

# Iniciativa de decreto sobre la propuesta de reforma política del presidente Felipe Calderón

## Introducción

El pasado 15 de diciembre de 2009 se hizo público el paquete de iniciativas de reforma política propuesto por el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa.

El presidente Felipe Calderón presenta un paquete de iniciativas, entre las que se encuentra la reforma política que tiene como fin dar más poder al ciudadano y fortalecer la democracia. Además, alienta al ciudadano para que participe y perciba que sus órganos de representación estén más atentos a sus demandas y necesidades. La iniciativa apunta a transformar los rasgos estructurales del régimen político autoritario en el ámbito del ejercicio del poder, no limitándose a lo electoral, por lo que además se pretende salir del estancamiento político y cambiar la dinámica viciosa de la representación legislativa y el conflicto frecuente entre Ejecutivo y Congreso. Por lo que consideró era urgente plantear una serie de cambios, a fin de que nuestro sistema político provenga del sufragio efectivo y pase a una democracia efectiva.

---

**Palabras clave:** reforma política, ciudadano, régimen político, sistema político.

---

♦ Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara.

■ adrian.miranda@csh.udg.mx ■

♦♦ Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara.

En el mensaje dado, el presidente remarcó que no se puede permitir que la nación se quede frustrada en sus aspiraciones por falta de acuerdos, y de ahí la necesidad de emprender varias reformas, entre ellas la política. Asimismo, señaló el presidente que el objetivo de las propuestas en esa materia es dar más poder al ciudadano y fortalecer la democracia, que quien ejerza el poder se someta de manera más clara a la voluntad de la sociedad.

El presidente formula la iniciativa de reforma política como consecuencia de que el 2 de septiembre del 2009 propuso una agenda de cambios para transformar a México, afirmando que no se puede permitir que la grandeza del país —que está en su gente, en sus recursos, en su historia— se quede finalmente frustrada en sus

posibilidades porque la falta de visión de los actores políticos impidiera ponerse de acuerdo para cambiar y acerca de cómo cambiar al país.

Felipe Calderón considera que las reformas de los últimos 15 años sí han permitido una mejor relación entre los actores políticos, para vivir y actuar en democracia, pero no se han traducido en condiciones que garanticen gobiernos más eficaces, que rindan mejores cuentas o faciliten la construcción de acuerdos para impulsar reformas de fondo para México, más allá de los intereses meramente electorales de los partidos.

Afirma que los ciudadanos no están satisfechos, hay que reconocerlo, con la representación política y perciben una enorme distancia entre sus necesidades y la actuación de sus gobernantes, de sus representantes y de los políticos.

De ahí la urgencia de plantear cambios, a fin de que nuestro sistema político sea un espacio adecuado para procesar conflictos, para traducir en acciones públicas el mandato de la sociedad y, precisamente, para que el mandato de los ciudadanos en la representación política se pueda ejercer de mejor manera y mucho más cercana a su voluntad y a sus decisiones. En esencia, hay que pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

Con esa visión, Calderón propuso al Poder Legislativo una muy importante reforma, cuyo eje ordenador es que el ciudadano participe y perciba que sus órganos de representación están más atentos a sus demandas y necesidades; que quien los representa se preocupe, verdaderamente, por responderle al ciudadano. Que quien ejerza el poder se someta, de manera más clara y más contundente, a la opinión de los electores.

El ciudadano deberá ser quien premie el buen desempeño o quien castigue un ejercicio irresponsable o insensible del poder. La idea es darle más poder al ciudadano, mayor

capacidad para determinar el destino de la vida pública y fortalecer nuestra democracia.

## Desarrollo del tema

Entre las propuestas que presentó el Presidente al Congreso de la Unión hay 10 planteamientos como sigue:

1. Dejar en libertad las legislaturas locales y a la Asamblea del Distrito Federal para poder establecer la elección consecutiva, hasta por un periodo de 12 años, de alcaldes y demás miembros de los Ayuntamientos, así como de los jefes delegacionales.
  - a) La norma vigente señala lo siguiente:

### Artículo 115 Constitucional.

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

### Artículo 122 Constitucional

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

1. *Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugna-*

ción en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

b) La doctrina establece lo siguiente:

Desde el inicio de la vigencia de la Constitución, el texto del artículo 115 ha tenido once reformas. En cuanto al punto de la iniciativa de reforma se puntualiza lo siguiente (Carbonell, 2009: 391):

El 29 de abril de 1933 se estableció el principio de no reelección en el aparato político, ya que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; prohibición también para los legisladores, tanto federales como locales. La reforma se originó en el discurso del entonces ex presidente Calles, pronunciado en un banquete ofrecido a los gobernadores el 30 de octubre de 1931, donde expresó que uno de los mayores defectos de la revolución era “la política del carro completo”, había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en los puestos públicos.

El 8 de enero de 1943 se aprobó la reforma relativa a que los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años. Iniciativa promovida por Manuel Ávila Camacho, para que coincidiese el mandato de los gobernadores con el de presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma de 24 de enero de 1928.

En 1987 se excluyeron del texto del artículo 115 elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades, entre otros puntos.

Tanto para el presidente municipal como para los ediles, en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución, se han establecido prohibiciones derivadas del principio de no reelección. De este modo, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente de manera directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad hayan desempeñado funciones propias de esos cargos, tampoco podrán ser electas para el periodo inmediato, pero éstos sí podrán ser electos como propietarios.

La Asamblea Legislativa (Carbonell, 2009: 523) se integra por 40 miembros electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial.

Los diputados son elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto; los requisitos para ser nombrados no podrán ser menos, pero sí más, de los que se exigen para ser diputado federal. Asimismo, son aplicables las normas referentes a diputados suplentes y la prohibición de reelección de diputados propietarios para el periodo inmediato como diputados propietarios o suplentes. Aquellos diputados suplentes que no hubieren estado en ejercicio sí podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios.

2. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y locales en periodos que tengan un límite de hasta 12 años.
  - a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 51 Constitucional. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, *electos en su totalidad cada tres años*. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 59 Constitucional. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. *La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.*
2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional. *La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.*

b) La doctrina establece lo siguiente:

El artículo 51 Constitucional (Carbonell, 2009: 13), que se ubica en el título tercero, capítulo II, “Del Poder Legislativo”, sección I, denominada “De la elección e instalación del Congreso”, dispone que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación electos cada tres años por los ciudadanos mexicanos.

La elección de los miembros de la citada Cámara se lleva a cabo mediante sufragio popular, al ejercitar los ciudadanos mexicanos el derecho de voto que les otorga el artículo 35 Constitucional. En esta forma se pone en marcha el sistema representativo y democrático de la República.

Con objeto de que la Cámara de Diputados se renueve periódicamente, la ley fundamental dispone que los representantes populares sean electos en su totalidad cada tres años. Sin embargo en el artículo 59 se admite la reelección de aquéllos, siempre que ésta no se refiera al periodo inmediato siguiente.

La segunda parte del precepto analizado especifica que la Cámara de Diputados se renovará totalmente cada tres años por considerarse que políticamente es el lapso más conveniente para la cámara que tiene la representación popular. Esto es así porque el periodo original de dos años no permitía, por un lado, que los diputados logren trabajar seriamente en la consecución de metas de largo plazo ni a compenetrarse de sus tareas y, por otro lado, la celebración de elecciones cada dos años implicaba una efervescencia cívica, cuya frecuencia puede exacerbar el activismo político y distraer a la ciudadanía de sus labores cotidianas. Asimismo, un periodo de más de tres años debilitaría el control electoral que ejercen los ciudadanos sobre sus mandatarios y partidos, ejerciendo la opción de sujetarles a una nueva elección en los países donde no se prohíbe, como en México, cuando estos últimos no realizan adecuadamente su labor legislativa. El tiempo de duración del cargo de diputado fue objeto de reforma el 29 de abril de 1933, para aumentar a “tres años”, en lugar de dos que señalaba el artículo original.

El texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los integrantes del Legislativo, sólo la limita al periodo inmediato. Sin embargo, las discusiones que se han planteado en torno a la reelección han determinado las ventajas

de esta figura, lo cual se aprovecharía al máximo de la experiencia, conocimientos y capacidad de algunos legisladores, durante todo un periodo de gobierno; promovería nuevos cuadros parlamentarios que renovarían con su actuación la actividad legislativa, con equilibrio entre los que permanecerían y los que ingresarían; se obtendría una coordinación más eficaz entre ambas Cámaras, mediante la permanencia en la Cámara de Diputados de un grupo de ellos, conocedores de la mecánica parlamentaria, garantizando así una adecuada coordinación, lo cual estaría perfeccionando el sistema de equilibrio entre los poderes de la Unión.

Por ello, se podría desarrollar una mecánica con respecto al tiempo máximo que un legislador pudiera estar en ejercicio de su función, al ser elegido para un periodo inicial de tres años, con posibilidad de ser reelecto por dos periodos sucesivos, alcanzando una carrera de nueve años, durante los cuales el legislador y su grupo parlamentario lograrían la experiencia necesaria para el mejor desempeño de sus tareas legislativas, como ocurre en otros países, como Estados Unidos e Inglaterra.

En el artículo 59 constitucional (Carbonell, 2009: 68), se establece la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión, se admite la reelección inmediata, con el carácter de propietario, de aquellos que habiendo tenido el de suplentes no hubiesen ejercido el cargo, y, por último, la aplicabilidad del principio establecido para los diputados y senadores propietarios, a fin de que no puedan ser electos en el periodo inmediato con la calidad de suplentes.

Como es obvio, en todas las Constituciones de los estados se establecen disposiciones similares a las contenidas en el artículo 59; sin embargo, llama la atención la de Colima, cuyo artículo 23 atempera el principio al señalar que los diputados, propietarios o suplentes, que hayan desempeñado el cargo por más de un año, no podrán ser electos para

el periodo inmediato; lo que en sentido contrario significa que si desempeñaron el cargo por un lapso menor, pueden ser electos para el periodo inmediato.

La Constitución de 1917 no estableció límite para que los ciudadanos pudieran determinar por sí mismos la reelección o no de sus representantes, senadores de la República y diputados federales.

En el plano internacional, la reelección constituye la regla general. Así lo prevén expresamente las Constituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití y Perú, en Latinoamérica. Es también la norma en Estados Unidos de América, España e Inglaterra, entre muchos otros países.

En la doctrina actual, la aplicación del principio de no reelección relativa tiende a dificultar la conformación dentro del Senado de un espíritu de cuerpo de una tradición parlamentaria, de la acción permanente y experta que en otros sistemas ejercen las cámaras y que, consecuentemente, les permiten ser un elemento de verdadero peso frente al Ejecutivo y, en general, un cuerpo con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.

La prohibición relativa de reelección no puede ser postulada como una disposición cuya inclusión en la Constitución favorezca a la causa de la democracia, ya que no es posible encontrarla como un requisito de esta última, ni en la doctrina ni en la práctica sino que, por el contrario, varios de los países calificados como democráticos permiten la reelección de los integrantes del Legislativo, y en algunos casos, como en el modelo original del presidencialismo, constituye uno de los fundamentos de la mecánica interior de la organización del Poder Legislativo.

Conforme a la doctrina, la prohibición de la reelección de los miembros del Legislativo contribuye, notablemente, a hacer difícil la carrera política dentro del Legislativo y, dificultando la profesionalización de la carrera política en

el Legislativo. Sin embargo, en México existe una corriente de pensamiento que tiende a la defensa y legitimación del principio de no reelección de los miembros del Poder Legislativo. Habría que ponderar la conveniencia del sistema actual, a la luz del argumento de que favorece el cambio generacional y la movilidad política, ya que el principio de reelección pudiera eventualmente tener como resultado indirecto la obstaculización de estos últimos, al disminuir el ritmo del relevo de diputados y senadores.

3. Reducir el número de integrantes en el Congreso. Se propone eliminar del Senado los 32 escaños que son electos de una lista nacional, manteniendo 3 senadores por entidad federativa, dando un total de 96. De la Cámara de Diputados se propone reducirla de 500 a 400 diputados.

a) La norma vigente señala lo siguiente:

*Artículo 52 Constitucional. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.*

*Artículo 56 Constitucional. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.*

*Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en*

*una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.*

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

#### Artículo 11 del Cofipe

1. La Cámara de Diputados se integra por *300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.* La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.
2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. *Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.* La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.
3. *Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.*
4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

En los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 del Cofipe se consignan fórmulas para elegir a los diputados federales plurinominales

Artículo 18 Cofipe. 1. *Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura...*

b) La doctrina establece lo siguiente:

*(Fuente: Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta, Murayama, 2002).*

El Senado de la República es hoy un espacio donde habita la pluralidad política: hay legisladores de seis partidos distintos y el jefe del Poder Ejecutivo y su partido carecen de mayoría en la Cámara alta. Por ello, las resoluciones de este órgano parlamentario son, de forma obligada, producto del acuerdo entre legisladores de al menos dos de las tres principales fuerzas políticas del país.

En la actualidad, el Senado se conforma por 128 miembros, de los cuales 64 corresponden al partido o coalición más votado en cada entidad federativa, 32 a la segunda opción con más votos en cada entidad, y 32 más son electos vía proporcionalidad directa a partir de listas nacionales presentadas por los partidos. De esta manera cada entidad está representada por tres senadores: dos provenientes del partido de más arraigo y uno del segundo lugar, es decir, por dos opciones políticas distintas. El resto de los escaños, la cuarta parte, se distribuyen de manera proporcional según el caudal de votación nacional obtenida por los distintos partidos. De hecho, por cada 3.13% de los votos al Senado, cada partido adquiere un legislador de esa lista de 32 (por supuesto como las votaciones que cada partido obtiene no son múltiplos de 3.13, el criterio de reparto es el de resto mayor).

La llegada de la pluralidad al Senado fue paulatina y más tardía que en la de Diputados.<sup>1</sup> En la Cámara alta las

---

1. Una revisión histórica de los cambios constitucionales y legales que modificaron la integración del Senado puede encontrarse en Becerra, Salazar y Woldenberg (2000), así como en Lujambio (2000).

primeras voces de la oposición se hicieron presentes apenas en 1988, en Michoacán y el Distrito Federal. Entonces, el Senado estaba integrado por 64 legisladores, dos de cada entidad federativa que correspondían al partido con mayor número de votos. No importaba por qué diferencia se conquistaba el primer lugar para hacerse acreedor a los dos escaños. Así, las oposiciones, de manera independiente a su arraigo y a su respaldo electoral, si no alcanzaban el triunfo estaban marginadas del Senado: era una fórmula que premiaba a la primera fuerza y penalizaba a las minorías.

En 1991 fue renovada la mitad del Senado, un legislador por cada entidad, lo cual de nuevo premió a la mayoría: el PRI, que sólo perdió frente a Acción Nacional en Baja California, lo que permitió a este último partido obtener un escaño. Algo similar ocurrió con el PRD y no alcanzó un solo senador.

En 1993, el PRI y el PAN impulsaron una reforma a la Constitución. La norma dictaba que se elegirían 4 senadores por entidad y que al partido más votado le corresponderían 3 legisladores, y el cuarto sería para el segundo lugar. Siguiendo ese criterio general, la Cámara de Senadores se renovó de manera parcial, en tres cuartas partes, en las elecciones de 1994 y se esperaba que la norma de integración fuera del todo aplicada en elecciones posteriores, cosa que no llegaría a ocurrir porque antes la fórmula se modificó nuevamente con la reforma constitucional y electoral de 1996.

En 1994 fueron electos un total de 96 senadores, 3 por entidad (2 de la mayoría y uno de la primera minoría), y permaneció en su cargo un senador por cada estado y el Distrito Federal de la legislatura anterior. En la elección del 94, el PRI una vez más estuvo sobrerrepresentado en 16.4%. Sin embargo, el PAN, al obtener al senador de la primera minoría en 24 entidades, tuvo una representación que fue un nítido reflejo de su caudal electoral. Por su parte, el PRD estuvo subrepresentado casi a la mitad. El resto

del porcentaje de la sobrerrepresentación del PRI se debe a la votación fragmentada de los pequeños partidos que no consiguieron acceso a la Cámara alta ese año.

Tras la reforma de 1996, en 1997 sólo se renovaron 32 senadores de manera transitoria a través de la elección de la lista nacional, por lo que los votos se tradujeron plenamente en lugares. Esto es, la desviación entre los porcentajes de votos y escaños más amplia resultó apenas de 2.12 puntos.

En conclusión, el diseño de integración de esa Cámara refleja en escaños las preferencias electorales a escala nacional. Sin embargo, existe el contrasentido de que no todos los legisladores sean representantes directos de alguna entidad en la Cámara que resume el pacto federal. Más aún, la fórmula actual hace que las preferencias electorales de cada entidad no estén fielmente traducidas en escaños. Por ejemplo, hay estados con alta competencia entre tres partidos y sólo dos pueden alcanzar la representación; o bien, la segunda opción tiene siempre y en cualquier circunstancia un lugar, así haya obtenido casi el mismo número de sufragios que la primera fuerza o apenas una tercera parte.

La norma que dicta que sólo dos partidos pueden representar a cada entidad ha provocado, por ejemplo, que se quedaran al margen de la representación en la Cámara de Senadores.

4. Se propone aumentar el número de votos para que un partido político conserve su registro, pasando de 2% a 4%, con la finalidad de garantizar una mayor representación social de los partidos políticos.
  - a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 101 del Cofipe.

- I. Son causa de pérdida de registro de un partido político:
  - a) [...]

- b) *No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;*
- c) *No obtener por lo menos el dos por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.*

b) La doctrina establece lo siguiente:

*a) El umbral como cifra repartidora*

Las iniciativas de reforma electorales proponen subir el umbral distribuidor de curules de 2% de votos obtenidos en las elecciones para diputados federales, a 4% en la iniciativa del Partido Acción Nacional:<sup>2</sup> y de 5% en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional.<sup>3</sup> Lo anterior es sorprendente debido a que sin importar el umbral que sea para la distribución de curules, esto es contrario al voto igual, ya que en el caso de aquellos electores que voten respecto de las minorías, su voto está en riesgo de no tener valor alguno. Por el contrario, se han dado dos soluciones en el mundo para evitar la distorsión de la representación, así como para evitar la violación al voto igual: en un primer caso, varios países han considerado que el umbral debe ser el más bajo posible: como en Holanda, 0.67% como mínimo de votos obtenidos; Israel, 1%; Dinamarca, 2% (o 60,000 sufragios); España 3%; Suecia, con 4%; Alemania, con 5%; Grecia 17% un partido, 25% una coalición de dos partidos o 30% una alianza de tres partidos; e Italia, donde para tener

2. PAN, Diputados. Iniciativa presentada por el diputado Juan Ramón Soto Resendiz, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión del jueves 10 de abril de 2003.

3. PRI, Diputados, Iniciativa del diputado Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 6 de agosto de 2003.

derecho a la segunda repartición de curules el partido debió haber obtenido una curul o 300,000 votos. Una segunda forma de solución es la regla de umbral más democrática, la cual consiste en su determinación de manera natural, lo cual es perfectamente compatible con el voto igual; esto es así en Bélgica, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suiza.

*b) Umbral para la conservación del registro de los partidos políticos*

Las iniciativas de reforma que comprenden el umbral para la conservación del registro de partido político son relativas al aumento de dicho umbral, de 2% a 3% (PAN)<sup>4</sup> y de 2% a 4% (PAN)<sup>5</sup>. Es necesario, destacar que entre más se aumente dicho umbral, menos pluralidad se permite, más se restringe el derecho de asociación y esto da como resultado la formación de mayorías. Por lo que su determinación debe prever la identificación de los sectores desplazados con dicho umbral, así como verificar que no sean grupos vulnerables, como los pueblos indígenas.

5. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, ampliando las garantías políticas de los ciudadanos, para otorgarles la facultad de proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.
  - a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 71 Constitucional. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

---

4. PAN, Diputados, Iniciativa del diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere, del Grupo Parlamentario del PAN, sesión del 3 de octubre de 2002; y PAN, Senadores, Iniciativa del senador Francisco Fraile García, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, del 11 de noviembre de 2003.

5. PAN, Diputados, Iniciativa del diputado Juan Ramón Soto Resendiz, del Grupo Parlamentario del PAN, sesión del 10 de abril de 2003.

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

b) La doctrina establece lo siguiente:

El artículo 71 constitucional (Carbonell, 2009: 159), se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: la iniciativa, a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos. Asimismo, este artículo de la Constitución determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

El primer párrafo del artículo otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados, para iniciar leyes o decretos, ya que éstos son considerados como los más conocedores tanto del medio como de las necesidades del pueblo. Podríamos añadir, además, porque éstos son sus representantes elegidos directamente por él mismo.

La palabra “iniciativa” unida al término “ley” significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

La ley, o derecho positivo, tiene como características el ser general, abstracta, imperativa u obligatoria y formal, lo que significa, entre otras cosas, que tiene que ser dictada por el Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para

su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

La palabra “iniciativa” unida al término “decreto” significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, etcétera.

Muy significativo resulta el hecho de que algunas Constituciones de los estados de la Federación contengan la denominada iniciativa popular, es decir, que se faculta a los ciudadanos para iniciar leyes ante su respectivo Congreso local. Tales son los casos de las Constituciones de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.

La iniciativa popular ha sido materia de intensos debates y acaloradas polémicas, ya que si bien se reconoce la necesidad de contar con cierta especialización teórica y técnica para la preparación de una ley, también es cierto que la representación política ha sido cuestionada fuertemente por los teóricos de la democracia, bajo el argumento de que ésta no debe sustituir por completo la posibilidad de los ciudadanos, a quienes finalmente se dirige la ley y la acción gubernamental en lo general, para que intercedan y participen en las cuestiones que les afectan. De tal suerte que algunos países han reconocido dicha iniciativa popular como un mecanismo democrático.

6. Para ampliar los derechos de los ciudadanos, se propone incorporar la figura de las candidaturas independientes a nivel constitucional para todos los puestos de elección popular.
  - a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 218 del Cofipe

- I. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Artículo 224 del Cofipe

- I. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos [...]

a) La doctrina establece lo siguiente:

(Fuente: *Candidaturas Independientes*, Bernal, 2007: 27)

La candidatura independiente es, según Raúl Gustavo Ferreyra, la nominación para ocupar un cargo público efectivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso —ni principal ni complementario— de un partido político (Ferreyra, 2002), de ahí que también se le llame “candidatura no partidista”.

Distintas del candidato “independiente” (no partidista) son las figuras de candidato “no registrado” y candidato “extrapartidista”.

Candidato no registrado es aquel que no obtuvo su registro ante la autoridad encargada de realizar esta función estatal electoral y que, en consecuencia, no puede participar legalmente dentro de una contienda electoral.

El candidato extrapartidista, aunque no pertenece a un partido político determinado, es postulado por un partido como su candidato a un cargo de elección popular.

En primer lugar, vale decir que el origen de las candidaturas independientes no es reciente. Legislaciones de principios del siglo XX ya las consideraban a la par de las candidaturas partidistas. Su desaparición temporal o permanente de las leyes se debió, en buena medida, al papel primordial que se adjudicó a los partidos políticos como instituciones idóneas para conquistar el poder, y al

objetivo de fortalecer los sistemas de partidos como medios para lograr la consolidación de las incipientes democracias latinoamericanas.

En los últimos años se ha desatado un gran debate en torno a este tema, fundamentalmente en los países en que se ha dado mayor importancia y apertura a la participación apartidista de la sociedad civil, fenómeno que algunos ligan a las llamadas “nuevas formas de hacer política”, a partir de la aparición de los medios de comunicación masiva como canales de intermediación, que han suplantado las funciones concedidas originalmente a los partidos políticos y reducido la contienda electoral a una relación simple entre líder y masa.

Cualquiera que sea la interpretación que se dé al origen y existencia de las candidaturas independientes, forman parte de la realidad política latinoamericana y, de manera inevitable, han tenido efectos en la vida jurídica de los países de la región, así como en sus respectivos sistemas de partidos, incidiendo en algunas de las legislaciones que han debido ser adaptadas para hacer frente a la presencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas (Zovatto, 2006: 138).

Desde una perspectiva histórica, la incorporación de agrupaciones y candidatos independientes en el ámbito político latinoamericano se inició a partir de la esfera municipal. Al respecto, no todos los países de América Latina incluyen esta figura en su legislación. Del estudio realizado por Zovatto, que abarca 18 países, 10 mantienen el monopolio de la representación política a favor de los partidos, al menos en los cargos de presidente y diputados: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Por su parte, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, sí tienen regulado, incluso para la Presidencia, el tema de las candidaturas independientes.

En torno a si las candidaturas independientes traen beneficios o perjuicios a los sistemas políticos, el debate aún no ha llegado a su fin. Lo cierto es que la hegemonía de los partidos políticos está siendo minada por la presencia de candidaturas independientes que va en aumento en los países latinoamericanos, y que en muchos casos no cuentan con la estructura necesaria para llevar a la práctica sus planes de gobierno.

El Estado mexicano es uno de los que mantienen el monopolio partidista para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, al menos en la normatividad constitucional y en la federal ordinaria. Sin embargo esto no siempre fue así: durante el siglo XIX y los primeros años del XX las candidaturas individuales fueron las únicas reconocidas por la ley. Hasta la Ley Electoral no se reguló la intervención de los partidos políticos en las elecciones mediante la postulación de candidatos, aunque también se permitió a los candidatos independientes concurrir a la contienda electoral.

En las subsecuentes leyes electorales se conservó el binomio partidos políticos-candidatos independientes, hasta que en 1946, con la expedición de la Ley Electoral, por primera vez se limitó el derecho de registrar candidatos para los cargos de elección popular, al reconocerle exclusivamente a los partidos esa posibilidad.

En la reforma constitucional de 1977 se modificó el artículo 41 de la Ley Fundamental con objeto de elevar a jerarquía constitucional la formación de los partidos políticos nacionales. Se les confirió la calidad de entidades de interés público y se estableció que sus fines consistirían en promover la participación del pueblo y hacer posible, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postularan. Se les facilitó la participación en los medios de comunicación

para la difusión de sus ideas y se les reconoció el derecho de tomar parte en las elecciones estatales y municipales.

Las posteriores reformas constitucionales al citado artículo tuvieron como finalidad fortalecer a los partidos políticos en aspectos tan importantes como el otorgamiento de financiamiento público para actividades ordinarias y de campaña, buscando consolidar el sistema de partidos.

En los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI se han planteado controversias<sup>6</sup> en las que el Poder Judicial de la Federación ha tenido que entrar al estudio de la normatividad nacional y de los tratados internacionales suscritos por México para tratar de dilucidar si la Constitución restringe o consiente las candidaturas independientes.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la siguiente tesis relevante: “Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución Federal ni los Tratados Internacionales” (Legislación de Michoacán).

7. Adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta con segunda vuelta electoral para la elección de presidente de la República. Será electo presidente el candidato que en la primera vuelta obtenga más de la mitad de los votos emitidos; si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, los dos que hayan obtenido el mayor número de votos pasarían a segunda vuelta.

Adicionalmente se propone que la segunda vuelta se lleve a cabo en la misma fecha que la elección legislativa.

---

6. Tanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 41, fracción IV Constitucional: de conformidad a lo dispuesto por este artículo, no se reglamenta la segunda vuelta.

b) La doctrina establece lo siguiente:

El glosario electoral (López, 2003: 87) señala que “doble vuelta electoral” es un recurso complementario del proceso electoral, reconocido y permitido por algunas leyes, que propicia la legitimidad del sistema político al permitir la verificación de dos elecciones sucesivas, dado que los partidos políticos contendientes, que ocuparon los primeros lugares en la votación, no obtuvieron un mínimo legal de votos que los hicieran merecedores del triunfo electoral.

El *Diccionario Electoral Capel* (2003: 87) define el término “doble vuelta electoral” o *ballottage* como la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa. En caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación. La idea tras este mecanismo es posibilitar que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por el voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes.

Una diferencia mínima entre el ganador y el perdedor de cualquier elección deja, en todo momento, un largo periodo de inconformidad social y política, mientras que una segunda vuelta da una nueva oportunidad de replantear las plataformas y preferencias políticas, haciendo al electorado más consciente de lo que se está poniendo a consideración de la población.

Los objetivos de la segunda vuelta son los siguientes:

1. Crear condiciones legales y políticas para que los candidatos de mayor aceptación en la ciudadanía puedan crear un sistema de alianzas, antes y después de las

- elecciones, en torno a objetivos comunes de un gobierno de coalición.
2. Crear condiciones políticas y sociales para que el presidente electo pueda tener una mayoría de votos que le permita impulsar su programa de gobierno. En otras palabras, crear mejores condiciones para la gobernabilidad.
  3. Que el presidente de la República no sólo cuente con una mayoría legislativa, sino con el mayor respaldo social y político en todo el país.
  4. Promover que las negociaciones y los acuerdos sean valores consustanciales de toda democracia, así como el ejercicio corresponsable en la gobernanza y la gobernabilidad.
  5. Ampliar y profundizar los niveles de la cultura democrática al interior de las élites gobernantes y de la sociedad civil.

Con lo expuesto podemos advertir claramente que el sistema o mecanismo de la segunda vuelta fue creado para permitir una mayor certidumbre y confianza al final de cada proceso electoral, ya que se establecen parámetros más desarrollados que en un proceso de simple mayoría.

El mecanismo de la segunda vuelta electoral se estableció en Francia en 1852, posteriormente la adoptaron Bélgica y Holanda. En Europa del este países como Rusia, Croacia y Polonia también han hecho lo mismo. En América Latina se encuentra prevista en países como Brasil, Argentina, Perú, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana y Uruguay.

Los argumentos para adoptar el sistema de segunda vuelta en los países de América Latina fueron los insatisfactorios resultados que provocaron numerosas crisis políticas. Bolivia, Brasil, Chile y Perú, dirigidos por presidentes socialmente minoritarios, ideológicamente extremos

y políticamente impopulares. Tras los procesos de redemocratización de los últimos años, varios países de América Latina utilizan actualmente el procedimiento de segunda vuelta para la elección a presidente, el cual tiende a producir ganadores socialmente más aceptados y políticamente más fuertes. Estas reformas han contribuido a la estabilidad y la consolidación de la democracia de los países anteriormente mencionados.

Aparte de México, la regla de mayoría relativa solo es usada por tres países: Honduras, Panamá y Paraguay.

La segunda vuelta busca reorientar la política electoral para fortalecer la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo, institucionalizando y aumentando su carácter democrático; por tanto, al implementarla en el sistema jurídico mexicano permitiría en nuestra realidad nacional pasar de un sistema con cierto número de partidos políticos principales con mayorías relativas casi empatadas, a un sistema en el que el partido que ganara dicha elección se levantaría con la victoria resultante de una mayoría simple que reflejare la voluntad del mayor número de ciudadanos.

8. Reconocerle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, así la SCJN tendría la capacidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y la posibilidad de incidir directamente en mejoras a la normatividad en materia de medios de control constitucional como el amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 71 Constitucional. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

b) La doctrina establece lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conocido de algunos casos en que se pide la protección de la justicia federal en contra de leyes que se estima fueron expedidas por el Congreso de la Unión sin tener facultad de legislar en esa materia y sin que tampoco sea procedente como aplicación de las facultades implícitas. Tanto Tena Ramírez como Gamas Torruco han hecho alusión, como vía de ejemplo y para ilustrar sobre el criterio del más alto tribunal de justicia en el país al respecto, a la siguiente resolución:

El Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio poder, para que él mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución general de la República, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que, si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Fundamental.

La iniciativa se encuentra regulada en el artículo 71 Constitucional, considerada como el acto a través del cual el presidente de la República, los diputados (o diputado) o los senadores (o senador) del Congreso, así como las legislaturas locales de los estados someten a consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Este artículo no menciona a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo el artículo 122 la faculta para presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso pero sólo en materia relativa al Distrito Federal (Carbonell, 2009: 115, 120).

Aunque en México el Poder Judicial Federal no tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, en algunos estados el Tribunal Superior de Justicia sí cuenta con la facultad de presentarlos sobre su respectivo ramo ante su Legislatura o Congreso Local; por ejemplo, lo contempla el artículo 57 de la Constitución del estado de Baja California Sur de 1975. En otros países como en Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y en Venezuela, el Poder Judicial tiene dicha facultad.

9. Facultar al Poder Ejecutivo para que pueda presentar al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, dos iniciativas preferentes que deberán dictaminarse y votarse por el Congreso antes de que concluya dicho periodo.

En caso de que el Congreso no dictamine y vote en cualquier sentido sobre la iniciativa. Ésta se considerará aprobada. Las iniciativas de Reforma Constitucional presentadas bajo este procedimiento serían sometidas en caso de no existir decisión por el Congreso, a un referéndum para que los ciudadanos decidan sobre su eventual aprobación.

a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 65.

[...]

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

b) La doctrina establece lo siguiente:

El artículo 65 Constitucional (Carbonell, 2009: 23) señala cuál será el trabajo parlamentario que el Congreso desarrollará dentro de las fechas de sus periodos de sesiones, para ello se ocupará del estudio, la discusión y la votación de las iniciativas de ley que le presenten, así como la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución, y de manera preferente, de lo que señale su ley orgánica. En este caso, los asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución son, entre otros, los relativos a la presentación del informe presidencial, la designación del presidente de la República a falta del titular, el envío de iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, así como la cuenta pública.

El Ejecutivo Federal presenta las iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.<sup>7</sup>

El derecho que consagra el artículo 71 establece que las iniciativas que presenten el presidente de la República, las Legislaturas de los estados, los diputados o los senadores del Congreso de la Unión, pasarán a la comisión correspondiente, ya que ninguna proposición podrá discutirse sin que

---

7. El artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece como una atribución de la Unidad de Estudios Legislativos la de intervenir, conjuntamente con la Dirección de Gobierno, en la entrega y presentación al Congreso de la Unión de las iniciativas de leyes o decretos que suscriba el Ejecutivo Federal, así como dar seguimiento a la tramitación de las mismas durante todo el procedimiento legislativo.

primero pase a comisión. Este requisito podrá ser dispensado en los asuntos que por acuerdo de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución (López, 2002: 22).

10. Facultar al Ejecutivo Federal para presentar observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso y al presupuesto de Egresos de la Federación.

a) La norma vigente señala lo siguiente:

Artículo 74 Constitucional. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Derogada.

*(Reformado primer párrafo mediante decreto publicado el 7 de mayo de 2008).*

- IV. *Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.*

b) La doctrina establece lo siguiente:

Si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no lo devuelve con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente de la República no le hace observaciones, se mandará publicar inmediatamente la ley o decreto (López, 2002: 31).

Sin embargo, puede suceder que el presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto de ley aprobado por el Congreso. En este caso puede hacer las observaciones que estime necesarias para que el Congreso las discuta nuevamente. Esta facultad que otorga la Constitución al Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso se denomina “derecho de veto”.

En este periodo transitorio del procedimiento legislativo, el Ejecutivo sigue manteniendo una cierta facultad colegisladora en la medida en que los actos legislativos del Congreso necesitan de esta sanción, es decir, el consentimiento del Ejecutivo a aquellos actos.

Esto ha convertido a la sanción, como un acto de voluntad del Ejecutivo en cuanto máxima autoridad del Estado, en una forma que supone, sencillamente, “el conocimiento por parte del Ejecutivo de la obra del Congreso” (García: 138), formalidad que es indispensable para que la ley produzca sus efectos. Por lo tanto, podemos decir que sanción es la aprobación de la ley por el Ejecutivo (García, 1986: 61).

La exclusividad que se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos, también tiene que ver con que en el presupuesto,

exclusivamente, se detallarán los gastos del Estado y no de otra índole.

El Ejecutivo es sujeto creador de normas de acuerdo con los artículos 71 y 89 de la Constitución, ya que participa en la presentación de iniciativas de ley o decreto ante el Congreso; cuando ejercita sus facultades extraordinarias para legislar, señaladas en el artículo 29 y en el 131 Constitucionales; cuando se trata de la negociación de tratados internacionales prevista en los artículos 76, 89 y 133; y cuando utiliza su facultad reglamentaria descrita en el artículo 89, que dispone que al presidente le corresponde “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Sobre esta última facultad, al igual que los casos anteriores, también debe implicar su correspondiente preámbulo y denominación (Pizzorusso, 1999). Respecto de dicha facultad reglamentaria, es importante señalar —de acuerdo con Carpizo— que el Reglamento es un conjunto de normas de carácter general, abstracto, impersonal y expedido por el presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales. Esta norma tiene por objeto facilitar la aplicación de la ley, y debe estar subordinada a ésta. El presidente de la República de forma exclusiva tiene la facultad de presentar, y sólo ante la Cámara de Diputados, las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública.

### Conclusiones

El balance de la iniciativa del presidente Felipe Calderón para reformar diversos aspectos del régimen político es positivo, aunque consideramos que inacabado, ya que faltan varias figuras jurídicas de participación ciudadana importantes, de las que podremos hablar más posteriormente con mayor especificidad.

La iniciativa ampliaría el poder de los ciudadanos en varias formas: 1) permitiendo la reelección consecutiva de los legisladores de la Unión y, por ende, fortaleciendo a los ciudadanos para llamarlos a cuentas cuando quieran reelegirse, 2) ampliando las capacidades de las legislaturas locales para determinar si se acepta la reelección de diputados, alcaldes y delegados, 3) eligiendo al presidente de la República por mayoría absoluta, 4) modernizando la interlocución con el Congreso, 5) abriendo el sistema electoral a las candidaturas independientes y 6) permitiendo que ciudadanos organizados inicien leyes ante el Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados se reduciría a 400, conservando los porcentajes actuales de integración por mayoría relativa (60%) y representación proporcional (40%). El Senado pasaría de 128 a 96 miembros, tres por entidad federativa, electos entre tres fórmulas por partido político, y una fórmula de candidatos independientes si los hay. Por cada 25% más uno de los votos para cada fórmula se obtendría una senaduría, y así sucesivamente. Los votos restantes se distribuirían entre los partidos con menor votación para asignar los demás asientos. Si nadie obtiene el porcentaje señalado, las tres senadurías se distribuirán a los partidos o candidatos independientes que obtengan los tres primeros lugares de los votos válidos. De instituirse este principio en el Senado avanzaría una modalidad de representación proporcional que superaría la que actualmente existe, lo que daría a esa Cámara mayor consistencia representativa.

La iniciativa contiene otros aspectos que hemos comentado anteriormente y de los que se seguirá hablando, pero la propuesta en su conjunto introduce una novedad relevante en un contexto enrarecido.

Es la primera iniciativa de reforma de gran calado formulada por el Ejecutivo desde que se produjo la alternancia en la Presidencia. Es la primera que apunta a transformar

los rasgos estructurales del régimen político autoritario en el ámbito del ejercicio del poder. Y es la primera que no se limita a lo electoral.

Responde, pues, a la pluralidad y la anima hacia un espíritu democrático. Algunas de las fórmulas que propone no son las más deseables. No obstante, si la orientación esencial que contiene fuese adoptada, respondería indudablemente al rumbo que los ciudadanos demócratas de México hemos exigido durante largo tiempo.

Una de esas fórmulas perfectibles está enunciada arriba. El aumento de la proporcionalidad de la representación que se introduce en el Senado de la República no se corresponde con las mismas posibilidades en la Cámara de Diputados.

Sería deseable orientarnos con más firmeza hacia un sistema que exprese más intensamente la pluralidad política de la sociedad en esa Cámara. Que propicie su mayor integración proporcional a la votación en vez de preservar una mayoría de ganadores netos (60%) que tenderán a ser electos con porcentajes de la votación inferiores a la mitad más uno. Mantener esta combinación seguiría desviando la composición de la Cámara respecto del sentido de las preferencias partidarias para conformarla.

Otra característica que podría invertirse en beneficio de afianzar la orientación a la democratización del Poder Ejecutivo es la de efectuar la elección legislativa después de la elección presidencial. Con la introducción de la segunda vuelta se abre un hiato entre las dos que podría ser planteado mejor a la inversa: que ambas elecciones fueran simultáneas y, en caso necesario, ir posteriormente a la segunda vuelta para elegir presidente.

¿Por qué? El sentido de la iniciativa presidencial es ofrecer al electorado un incentivo para alinear el Congreso de acuerdo con la mayoría resultante al elegir presidente. Digámoslo así: acercar el Congreso al presidente en lugar del presidente al Congreso. No debe confundirse esta moda-

lidad con una orientación autoritaria, como algunos han sugerido. En todo caso es la selección de una vía en vez de la otra. Desde mi punto de vista la no adoptada sería más prometedora pero, en todo caso, el tema está planteado y ahora es preciso que se produzca el debate en el Senado, cámara receptora de la iniciativa. Va de suyo que la propuesta del Ejecutivo no resuelve todo; también que el poder constituyente tiene ahora la palabra.

Pero es, al fin, una proposición que puede hacernos salir del estancamiento político y cambiar la viciosa dinámica de la representación legislativa y el conflicto endémico entre Ejecutivo y Congreso.

No es admisible que la discrepancia detenga el debate parlamentario. Les corresponde a los partidos políticos tomar el toro por los cuernos y debatir en el Congreso de frente a la sociedad que les reclama. ☹

Fecha de recepción: 11 de enero de 2010.

Fecha de aceptación: 25 de febrero de 2010.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel, Esther del Campo y María Luisa Ramos (2001), “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15.
- Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- Bernal Moreno, Jorge Kristian (2007), “Candidaturas independientes”, en *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano. Sistema Político Electoral*, México, IEDF, vol. 3.
- Carbonell, Miguel (coord.) (2009, 20ª ed.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, tomo IV.

- Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (2002, 2ª ed.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Diccionario Electoral Capel* (2003), México, tomo I.
- Ferreira, Raúl Gustavo, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002. Disponible en: [www.buenosaires2010.org.ar/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/candidaturas-ponencia.pdf](http://www.buenosaires2010.org.ar/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/candidaturas-ponencia.pdf). Fecha de consulta: 15 de octubre de 2007.
- García Martínez, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- García Maynez, Eduardo (1986, 38ª ed.), *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa.
- González Oropeza, Manuel (comp.) (2008), *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano. Justicia electoral*, México DF, IEDF, vol. 4.
- Islas Colín, Alfredo (2004), “La reforma electoral”, en *Temas electorales*, México, Voz y Voto.
- López Olvera, Miguel Alejandro (2002) *Técnica legislativa*, México, McGraw-Hill.
- López Sanavia, Enrique (2007, 3ª ed.), *Glosario electoral*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Tribunal Electoral de Tamaulipas-IEETAM.
- Lujambio, A. (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano.
- Murayama, Ciro (2002), “Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta”, en *Sistema Electoral y Sistema de Partidos*, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales

## Bibliografía

- de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 2, Memoria, Morelia, Michoacán, México.
- PAN, Diputados, Iniciativa del diputado Diego Alonso Hinojosa Aguerrevere, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de 3 de octubre de 2002.
- , Diputados, Iniciativa del diputado Juan Ramón Soto Resendiz, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de 10 de abril de 2003.
- , Diputados. Iniciativa presentada por el diputado Juan Ramón Soto Resendiz, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de 10 de abril de 2003.
- , Senadores, Iniciativa del senador Francisco Fraile García, del Grupo Parlamentario del PAN, de 11 de noviembre de 2003.
- Pizzorusso, Alessandro (1999), “Observaciones para el estudio de la producción normativa”, *La ley*, Buenos Aires, año LXIII, núm. 206, 28 de octubre.
- PRI, Diputados, Iniciativa del diputado Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, sesión de la Comisión Permanente de 6 de agosto de 2003.
- Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de 17 de enero de 1961 relativo al expediente número 331/1954.
- Zovatto, Daniel (2006), “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IJ International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=51465>.
- [http://www.vanguardia.com.mx/diario/detalle/columna/la\\_iniciativa\\_del\\_presidente/459953](http://www.vanguardia.com.mx/diario/detalle/columna/la_iniciativa_del_presidente/459953).