de elección popular, lo cual operaría también como un mecanismo moderador del fenómeno del transfuguismo político.

c. Reforzar la exigencia de contar con documentos programáticos e ideológicos como base de la selección de candidatos y de la construcción de su oferta a la ciudadanía.

d. Dar certeza jurídica a la obligación de refrendar periódicamente sus documentos básicos, -declaración de principios estatutos y programa de acción-, así como de revisar su observancia.

e. Garantizar el cumplimiento de la obligatoria educación y la capacitación políticas a los cuadros militantes de cada partido político en cada una de las materias propias de su misión institucional.

f. Fortalecer los presupuestos y los programas de las fundaciones e instituciones de debate ideológico y programático partidario, al interior de los institutos y con la ciudadanía.

5. Justicia Intrapartidaria. Control de legalidad y protección de derechos internos

- Aunque también desde 2007-2008 se introdujo la obligación de contar con

órganos de justicia intrapartidos ante los cuales se resuelvan las disputas internas y se protejan los derechos de la militancia, su regulación aun es precaria. En otros países desde la legislación de partidos se establece cuáles son los requisitos orgánicos y funcionales que permiten una verdadera independencia, imparcialidad y autonomía de esos órganos internos; su diseño y regulación no está sujeta a los márgenes de discrecionalidad con que hoy se tratan en nuestro país las normas estatutarias.

Acciones a realizar:

a. Establecer condiciones y garantías de autonomía, independencia e imparcialidad para el adecuado funcionamiento de los órganos internos, además de fijar los límites y las condiciones para la imposición de medidas disciplinarias y sanciones.

b. Fijar en la ley un mínimo de derechos y obligaciones de los militantes, toda vez que éstos se desprenden de los derechos fundamentales de asociación y de participación políticas, por lo que su determinación no se puede dejar sólo a la regulación partidaria interna.

c. Desarrollar un apartado específico para regular formas alternativas de organización y participación políticas, -como ocurre con las Agrupaciones Políticas Nacionales-, en las que, atendiendo a la realidad política, se redefina su función y diseño.

d. Crear un grupo de trabajo con representantes de las autoridades electorales, expertos en la materia y representantes de los partidos políticos para analizar y elaborar una iniciativa de Ley de Partidos Políticos.

6. Fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos

- La materia de fiscalización es uno de los ámbitos en los que mayores progresos se han realizado en las dos últimas reformas electorales de 1996 y 2007, respectivamente. En efecto, hoy el Instituto Federal Electoral cuenta con un órgano especializado y dotado de autonomía técnica, la

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que tiene, entre otras atribuciones, la de trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para allegarse de la información existente en el sistema bancario nacional y en poder de las autoridades fiscales, para determinar el cumplimiento de las obligaciones que en la materia tienen los partidos políticos y para resolver las denuncias que les sean interpuestas.

- Además, la reforma de 2007-2008 estableció un procedimiento específico de liquidación de los bienes de aquellos partidos que por alguna razón legal hayan perdido su registro.
- Sin embargo, vistas las significativas cantidades de dinero público que reciben los partidos políticos y la importancia que la revisión del manejo de sus recursos tiene para garantizar la equidad en la contienda, la transparencia, así como la autonomía de aquellos frente a los intereses privados, legales e ilegales, resulta importante seguir fortaleciendo las atribuciones que la autoridad electoral tiene en esta materia.
- En ese sentido, a partir de las propuestas que diversas iniciativas, así como los diagnósticos que la propia autoridad electoral han planteado, vale la pena considerar los siguientes cambios específicos.

Acciones a realizar:

- a. Incorporar la posibilidad de que la entidad fiscalizadora del IFE pueda realizar embargos precautorios a cuentas de los sujetos que omitan entregar información que les sea requerida relativa a sus relaciones comerciales con los partidos políticos, o bien con otros sujetos regulados por la legislación electoral y por el IFE. Se trata de una atribución que es común entre las autoridades fiscalizadoras –SHCP y la Auditoría Superior de la Federación-.
- b. Crear una base legal expresa para que la entidad fiscalizadora del IFE pueda intercambiar información relativa a las investigaciones relacionadas con aportaciones de dinero provenientes de actividades ilícitas a las campañas electorales o bien a otras actividades de los partidos políticos,

con autoridades penales y de seguridad pública, garantizando la reserva y secrecía de la información relativa. Ello resulta necesario, pues aunque hoy existe la posibilidad de que ese intercambio ocurra, tener plena certeza respecto de la obligatoriedad del mismo, así como de las bases con las que el mismo ocurre, daría una gran solidez a las investigaciones respectivas.

c. Establecer las bases legales para que los órganos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas y el IFE intercambien información relativa a las finanzas de los partidos políticos y de las campañas electorales. Ello resulta indispensable si se piensa que aún no existe convenios de intercambio de información y las bases con las que ello ocurre entre la autoridad federal y la totalidad de las autoridades locales.

d. Crear un grupo de trabajo con representantes de las autoridades electorales, expertos en la materia y representantes de los partidos políticos para analizar las nuevas atribuciones de las autoridades electorales en materia de fiscalización.

7. Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas al interior de los partidos políticos

- Además de las normas que tienen que ver con la fiscalización, una de las tareas pendientes relacionada con la vida interna de los partidos políticos es la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.
- La reforma legal al COFIPE de enero de 2008, recogió, como se señaló anteriormente, varios de los elementos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había planteado como requisitos para considerar democráticos los partidos políticos. Uno de ellos era la existencia de eficaces instancias de justicia intrapartidista ante las cuales los militantes de un partido político pudieran, en su caso, contravenir las

decisiones de las dirigencias partidistas, como ya se dio cuenta de ello en líneas anteriores.

- De igual manera, el Tribunal Electoral había establecido la necesidad de que se contara con mecanismos mediante los cuales se pudiera establecer la rendición de cuentas de las dirigencias partidistas y, eventualmente, la destitución de éstas en casos de graves violaciones a las normas electorales o partidistas.
- Sin embargo, la reforma legal de 2008 no recogió en sus términos los planteamientos que la jurisprudencia del Tribunal Electoral había establecido -y que sigue vigente-. En ese sentido, se impone una revisión del marco legal.

Acciones a realizar:

- a. Fortalecer en los institutos políticos la existencia de órganos de justicia intrapartidaria estableciendo en la ley las garantías necesarias para el desempeño de su función. Su diseño institucional debe contar con garantías de autonomía, permanencia, remuneración e inamovilidad, entre otros atributos, para asegurar su independencia, imparcialidad e inmunidad jurisdiccional.
- b. Establecer en la ley procedimientos precisos que garanticen la posibilidad de garantizar los derechos de los militantes y la efectiva protección de sus derechos políticos fundamentales, así como la posibilidad de impugnar directamente a sus dirigencias por violaciones a las normas electorales e internas del partido.
- c. Crear un grupo de trabajo con representantes de las autoridades electorales, expertos en la materia y representantes de los partidos políticos para analizar y elaborar las propuestas de modificaciones legales conducentes.

8. Candidaturas independientes

- Este es un tema recurrente en el debate electoral de los años recientes. Ha sido incluso motivo de pronunciamiento por parte de las autoridades jurisdiccionales tanto nacionales, -Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación-, como internacionales, -Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el “caso Castañeda”-.
- En todos esos casos se ha determinado que no es una obligación para el legislador el contemplar la existencia de candidaturas independientes; es decir que su no previsión en la legislación no significa una violación a los derechos políticos fundamentales de los individuos.
- Sin embargo, la posibilidad de plantear candidatos a cargos de elección popular de manera autónoma a los partidos políticos se ha convertido en una importante demanda de varios grupos de ciudadanos, así como de varios partidos políticos que han presentado numerosas iniciativas de reforma legal e incluso constitucional.
- De hecho las candidaturas independientes estuvieron permitidas en las legislaciones electorales de Sonora y Yucatán, hasta que la reforma constitucional de 2007 estableció en el artículo 116 la prohibición expresa de esa figura en el ámbito local, determinando la exclusividad de la postulación de candidaturas para los partidos políticos.
- No obstante la propuesta de reforma política aprobada en la Cámara de Senadores en abril de 2011 y turnada como minuta a la Cámara de Diputados, contempla la posibilidad de que existan candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.
- Quienes sostienen la validez de las candidaturas independientes afirman que éstas garantizan el acceso a la competencia electoral a una pluralidad de actores impulsores de una diversidad enriquecedora de plataformas y posiciones, lo cual amplía sustancialmente las opciones en contienda.

- Adicionalmente plantean que este tipo de candidaturas son un mecanismo de equilibrio ante el monopolio partidario de acceso democrático y pacífico al poder, particularmente en un contexto normativo como el mexicano, excesivamente rígido respecto de la constitución de nuevos partidos políticos.

- De esta manera sus beneficios argumentados se extenderían a todo el proceso electoral, independientemente de su éxito en las urnas. No obstante también hay voces que advierten la necesidad de ser especialmente cuidadosos y puntuales en la regulación de las candidaturas independientes y proponen sujetarlas a regulaciones similares a las que norman a los partidos políticos.

Acciones a realizar:

a. Apoyar la aprobación de la reforma política que permite las candidaturas independientes a nivel federal y local y que actualmente se procesa en la Cámara de Diputados y convocar a expertos, tanto académicos como de las instituciones electorales, para elaborar la ley secundaria en la materia y las modificaciones conducentes.

b. Establecer un número mínimo de firmas con las que podría solicitar y conceder el registro de una candidatura independiente, suficientemente amplio para garantizar la representatividad de la misma, pero cuidando que ese requisito no constituya un desestímulo legal encubierto que impida en la práctica su existencia. Al respecto la propuesta de reforma política contempla el 1% del listado nominal del ámbito político-electoral de que se trate.

c. Determinar el tipo y monto de financiamiento permitido a los candidatos independientes:

i. ¿Su origen, público o privado y en qué combinación?

ii. ¿Con base en qué fórmula se determinaría y se distribuiría?

iii. ¿A cuánto ascendería?

iv. ¿Cuál sería en su caso, el límite de aportaciones de tipo privado que podrían recibir?

d. Definir el régimen de fiscalización de los recursos a los cuales estarían sometidos los candidatos independientes, el cual debe corresponder a las instancias de fiscalización del IFE, así como de los órganos competentes en las entidades federativas

e. Precisar la modalidad de acceso a la radio y la televisión que, en razón de procurar la equidad en las condiciones de la competencia, no podría ocurrir por fuera de los llamados “tiempos del Estado”.

i. Una solución sería prever un porcentaje de tiempo dentro de los 48 minutos que tiene a su disposición el IFE para su administración desde el inicio de las precampañas electorales y distribuirlo de manera igualitaria entre los candidatos independientes en general;

ii. Aunque es claro que si el número de candidatos independientes se multiplica en el ámbito federal, -en las distintas elecciones que concurren-, así como en las elecciones locales -incluyendo las municipales-, la posibilidad de que todos tengan acceso a los tiempos del Estado podría ser sumamente complicado.

f. Revisar y homologar las legislaciones locales para habilitar las candidaturas independientes en las entidades federativas.

II. Gobernabilidad democrática

PREMISA: Esta es una cuestión inherente al debate de la Reforma del Estado mismo, constituye un hilo conductor de los diagnósticos y las propuestas en prácticamente todos temas de la agenda de la CONAGO en la materia. Por ello de alguna forma y de manera recurrente, aparece en cada uno de los siete documentos de apoyo.

Su propósito es determinar la arquitectura constitucional más adecuada para asegurar la eficacia de gobierno en armonía con la pluralidad y la consolidación del desarrollo democrático de la nación. En este apartado, la reflexión se hace desde la materia electoral, cuyas características en buena medida condicionan el futuro ejercicio de gobierno y por eso, en parte, prefiguran sus retos.

En las elecciones federales de México, se ha venido consolidando una tendencia que parece dominante: que el partido triunfador de los comicios lo haga en la condición de ser la primera minoría y afronte los desafíos de actuar con un congreso dividido. Ante esta situación, que se delinea con precisión en el documento relativo a régimen de Estado y de gobierno, existen propuestas que piden modificar los términos vigentes de la contienda y adicionar mecanismos cuya existencia suponen garantizarían al ganador la condición de mayoría.

1. Segunda vuelta en la elección para los cargos de Ejecutivos Federal y Local

- La segunda vuelta es un mecanismo que busca garantizar elecciones con porcentajes de votación de mayoría absoluta por medio de la incorporación de una “segunda ronda” de elecciones entre los candidatos que obtuvieran los dos porcentajes más altos de votación en la primera vuelta. Con ello se pretende lograr un mayor respaldo electoral y con ello un índice de legitimidad más alto para los ejecutivos federales y locales que resulten electos por este medio.
- Sin embargo, no existe evidencia clara respecto a que una segunda vuelta electoral aumente el respaldo hacia un candidato, ya que en un contexto de sistema multipartidista como el mexicano, no es posible garantizar que los votantes de un candidato que no participará en la segunda vuelta se sientan obligados a emitir un voto útil a favor de un candidato que no haya sido su primera opción.

- Aunado a esto, la segunda vuelta en la elección tampoco garantiza un mayor respaldo ciudadano en la medida en que por lo general, los porcentajes de participación en la segunda vuelta electoral, no suelen ser tan altos como en la primera.
- La experiencia comparada, salvo pocas excepciones, revelan un descenso, en ocasiones importante, en los índices de participación electoral. Tal fue el caso de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales francesas de 2007, o bien las elecciones en Brasil, en donde el voto es obligatorio y existen severas consecuencias para el ciudadano que no participe en los comicios.
- Adicionalmente, es pertinente recordar que no es regla que todas las segundas vueltas en el mundo establezcan el 50% más uno como requisito para determinar al ganador. Por el contrario, es común observar que se determine ganador al que obtenga tasa porcentuales de votación entre 40 y 50 por ciento con el fin de aplicar cierto tope de sobre representación en la propia elección.
- Por otra parte, la propuesta de segunda vuelta presentada por el ejecutivo federal el 15 de diciembre de 2009, planteaba emparejarla con las elecciones legislativas, siguiendo la tradición del desfase en el tiempo de estas últimas, con el propósito de lograr lo que en la propia iniciativa se denomina como “efecto arrastre”, es decir, que la tendencia para la elección para el ejecutivo se refleje gracias al voto útil también en el poder legislativo con el fin de facilitar la creación de una mayoría parlamentaria afín al partido que resulte vencedor en la elección presidencial o de gubernatura.
- Una multiplicidad de analistas consideró inadecuada dicha propuesta , toda vez que ésta tendría un efecto pernicioso para la calidad democrática del sistema representativo, ya que se induciría a los votantes a emitir “votos útiles” en lugar de sufragar de acuerdo con sus preferencias primarias, con lo que se mermaría la pluralidad que debe reflejarse en los órganos de representación de nuestro país.

- Es decir, uno de los temas que no pueden dejar de contemplarse en propuestas como la segunda vuelta, y en general en todas aquellas que pretenden generar correctivos normativos al sistema electoral, es que inducen mayorías que son artificiales, las cuales generan un impacto negativo directo en la calidad de la representación política y estimulan y potencian el fenómeno de sobre y subrepresentación. Son mayorías denominadas así, por ser producidas por mecanismos incorporados en el sistema electoral y no directamente por el voto ciudadano o el acuerdo político parlamentario. Entre otros mecanismos de este tipo se anotan: los premios de mayoría, las cláusulas de gobernabilidad y la reducción o eliminación de la representación proporcional.

Acciones a realizar:

- a. En su caso revisar distintas opciones de segunda vuelta, pero sobre todo analizar esta opción a la luz del rediseño integral del régimen de Estado y de gobierno.

2. Reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales

- La reelección de legisladores y presidentes municipales es uno de los puntos más recurridos y debatidos tanto por las fuerzas políticas, como por organizaciones civiles.
- Para muchos analistas incorporar esta figura en la Constitución sería en realidad una restitución y en esa medida un asunto de innovación, toda vez que la propia carta magna la contemplaba hasta 1933 de donde fue abolida en razón de apoyar el proceso de consolidación del régimen de partido hegemónico que privó durante buena parte del siglo pasado.
- Esta propuesta está contenida en las iniciativas de reforma política presentadas por el Presidente de la República y por varias fuerzas políticas a fines de 2009 y principios de 2010, misma que en varios puntos fueron recogidas en el dictamen aprobado por el Senado de la República en abril de 2011.

- De conformidad con lo planteado por el dictamen mencionado, la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales fortalece a la democracia en varios sentidos:

- i. En primer lugar permite la profesionalización de la clase política por medio de la permanencia en un cargo, lo que impacta positivamente en el funcionamiento del cuerpo legislativo o de la presidencia municipal al contar con un número duradero de políticos especializados en su labor que a su vez pueden conformar grupos de trabajo más duraderos que permitan impulsar agendas de mayor aliento;

- ii. Por otra parte, la reelección fortalece la relación entre los representantes populares y sus representados, al trasladar la decisión sobre su trayectoria política de las cúpulas partidistas al electorado, de quien dependerá la reelección o no de un actor político a su cargo. Lo cual también colabora no sólo a democratizar la vida interna de los institutos políticos, sino también a incrementar la representatividad de los electores en su práctica;

- iii. Las decisiones políticas que tome un representante o gobernante, tendrán que considerar las preferencias de los electores y es probable que actúe calculando mantener o incrementar la posibilidad de reelección dependiendo de su comportamiento; y

- iv. Finalmente, la posibilidad de reelección de los legisladores permite la eventual permanencia de interlocutores políticos lo que redundará, en caso de así ocurrir por voluntad de los electores, en una mayor probabilidad de gobernabilidad.

Acciones a realizar:

- a. Revisar el dictamen de reforma política que se encuentra en la Cámara de Diputados, que reforma los artículos que prohíben a nivel constitucional la reelección de legisladores y presidentes municipales. En

caso de aprobarse en sus términos, impulsar en consonancia la modificación de las constituciones locales e implementar las modificaciones a las leyes reglamentarias respectivas.

b. Debatir sobre los límites de la reelección, -cuántas veces se permite-, considerando que mientras algunos especialistas apuntan hacia la reelección indefinida, otros señalan que, con el fin de permitir la renovación de la clase política ésta deberá ser acotada. En este sentido, algunas iniciativas, así como el dictamen aprobado por el Senado, se decantan por una reelección de tres períodos para diputados y dos períodos para senadores.

c. Analizar para el caso de las presidencias municipales la pertinencia de la reelección acotada. Esta permitiría por un lado una administración estable a la vez que evitaría la perpetuación de un solo grupo político en el poder.

d. Incorporar en la discusión el tema de la revocación del mandato al tiempo que se analiza la reelección, en especial respecto de los alcaldes.

3. Tamaño y composición de las Cámaras

- Respecto del tamaño del Congreso, las iniciativas que plantean su adelgazamiento al disminuir el número de diputados y senadores y, en el caso de las legislaturas locales, de asambleístas o diputados locales, establecen argumentos en las siguientes direcciones:

i. Reducir el gasto que genera el poder legislativo. Un asunto que resulta más ideológico que presupuestal cuando se analiza que el impacto real que la reducción en el número de legisladores tendría en el gasto de esos órganos es prácticamente irrelevante y que sin embargo si provocaría una merma considerable en la calidad representativa del órgano legislativo;

ii. Mejorar la gobernabilidad al tener a menos interlocutores en el proceso de toma de las decisiones. Un punto por demás retórico pues nada justifica que menos legisladores implique una mayor compactación de las fuerzas políticas representadas y, por lo tanto, del número de interlocutores;

iii. Mayor gobernabilidad al reducir el número de opciones políticas que están representadas en el órgano legislativo. También en este caso se parte de un supuesto que no es determinado necesariamente por el número de legisladores existente y que, en todo caso puede no verificarse o comprobarse al contrario.

- En cuanto a la composición de las cámaras se ha discutido modificar los mecanismos de acceso a los escaños desde tres ópticas:

I. Eliminar la representación proporcional. Esta opción implica asumir el riesgo de mermar la representación de la pluralidad política. Esta es la vía por la que los partidos pequeños pueden acceder a escaños en el congreso y representar intereses minoritarios. En contrario hay propuestas que establecen la conveniencia de integrar totalmente la Cámara de Diputados por medio de listas para garantizar la plena representatividad de la pluralidad, el mejor nivel de sus integrantes, la mayor eficacia legislativa y facilitar el pacto legislativo expreso inherente a los gobiernos de coalición. Desde luego ello supondría que el sistema evolucionó hacia el parlamentarismo;

II. Eliminar la mayoría relativa. Esta opción no deteriora la pluralidad política y mantiene los mecanismos de representación mayoritaria por otros medios. Su aceptación implica el supuesto del párrafo anterior: la evolución del sistema hacia el parlamentarismo o al menos la incorporación de prácticas parlamentaria en el presidencialismo;

III. Reducir de manera proporcional ambas fórmulas. Esta opción afecta negativamente la pluralidad al disminuir la capacidad representativa de ambas fórmulas.

Acciones a realizar:

a. Analizar comparativamente la pertinencia de las opciones anteriores en su calidad de propuestas para mejorar la operación del Congreso, a la luz de otros factores inherentes a su modernización, por ejemplo:

I. Evitar la captura del legislativo por parte de grupos de interés: cofradías partidarias; poderes fácticos, etc;

II. Establecer un proceso cierto de transparencia y rendición de cuentas del poder legislativo que se acompañe con el fortalecimiento de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación;

III. Fortalecer la autonomía del voto los legisladores a partir de restituir la reelección acotada de los mismos;

IV. Establecer un estatuto de derechos y obligaciones de los legisladores en el marco de la institución de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria;

V. Generar un estatuto administrativo que reduzca la discrecionalidad de la junta de coordinación política;

VI. Fortalecimiento administrativo de la presidencia de la mesa directiva de la cámara de diputados, representante del congreso de la unión y disminuir el excesivo peso relativo de la Junta de Coordinación Política;

VII. Fortalecer el trabajo en comisiones permitiendo votar en primera lectura y robustecer a las comisiones de investigación;

VIII. Fortalecer los sistemas de apoyo a la tarea legislativa, a partir de crear un servicio civil da carrera y de dotar de mayores y mejores recursos a los centros técnicos de apoyo legislativo;

IX. Ampliar los períodos ordinarios de sesiones y revisar la funcionalidad de las reglas del quórum de asistencia.

4. Reducir o eliminar la cuota de representación proporcional

- Debido a la recurrencia del tema en diversas iniciativas de reforma política, bajo el argumento de que dicho sistema sólo sirve para fortalecer

las dirigencias partidistas y complicar, como consecuencia de la pluralidad de la representación que produce, la gobernabilidad del sistema político, resulta conveniente ampliar la reflexión al respecto.

- Existen distintas experiencias internacionales en las que los sistemas electorales proporcionales se han sustituido por mecanismos de mayoría, o bien se han introducido cuotas mayoritarias junto a las proporcionales ya existentes .

- Entre las razones del auge del sistema mayoritario pueden ubicarse:

I. Una confusión entre el principio de que la mayoría elige con la regla democrática en que la mayoría decide;

II. La falsa percepción de que el método de elección por mayoría genera compactación de la representación política mientras que el sistema proporcional la fragmenta;

III. La equivocada creencia de que se propicia sólo la representación de las fuerzas políticas mayoritarias, inhibiendo la presencia de opciones poco significativas;

IV. La consecuente reducción del fenómeno del “consociativismo” ; y

V. La creencia en que esta fórmula genera mayor gobernabilidad.

- Frente a esas razones, es oportuno recordar que históricamente la razón de ser del método proporcional, -ya sea en su manifestación pura, o en los sistemas electorales mixtos-, es la de representar, de la manera más fiel posible, la pluralidad política de una sociedad. Es decir, hacer que la integración de los órganos de representación coincida, en sus grandes líneas, con la diversidad de los ciudadanos representados.

- A diferencia de los sistemas mayoritarios puros, los proporcionales pretenden limitar, en la medida de lo posible, –a fin de cuentas en toda representación es inevitable algún grado de distorsión-, los efectos de

sobre y subrepresentación de las distintas fuerzas políticas. En ello consiste su valor desde un punto de vista democrático.

- Eliminar o reducir la cuota de representación proporcional para generar mayor estabilidad o gobernabilidad, es un falso dilema que desconoce los alcances y beneficios democráticos de la fórmula. Ello, además, resulta particularmente notorio en casos como el mexicano: no debemos olvidar que la introducción de una cuota proporcional en 1977 y su posterior expansión en las reformas posteriores, constituyeron el punto de partida y, en buena medida, una de las principales causas generadoras de la democratización del sistema político.

- Sin embargo, hay una objeción que se ha presentado de manera recurrente en relación con la integración del Senado de la República y tiene que ver con la incorporación de una cuota de representación proporcional en 1996. Si bien este hecho produjo que ese órgano ganara en la representatividad del pluralismo político, en la medida en que los 32 legisladores elegidos mediante ese principio pertenecen a una lista nacional que no representa a ninguna entidad, se rompió con la idea existente desde 1824 sobre su calidad de órgano representativo de las entidades firmantes del pacto federal.

- Al respecto vale la pena mencionar que se han presentado algunas iniciativas que plantean que la elección de los senadores podría realizarse mediante un sistema en el que se elijan a cuatro senadores por entidad, -manteniendo el número total de senadores hoy existente-, a través de un sistema proporcional puro dividido en 32 circunscripciones coincidentes con cada una de las entidades federativas. Con ello, se sostiene, se podría mantener el efecto benéfico de fortalecer y representar el pluralismo político y volver a recuperar el sentido del Senado como una cámara representativa de las entidades que conforman el pacto federal.

Acciones a realizar:

a. Analizar con detenimiento y ponderación los efectos de las diversas iniciativas que han planteado la modificación del sistema proporcional

para integrar a los órganos legislativos, procurando preservar el sentido de representatividad del pluralismo como condición de la calidad del sistema democrático.

III. Sistema Electoral

PREMISA: En este apartado se problematizan propuestas recurrentes de adición, rectificación o modificación del sistema electoral mexicano.

1. Voto en el extranjero

- El voto de los mexicanos en el extranjero es una medida positiva, particularmente importante para un país como México que tiene una diáspora de connacionales particularmente grande. Al permitir a los ciudadanos que se encuentran fuera del país sufragar desde los consulados y embajadas, se refrenda la relación de nacionalidad y los vínculos de todo tipo con los emigrados. A nivel local, es especialmente relevante en los Estados donde una buena parte de la población es migrante y sin embargo constituye una fuerza de opinión de alta relevancia política, económica y social.

Acciones a realizar:

a. El voto de los mexicanos en el extranjero se encuentra contemplado dentro del proceso electoral a partir de la elección de 2006, con resultados de pronóstico reservado. Las acciones tanto promocionales, como legislativas en la materia electoral del ámbito local, sin duda pueden contribuir en forma determinante a que en las futuras elecciones aumente el hoy todavía reducido número de electores en el extranjero.

b. Un asunto central al respecto de este punto, lo constituye la credencial de elector, documento muy apreciado por los connacionales migrantes particularmente en condición de indocumentados. Por ese motivo deberá verse con nuevos ojos algún mecanismo que facilite su empadronamiento.

2. Instituto Nacional de Elecciones

- Algunas voces han propuesto la eliminación del Instituto Federal Electoral y de los Institutos Electorales locales para dar paso a un Instituto Nacional de Elecciones que sea el encargado de la organización de los comicios a nivel federal, local y municipal.

Acciones a realizar:

- a. Analizar la pertinencia y viabilidad de esta propuesta, a la luz de considerar el nivel de especialización y la cantidad de funciones que realiza en la actualidad el Instituto Federal Electoral, así como el conocimiento específico que tienen de sus territorios los institutos electorales locales y los mecanismos de cooperación existentes entre unos y otros.
- b. Lo anterior representa un acervo importante y un funcionamiento específico que debe ser protegido al contemplar la creación de un organismo encargado de funciones idénticas.

3. Regulación de los tiempos en el uso de los medios de comunicación

- La reforma electoral de 2007-2008 resolvió en buena medida la regulación de los tiempos en el uso de los medios de comunicación tanto para los partidos políticos como para los particulares que pretendieran la transmisión de propaganda político electoral en tiempos electorales. Sin embargo, la puesta en práctica de esta reforma ha evidenciado algunos ajustes que son necesarios para subsanar algunas fallas en la implementación de esta reforma en su sentido original.

Acciones a realizar:

- a. Impulsar la aprobación de las iniciativas de reforma presentadas por expertos en la materia que buscan regular las deficiencias en la implementación de las nuevas reglas en materia de regulación de los tiempos en el uso de los medios de comunicación.

4. Reducción o eliminación del financiamiento público a los partidos políticos

- La idea de que la política cuesta mucho también se ha traducido en la demanda de que los partidos reciban menos dinero público. Sin embargo, debe reconocerse que un sistema de partidos incluyente y vigoroso, en el que la pluralidad política de una sociedad se exprese y se recree permanentemente, dando origen a una representación nacional “democráticamente representativa”, y en el que las diversas opciones políticas compitan por las preferencias ciudadanas en condiciones de equidad implica una erogación importante de recursos.
- Ésa fue la postura que sostuvieron las reformas electorales en México, -en particular la de 1996-, y los resultados están a la vista: un sistema de partidos competitivo, alternancia, equilibrio de poderes, pesos y contrapesos, en suma, la expansión formal y sin cortapisas de los fenómenos propios de la competencia y la convivencia democrática.
- En numerosas ocasiones han sido señaladas las virtudes del actual modelo de financiamiento mexicano, en primer lugar por cómo la apuesta por el aumento de los recursos públicos invertidos en los partidos y su preeminencia sobre el dinero privado, ha permitido condiciones equitativas en la contienda política y la ha salvaguardado de intereses corporativos o delincuenciales.
- Lo anterior, sin lugar a dudas, no está contrapuesto con un racional ahorro de recursos o con una sana política de austeridad. Pero este hecho no debe traducirse en el hecho de establecer una política de ahorro que ponga en riesgo el equilibrio, buen funcionamiento y dinamismo del sistema de partidos con base en la lógica de quienes consideran que los partidos tienen costos elevados; esa perspectiva resultaría perniciosa.
- Sobre este tema, tanto respecto del considerado alto costo de los partidos políticos, como de las instituciones electorales, hay analistas que proponen revisar el régimen de Estado y de gobierno en su conjunto para

propiciar una arquitectura que incentive más la cooperación que la actual confrontación. Avanzar por esa vía sin duda tendería a disminuir las bases de desconfianza sobre las que se construyó el sistema electoral mexicano, lo cual redundaría en una disminución estructural en los presupuestos requeridos.

- En el caso del IFE, por ejemplo, poco más de las dos terceras partes de su financiamiento se aplican a dos rubros relacionados con fortalecer la confianza o subsanar la desconfianza, como se quiera ver: el Registro Federal de Electores y la capacitación a toda la estructura de casillas que se renueva en cada elección mediante el proceso de la insaculación.

- El financiamiento público responde a tres objetivos esenciales:

I. Crear condiciones equitativas en la competencia electoral entre las diversas fuerzas políticas;

II. Inyectar mayor transparencia a los recursos con los que cuentan los partidos al ser el financiamiento público mayoritario por disposición constitucional; y

III. Generar autonomía a los partidos frente a los intereses que subyacen al financiamiento privado.

- Lo anterior no está contrapuesto, como se señalaba, con una racional reducción del presupuesto que se destina al financiamiento de los partidos. Pero debe tomarse en cuenta que una reducción excesiva de los recursos a los partidos puede abrir la puerta para que estos recurran a fuentes de financiamiento legal o, peor aún, eventualmente ilegal, que pudieran poner en entredicho la autonomía que los partidos deben tener en un contexto democrático.

Acciones a realizar:

a. Analizar a partir de los datos que han arrojado los ejercicios de fiscalización del IFE, las necesidades reales de gasto de los partidos

políticos y determinar cuál podría ser una reducción racional al monto de financiamiento público para los partidos políticos.

b. Avanzar en la transformación institucional del Régimen de Estado y de gobierno a partir de incorporar incentivos racionales hacia el acuerdo político y la colaboración entre poderes y en su concomitante impacto positivo en relativizar la desconfianza estructural sobre la que está construido el sistema electoral mexicano y del cual derivan buena parte de sus cuestionados costos.

4. Replanteamiento de la FEPADE y revisión de los tipos penales y de las sanciones en materia electoral

- El capítulo de delitos electorales es el único sector de la materia electoral que no ha tenido ninguna modificación desde su creación. Ello ha provocado que esta normatividad sea obsoleta para cumplir con el objetivo para el que fue creada y se encuentre rebasada por nuevos supuestos que no se contemplaron inicialmente. Por este motivo, es de vital importancia que se haga una revisión exhaustiva de los tipos penales electorales y de las sanciones que estos conllevan. Actualmente existen algunas iniciativas de reforma en la materia que pretenden modificaciones profundas y necesarias.

Acciones a realizar:

a. Analizar las iniciativas de reforma presentadas en la materia, con la participación de especialistas en el correspondiente grupo de trabajo para, en su caso, impulsar la aprobación de las iniciativas en la materia.

5. Revisar el régimen de publicidad electoral. Incrementar de la cultura política mediante el debate y modificación del régimen de spots

- Esta propuesta ha quedado colmada ya con la reforma electoral de 2007/2008 que justamente prohibió la compra de espacios, tanto por parte de partidos políticos como de particulares, en los tiempos electorales.

Sin embargo, se han propuesto modificaciones para colmar uno de los defectos de la misma, la llamada “spotización” que aún no encuentra trámite dentro del poder legislativo

Acciones a realizar:

a. Analizar las modificaciones presentadas a la materia electoral para eliminar la spotización y otras deficiencias en la implementación de la reforma electoral. Impulsar la aprobación de dichas reformas en las cámaras legislativas.

IV. Mecanismos de democracia directa y participativa

PREMISA: El debate político nacional le otorga un gran espacio al tema de fortalecer no sólo la calidad de la representación de la ciudadanía en la vida pública de la nación, sino de manera fundamental estimular y facilitar su participación como condición sine qua non de la democracia. Se considera que la incorporación de mecanismos e instrumentos de democracia directa y participativa, cuyas propuestas más recurrentes se problematizan en este apartado, constituyen piezas centrales de la renovación institucional requerida.

1. La consulta popular: el Plebiscito

- El plebiscito es un mecanismo de democracia participativa que consiste en realizar una consulta directa a la ciudadanía para que emita su opinión sobre un asunto. Por lo general, el plebiscito se encuentra asociado a la votación en proyectos de obra y políticas públicas, por lo que es un mecanismo que puede resultar de enorme utilidad en el plano local y municipal. Sin embargo, el plebiscito, así como los otros mecanismos de democracia participativa, deben ser utilizados como complemento de la democracia representativa, no como su sustituto. En su caso, la implementación de este instrumento debe soportarse en una regulación cuidadosa que precise los mecanismos necesarios que garanticen la traducción del veredicto popular en resultados.

- En el plano federal, la reforma política que se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados contiene los elementos necesarios para la implementación de esta figura a nivel nacional. En el plano estatal, actualmente varias legislaciones locales ya contemplan esta figura de participación ciudadana.

Acciones a realizar:

a. Analizar el dictamen actual de la reforma política a nivel federal para establecer una posición respecto de su aprobación. En su caso, impulsar la revisión de legislación a nivel local para la implementación universal de esta figura en todos los estados y municipios.

2. La consulta popular: el Referéndum

- El referéndum, al igual que el plebiscito, es un mecanismo de consulta popular, en este caso generalmente asociado con la promulgación de leyes. Este instrumento con una regulación adecuada tiene un efecto positivo en el desarrollo legislativo y puede ser una herramienta útil para subsanar la omisión parlamentaria en temas importantes políticamente sensibles.
- En el plano federal, el dictamen de la reforma política contempla este tipo de mecanismos, en el plano local algunos Estados ya reconocen esta figura.

Acciones a realizar:

a. Analizar el dictamen actual de la reforma política a nivel federal para establecer una posición respecto de su aprobación. En su caso, impulsar la revisión de legislación a nivel local para la implementación universal de esta figura en todos los estados y municipios.

3. Revocación de mandato o Juicio Político

- El juicio político o revocación de mandato es una modalidad de referéndum que tiene por objeto buscar la destitución de un gobernante si un porcentaje de la población considera que su desempeño no ha sido el adecuado. Este mecanismo busca fomentar la rendición de cuentas y el buen gobierno. Sin embargo, es una herramienta que fácilmente puede crear desestabilidad y ser secuestrado por diversos grupos para enfrentarse políticamente. Mecanismos como la reelección generan los mismos incentivos de rendición de cuentas y control ciudadano sin las posibles consecuencias del juicio político.
- Algunos actores consideran la revocación de mandato como un instrumento que debe ir aparejado a la instrumentación constitucional de la reelección acotada de legisladores y alcaldes, particularmente respecto de estos últimos, ya que lo consideran un subsistema de control ciudadano contra la intención de perpetuación en el cargo.

Acciones a realizar:

a. Analizar el dictamen actual de la reforma política a nivel federal para establecer una posición sobre su aprobación, en particular respecto de la reelección de legisladores y alcaldes. En caso de considerarse. Promover una iniciativa que incluya revocación de mandato a nivel federal. Reformar las constituciones locales para incluir esta figura dentro de las mismas.

4. Iniciativa legislativa popular

- La iniciativa popular permite a los ciudadanos, cumpliendo un cierto número de requisitos, presentar ante los congresos federales o locales las reformas que consideran deben hacerse. Es un mecanismo que tiene varios efectos positivos, en primer lugar permite una mayor vinculación de la ciudadanía con el trabajo legislativo, no sólo en función de la iniciativa presentada y su proceso legislativo, sino también en general y en segundo lugar, permite que los ciudadanos no sólo se pronuncien respecto de los

temas que consideran deben ser tratados en el ámbito legislativo, sino también acerca de cómo perciben que estos deben desarrollarse.

- La reforma política que se encuentra actualmente en discusión en la Cámara de Diputados incluye la iniciativa legislativa popular a nivel federal al tiempo y además contiene la obligación para los congresos locales de legislar en la materia.

Acciones a realizar:

a. Analizar el dictamen actual de la reforma política a nivel federal para establecer una posición respecto de su aprobación. En su caso, impulsar revisión de legislación a nivel local para habilitar esta opción de participación.

5. Presupuesto participativo

- La inclusión de una partida presupuestal cuyo destino sea decidido directamente por los ciudadanos es una herramienta de participación ciudadana que ha obtenido buenos resultados en los sitios donde se ha instituido, como en algunos municipios de la República y en las delegaciones del Distrito Federal, ya que los resultados de esta acción son materialmente visibles en el corto plazo.

Acciones a realizar:

a. Homologar las legislaciones estatales para incluir esta opción de participación ya sea tanto a nivel estatal como a nivel municipal o únicamente en alguno de los dos niveles.

6. Auditoría social

- La Auditoría social es una instancia que pretende impulsar la rendición de cuentas de los gobiernos desde la ciudadanía. Sin embargo consideramos que esta propuesta tiene poca viabilidad ya que no es clara la manera en que esta se implementaría.

- De hacerse por medio de un mecanismo formal, es decir a través de la creación de una institución, en realidad dejaría de ser una auditoría “ciudadana”, mientras que la opción de mantenerla como una asociación independiente del gobierno no requiere de ningún tipo de modificación, ya que la obligación de transparencia y rendición de cuentas se encuentra consagrada constitucionalmente a través del derecho de acceso a la información y garantizada a partir de una serie de mecanismos e instituciones que se encuentran al alcance de los interesados.

7. Acciones colectivas y de tutela

- Las acciones colectivas son mecanismos que permiten que un grupo de personas interesadas o afectadas por un mismo problema inicien en conjunto una acción legal para ponerle fin a la afectación o en su defecto exigir una compensación por la misma. En México acaba de aprobarse una ley de acciones colectivas que por primera vez permite y regula este tipo de mecanismos. Sin embargo, para que esta herramienta pueda desplegar su verdadero potencial, son necesarias una serie de modificaciones a dicha ley que en realidad le permitan cumplir con los objetivos para los que fue ideada.

Acciones a realizar:

- a. Promover las reformas necesarias a la ley de acciones colectivas para modificar las deficiencias de la misma.

8. Acción popular de inconstitucionalidad

- Se ha propuesto permitir con ciertos requisitos la posibilidad de que grupos de ciudadanos puedan presentar acciones de inconstitucionalidad ya que en la actualidad esta opción únicamente se encuentra abierta a legisladores, comisiones de derechos humanos y Procuradurías federales y estatales.

9. Revisión del fuero

- Con esta propuesta se busca revisar el catálogo de acciones protegidas por el fuero, así como los mecanismos para desaforar a un funcionario público que lo amerite por haber cometido un ilícito. Esta iniciativa es muy positiva ya que en diversas ocasiones funcionarios públicos se han escondido detrás de la figura del fuero para cometer actos ilegales o bien para evitar ser juzgados por los mismos. Esta propuesta debe abarcar de manera integral reformas a las responsabilidades de los servidores públicos y al procedimiento de desafuero, para facilitar que éste pueda realizarse mediando otro tipo de controles.

Acciones a realizar:

a. Promover una reforma en materia constitucional que modifique los supuestos protegidos actualmente por los fueros legislativo, ejecutivo, eclesiástico y militar. Realizar las reformas a las constituciones locales pertinentes en la materia.



C O N A G O



Conferencia Nacional
de Gobernadores