

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO



TOMO VIII

LA REFORMA DEL ESTADO,
ÉPOCA ACTUAL. GOVERNABILIDAD
Y DEMOCRACIA

12



SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA
POLÍTICA DE
MÉXICO

12

TOMO VIII

LA REFORMA DEL ESTADO.
ÉPOCA ACTUAL.
GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA



SENADO DE LA REPÚBLICA



INSTITUTO **BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera

PRESIDENTE

Sen. René Arce Islas

SECRETARIO

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti

SECRETARIO

Sen. Ricardo García Cervantes

SECRETARIO

SECRETARÍA TÉCNICA

Lic. Enrique León Martínez

SECRETARIO TÉCNICO

GRUPO EJECUTIVO DE DIRECCIÓN

Lic. Raúl López Flores

Director General de Estudios Legislativos:
Investigaciones Sociales

Dr. Luis Mendoza Cruz

Director General de Estudios Legislativos:
Gobierno y Administración Pública

Lic. Fernando Pérez Noriega

Director General de Estudios Legislativos:
Política y Estado

Enciclopedia Política de México. Tomos I a VIII.

Instituto **Belisario Domínguez**. Senado de la República, LXI Legislatura

Coordinador general de la obra:

José de Jesús Covarrubias Dueñas

Diseño de portada e interiores:

Diseño3 / León García, Carmen Alegría, Yvette Bautista

Impresión:

Diseño3 y/o León García Dávila. Valle de San Juan del Río No. 10, Col. Vista del Valle, Naucalpan,
Estado de México, CP 53290.

Primera Edición, agosto 2010

D.R. © Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010

Xicotencatl No. 9, Col. Centro,

Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06018, México, D.F.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

12

TOMO VIII

LA REFORMA DEL ESTADO.
ÉPOCA ACTUAL.
GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

OBRA CONMEMORATIVA DE LOS
200 AÑOS DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO
100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS
COORDINADOR GENERAL DE LA OBRA

AUTOR DEL PRESENTE CAPÍTULO
DR. LUIS MENDOZA CRUZ
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ENCICLOPEDIA POLÍTICA DE MÉXICO

TOMO I

PLANES POLÍTICOS
SIGLOS XIX-XXI

TOMO II

PLANES NACIONALES
SIGLOS XX-XXI

TOMO III

NORMAS RECTORAS
Y ELECTORALES
SIGLOS XIX-XXI

TOMO IV

DIRIGENTES ANCESTRALES,
DE LA COLONIA Y DEL
MÉXICO INDEPENDIENTE
SIGLOS VII-XXI

TOMO V

CONGRESOS CONSTITUYENTES
Y LEGISLATURAS DE MÉXICO
SIGLOS XIX-XXI

TOMO VI

PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN Y JURISPRUDENCIA
POLÍTICO-ELECTORAL
SIGLOS XIX-XXI

TOMO VII

LEGISLACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL
ACTUAL EN MÉXICO

TOMO VIII

LA REFORMA DEL ESTADO, ÉPOCA ACTUAL.
GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

ÍNDICE

Introducción	7
I. El conflicto postelectoral 2006: apuntes de la polarización política	11
II. Una vía para la reconciliación: gestación y presentación de la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado	17
III. La discusión de la Ley: Proceso Legislativo de la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado	29
IV. Los diálogos de Minería	37
V. Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado	43
VI. La consulta pública	53
VII. Los diálogos de San Lázaro: el proceso de negociación y construcción de acuerdos	57
VIII. Reformas subsecuentes aprobadas como resultado del proceso de Reforma del Estado	65
IX. Reflexiones Finales	67
X. Archivo Fotográfico	77
XI. Anexos	95
1. Notas para una Propuesta de Trabajo Legislativo, Documento Preliminar de Valle de Bravo, 12 de agosto de 2006	97
2. Manifiesto del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 12 de septiembre de 2006	109
3. Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado y Exposición de motivos del senador Beltrones presentada el 14 de noviembre de 2006	113
4. Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Abril de 2007	125

- | | | |
|-----|--|-----|
| 5. | Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el Marco del Diálogo para la Reforma del Estado, mayo de 2007 | 133 |
| 6. | Informe de CENCA, 30 de abril de 2008 | 195 |
| 7. | Diálogo, Acuerdos y Resultados. "El indudable legado de la Reforma del Estado", senador Manlio Fabio Beltrones, Revista <i>Pluralidad y Consenso</i> , Instituto <i>Belisario Domínguez</i> , Año 1, Número 4, agosto 2008 | 207 |
| 8. | "Las Reformas Necesarias", Periódico <i>Reforma</i> , 24 de junio de 2009, senador Manlio Fabio Beltrones | 213 |
| 9. | Resumen del documento "La Reforma del Estado" Propuesta del IJJUNAM para la Actualización de la relación de Poderes del Sistema Presidencial Mexicano, noviembre de 2009 | 217 |
| 10. | Iniciativa de Reforma Política del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, presentada el 23 de febrero de 2010 | 267 |

INTRODUCCIÓN

AL CONCLUIR LA LX LEGISLATURA Y, ANTE LA RENOVACIÓN DE UN CONGRESO CONFORMADO originalmente en medio de un severo conflicto político que estuvo cerca de derivar en una crisis de gobernabilidad en el país, es obligado recoger y analizar el proceso de reanudación del diálogo y la construcción de acuerdos gestado en el marco de la reforma del Estado.

Pasarían tres años donde el proceso electoral federal del 2006, en el que México quedó profundamente polarizado, con una oposición agraviada y una presidencia cuestionada en su legitimidad. Un proceso electoral que marcó un parteaguas en la historia de la democracia en nuestro país, al evidenciar la insuficiencia del orden institucional que no estaba preparado para encauzar conflictos emanados de una competencia electoral intensa y que aún no había madurado esquemas que limitaran la participación de los gobiernos o la influencia del dinero en los resultados de la elección.

Es importante en esta coyuntura en la que aún restan tres años de trabajo al Presidente de la República, en la que existe una importante agenda legislativa que impulsar en la LXI Legislatura y, cuando México se encuentra inmerso en una fuerte crisis económica y de seguridad a la que se debe seguir haciendo frente, realizar un ejercicio de reflexión y balance para valorar aquello que se logró construir en este trienio, no obstante que el país parecía dirigirse hacia una ruptura institucional que a nadie hubiera beneficiado y que, sin embargo, parecía inevitable.

Por ello es relevante rescatar las lecciones aprendidas en medio de una circunstancia singular que exigió el talento, la imaginación y disposición de muchos actores para dar respuestas a un país que no podía quedarse varado en el atolladero del conflicto postelectoral, y una ciudadanía que exigía se encontrara la ruta de la reconciliación. Sobre todo, es fundamental evaluar cómo es posible aprovechar este aprendizaje para mejorar las reformas al andamiaje institucional, a través de instrumentos democráticos que incentiven los compromisos y alejen la discordia.

La construcción de acuerdos en este contexto fue posible no sin las complicaciones propias de la conciliación y en un complejo proceso de negociación impulsado desde el Congreso de la Unión, con la voluntad y enorme sentido de responsabilidad de los actores políticos. No obstante, ni la voluntad ni la responsabilidad hubieran sido suficientes por sí mismas, para transitar en semejante polarización.

Era necesario encontrar una forma de conducir el conflicto a través de un método en el que resultara mejor dialogar que confrontar. Un método que dotara de tiempos y normas, y permitiera establecer un marco de temas prioritarios incluyente, en el que todos los grupos se vieran reflejados. En otras palabras, emprender la búsqueda de una institucionalidad que permitiera asumir las responsabilidades, reconociendo la legitimidad del Congreso, de sus legisladores y grupos parlamentarios, en un ambiente de diálogo respetuoso, sin demeritar las luchas y consignas de quienes en ese momento se sentían ofendidos.

El reto no era menor. Nos enfrentábamos a divisiones ideológicas exacerbadas por la crisis postelectoral, en un marco institucional que podía ser rebasado por el problema.

No obstante, el diseño institucional no había sido adaptado a las nuevas circunstancias del país: una oposición activa desde el Congreso, los partidos y los gobiernos locales y, una Presidencia limitada en sus posibilidades de construir mayorías estables a partir de sus propias fuerzas o de instrumentos que propiciaran la gobernabilidad democrática en México.

Fue con este diagnóstico de la situación política de nuestro país, y en la lógica de reconocer que la pluralidad y los gobiernos divididos eran la nueva realidad consignada por las urnas, que se fue gestando al interior del PRI, desde el día siguiente a la elección, la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado; misma que presentó el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Partido Revolucionario Institucional el 14 de noviembre de 2006, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de Abril de 2007. Tan sólo la discusión de las reglas de negociación había tomado cinco meses.

Secuencialmente a la promulgación de la ley siguieron, la instalación de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) el 25 de abril del 2007, que materializó el espacio de presentación de propuestas, de discusión, negociación y acuerdos, para cinco temas prioritarios: Régimen de Estado y de Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma al Poder Judicial, y Garantías Sociales.

Los resultados del diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos, así como el procesamiento legislativo en el marco de la Reforma del Estado durante la LX Legislatura, no son desdeñables. De los cinco temas pactados, se registraron avances concretos, en tres de ellos¹, en dos, existen iniciativas en curso de trámite en el Poder Legislativo, así como un acuerdo importante que bien sirve de impulso a una nueva etapa en el desarrollo institucional de nuestro país.

En el tema de Régimen de Estado y de Gobierno, fue aprobada en un periodo extraordinario una reforma sustantiva que provee a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de instrumentos modernos para la relación entre ellos mediante una forma moderna de rendición de cuentas. Consistente en la reforma a los artículos 69 y 93 constitucionales, en los que se establece un nuevo formato para que el Presidente de la República rinda cuentas a la Nación, mediante la pregunta parlamentaria y comparecencia de servidores públicos bajo protesta de decir verdad.

En materia de democracia y sistema electoral, se procesó una reforma constitucional y su consecuente en las leyes secundarias, para establecer un nuevo modelo de elecciones en

¹ Beltrones Manlio Fabio (n.d) Un balance de la reforma del Estado entrevista realizada a MFB, obtenida el 7 de agosto de 2009, de <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc165/Manlio.pdf>

nuestro país, con el fin de equilibrar el uso de recursos públicos, evitar la influencia del dinero en las campañas y sancionar el uso abusivo del aparato del Estado para incidir en los procesos y resultados electorales, cuya aplicación en las recientes elecciones intermedias resultó airosa en términos de la exigua conflictividad postelectoral, no así en la necesidad de perfeccionar la distribución de tiempos del Estado en los medios electrónicos.

En materia de justicia, se concretó una reforma sustancial y de gran calado, que dotó por una parte al Estado mexicano de nuevos instrumentos para hacer más eficaz y expedito el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico, como responsable y certera la administración de justicia. Y por otra, aportó un cambio trascendental a la impartición de justicia al realizar la transición del sistema inquisitorial que supone culpable al indiciado, hacía un sistema culposo, en el que el Ministerio Público deberá sustentar las pruebas, siendo inocente el inculgado hasta que no se demuestre lo contrario.

En lo que respecta a federalismo y garantías sociales, se gestó en la CENCA y se presentó en el Senado una iniciativa en relación al fortalecimiento del federalismo, y al igual que se está trabajando en temas de política social y derechos humanos. Estas iniciativas podrán avanzar en la medida en que se acerquen las posiciones y se construyan dictámenes con el máximo consenso posible, criterio bajo el cual se elaboraron los avances el marco de la Reforma del Estado.

Una nueva legislatura ha iniciado sus labores, contando con una Cámara de Diputados renovada y un Senado que ha enriquecido sus perspectivas de diálogo y resultados, y aún quedan importantes reformas por presentar, dictaminar y aprobar. A pesar de que la Ley para la Reforma del Estado tuvo un plazo perentorio de un año para concretar acuerdos y concluyó su vigencia formal en abril de 2008, la importancia que ha tenido esta legislación fue tal que planteó y gestó un método innovador para la negociación política en un clima adverso a la cooperación, que permitió que los actores se reconocieran entre sí. Más aún, generó una inercia de diálogo para revertir ese clima de ruptura prevaleciente y generar círculos virtuosos de negociación en función de las prioridades y plataformas de cada grupo parlamentario.

En términos concretos, la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado y el proceso que derivó de ella, fungieron como mecanismo de reforma institucional para encauzar la polarización, además de que permitió transitar temas de difícil concreción.

Si bien el concepto de reforma del Estado ha sido ampliamente trabajado en la teoría política y conceptualmente utilizado en distintas épocas, y por distintos gobiernos, el planteamiento de hacer transitar una reconciliación mediante la reforma y garantías legales abrió una puerta para que los principales actores de la vida política nacional, enfrentados entre sí, se reconocieran en un espacio de representación cuya legitimidad no estaba a discusión, como lo es el Congreso de la Unión, y que se sentaran a negociar a partir de sus propuestas, ideas y diferencias. Todo ello, sin eludir la existencia de un conflicto político, pero haciendo posible la distinción de dos rutas: una, la del diálogo en el Congreso, y otra, la del reclamo, la contestación y la protesta en los términos que cada partido considerase conveniente.

La reforma del Estado no fue una imposición; se propuso, se dialogó y pactó entre los actores políticos; las pautas para el establecimiento del diálogo fueron establecidas por la ley y, por lo tanto, previamente acordadas. No fue tampoco producto del trabajo de notables, sino de un intenso proceso de generación de consensos; si bien hubo participación de expertos en diversos temas e incluso de la sociedad civil a través de foros, este proceso no hubiera sido viable sino a partir de la presentación de propuestas y posicionamientos de legisladores,

partidos políticos y gobierno, que dieran una perspectiva de lo que era posible concretar en la legislación.

Es así que este libro busca servir como una aportación a la discusión, análisis y evaluación del proceso de reforma del Estado construido como una vía de reconciliación nacional propiciada por la Ley para la Reforma del Estado, la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos y, la participación de miles de ciudadanos académicos, expertos y legisladores, mediante arduas jornadas de búsqueda de consenso en los temas prioritarios de la agenda establecida en la ley.

Partiendo de la tesis planteada anteriormente en el libro, misma que sugiere que este proceso de reforma permitió encauzar la polarización emanada del proceso electoral 2006, así como acordar temas de difícil concreción, esta obra podrá servir de referente para mostrar que la institucionalidad y hacer transitar los consensos a través del derecho sigue siendo la ruta más viable para generar cambios estructurales en nuestro país que se vean reflejados en mayor estabilidad, certidumbre y eventualmente, bienestar para el pueblo de México. Lograrlo exige la audacia, voluntad y métodos democráticos e incluyentes que hagan participe y beneficiaria de estas transformaciones a toda la Nación.

L. El conflicto postelectoral 2006: apuntes de la polarización política

LAS ELECCIONES DEL 2 DE JULIO DE 2006 EN MÉXICO TRAJERON CONSIGO UNA PROFUNDA POLARIZACIÓN social y política, resultado de la inequidad del proceso electoral, la ambigüedad de las autoridades del Instituto Federal Electoral para aplicar la norma, la abierta intervención del gobierno en el proceso, la ola de campañas negativas que agravaron a la oposición desde diversos frentes, el descarrilamiento de la campaña del PRI y lo cerrado de los números electorales entre Andrés Manuel López Obrador (Partido de la Revolución Democrática) y Felipe Calderón Hinojosa (Partido Acción Nacional), diferenciados si acaso por medio punto porcentual. El candidato del partido en el gobierno, según los datos proporcionados por el IFE en aquel momento, logró una victoria por un margen de 0,57%. Esto es 35,88% (14,98 millones de votos) del PAN, frente al 35,31% (14,74 millones) obtenido por el PRD.

Si bien es sabido que en la democracia basta un voto para ganar, las condiciones en las que se desarrolló el proceso electoral del 2006 fueron distorsionando la confianza respecto a la autoridad electoral y no sólo entre los competidores sino también entre los ciudadanos, de que se obtendría un resultado acorde a la voluntad de la mayoría. En otras palabras, no se cumplía con un requisito esencial de la democracia: la confianza de los participantes en los resultados.

De esta forma, durante los días posteriores a la elección, diarios nacionales e internacionales registraban lo que había sucedido durante la jornada electoral del 3 de Julio, la incertidumbre del resultado y, las consecuencias políticas y sociales que una diferencia de tan solo 240,000 votos, tras campañas políticas que apostaron por el miedo y el odio, podrían generar en el país.

De manera sintética, el periódico español *El País* (7 de julio de 2006), titulaba su nota informativa respecto a las elecciones en México: "La apretada victoria de Calderón en México, deja un país dividido en dos". Además la nota del reportero Francesc Relea afirmaba:

"Más allá del éxito o fracaso de la impugnación de las elecciones, el próximo presidente de la República, que asumirá su cargo en diciembre, afronta un escenario inédito en México. El resultado de las elecciones demuestra que sólo el

35,88% de los mexicanos votó por el vencedor, un porcentaje que le coloca en una posición de debilidad. Quedan lejos los tiempos en que los presidentes del PRI, designados a dedo, llegaban al poder con el 80% y el 90% de los votos.

Para gobernar en mínimas condiciones, el futuro presidente tendrá que llegar a un acuerdo con las dos terceras partes del electorado que no votaron por él... el vencedor de las elecciones deberá negociar con otras fuerzas políticas para lograr una mayoría estable en el Congreso, imprescindible para aprobar las reformas pendientes que su antecesor no pudo llevar a cabo. No será fácil encontrar a corto plazo aliados dispuestos a firmar compromisos de legislatura, después de una agresiva campaña electoral que polarizó la vida política mexicana y dejó heridas en los contendientes que tardarán tiempo en cicatrizar.”²

El 13 de julio, 50 mil personas, según datos del Partido de la Revolución Democrática, marcharon en la capital de la República Mexicana para exigir un nuevo recuento de votos.

“Los simpatizantes del PRD han empezado a reunirse para formar parte de una marcha que partirá el domingo del Museo Nacional de Antropología en Ciudad de México y culminará en el Zócalo, la mayor plaza pública del país.

El coordinador de campaña del PRD, Jesús Ortega, se ha mostrado esperanzado en que la marcha del domingo sea *extraordinaria*, ya que mostrará la *indignación del pueblo*, y ha insistido en que el partido no ha dado ni un peso para financiarla.”³

Conforme transcurrían los días, se intensificaba el conflicto y la división ideológica a lo largo del país, al grado de que en el plano internacional se afirmaba que el apretado resultado ponía a prueba a las instituciones mexicanas: “Las elecciones del domingo, con el resultado más reñido de la historia, se han convertido en una prueba de fuego para la solidez de las instituciones mexicanas a la hora de proclamar al nuevo presidente, y dibujan un nuevo escenario político en el país.”⁴

Esto comenzó a hacerse más evidente cuando el 31 de julio de 2006, los seguidores de Andrés Manuel López Obrador se establecieron en plantón sobre Paseo de la Reforma y distintos puntos del centro de la ciudad de México, en protesta por lo que consideraban un fraude electoral y exigían un recuento “voto por voto, casilla por casilla” para definir al ganador.

En sesión pública el 5 de agosto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó la petición de la llamada “Coalición Por el Bien de Todos” para realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la totalidad de los votos. Además determinó la apertura y el recuento de votos en “aquellas casillas cuyas actas presentaron inconsistencias en rubros fundamentales del acta respectiva, específicamente relacionados con los votos recibidos en las casillas impug-

² “La apretada victoria de Calderón en México, deja un país dividido en dos” (2006, 07 julio), *El País*.

³ “Unos 50.000 mexicanos marchan hacia la capital según el PRD para exigir un nuevo recuento” (2006, 13 julio), *El País*.

⁴ “El apretado resultado electoral pone a prueba las instituciones mexicanas” (2006, 04 Julio), *El País*

nadas, o cuando se advirtieron inconsistencias en aquellos rubros relacionados con boletas recibidas o sobrantes"; lo que significó la apertura de 11,839 paquetes electorales, que representaban el 9.07% del total de casillas instaladas.

El recuento de los votos en estas casillas comenzó el miércoles 9 de agosto y no se detuvo sino hasta concluir el domingo 13 de agosto. El TEPJF determinó que después de revisar y desahogar los 364 juicios de inconformidad (231 de la coalición de izquierda y 133 del PAN), se realizaría el cómputo final de la elección presidencial, para realizar las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

El 17 de agosto, Andrés Manuel López Obrador convocó a la primera Convención Nacional Democrática, en donde pedía a sus seguidores que, al tiempo que aguardaban la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fueran preparando su estrategia para evitar la "imposición"; esto consistiría, en primer lugar, en evitar que Felipe Calderón Hinojosa asumiera la Presidencia de la República.

El día 28 de Agosto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los 375 juicios de inconformidad presentados en relación con la elección del 2 de julio. Calderón sumó 14.916.927 votos por 14.683.096 de López Obrador. Los magistrados anularon 237 mil 736 votos de la elección presidencial, los cuales no representaron una modificación entre el primero y el segundo lugar. Entre éstos, el TEPJF restó 81 mil 80 votos a Calderón Hinojosa y 76 mil 897 sufragios a López Obrador. Las impugnaciones de la coalición sobre el conteo de votos prosperaron sólo de manera parcial.

El Magistrado Presidente, Leonel Castillo, señaló que se denunciaron múltiples irregularidades, pero no fueron demostradas "y el Tribunal en estos casos no puede resolver sólo con base en dichos".⁵

La ventaja del candidato del partido en el gobierno fue del 0,58%, equivalente a 233,831 sufragios. Sobre estas cifras, el candidato de la izquierda afirmó: "Los siete magistrados del supuesto tribunal electoral asumieron una actitud cómplice." Asimismo, acusó a los magistrados de asumir "una decisión política, y no jurídica, que representa no sólo una vergüenza en la historia del país, sino una violación al orden constitucional y un verdadero golpe de Estado".

A partir de esta resolución jurídica, se comenzaba a perfilar un serio desafío para la institucionalidad democrática de México y, un reto a la gobernabilidad de un país que tan sólo 6 años antes había vivido su primera alternancia en el poder. La movilización social y la división política hacían evidente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había resuelto el tema jurídico, pero el problema político continuaba pendiente.

El mismo día de la resolución de los magistrados, la llamada Asamblea Democrática convocada en el Zócalo de la ciudad de México, recibía un llamado de Andrés Manuel López Obrador, quien propuso a sus seguidores desconocer el cómputo oficial:

".....condenar la usurpación y rechazar a Calderón como presidente, al tiempo que una Convención Nacional Democrática -que convocó para el 16 de septiembre- decida *si se constituye un gobierno de la República* y si se elige *presidente legítimo*, que trabajará *en tanto dure la usurpación*. El futuro mandatario de México debe tomar posesión el 1 de diciembre para un periodo de seis años".⁶

⁵ "Tribunal ratifica ventaja de Felipe" (2006,29 agosto) *El Universal*

⁶ "Nos han robado las elecciones" (2006, 30 agosto) *El País*

Tan sólo unos días después del pronunciamiento del TEPJF, tendría lugar un hecho inédito en marcaría la historia moderna de nuestro país. Al entonces Presidente de la República, Vicente Fox, le fue imposible presentarse ante el pleno del Congreso de la Unión para rendir su sexto y último informe de gobierno, ante el rechazo del Partido de la Revolución Democrática y las múltiples manifestaciones que dentro y fuera del palacio de San Lázaro tenían lugar para demostrar la inconformidad de actores políticos y ciudadanos simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador, con la actuación del Ejecutivo en el proceso electoral. Fue así que Vicente Fox tuvo que hacer entrega de su informe, para dar cumplimiento a su deber constitucional, en un salón contiguo del Palacio Legislativo. Un hecho sin precedente en la historia de México, que enfatizaba la necesidad de encontrar caminos para permitir la marcha del país:

“Legisladores del Partido de la Revolución Democrática tomaron la tribuna de la Cámara de Diputados e impidieron así que el presidente Vicente Fox pronunciara un mensaje a la nación al presentar su Informe de Gobierno... La interrupción ocurrió cuando los partidos fijaban sus posiciones en la apertura de sesiones en la 60 Legislatura.

Al hacer uso de la tribuna, el coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete, dijo que no había condiciones para sesionar por la “suspensión de garantías constitucionales de facto”, resultado del operativo de seguridad aplicado en el recinto legislativo. En ese momento sus compañeros de partido abandonaron las curules, algunos con pancartas, y tomaron la tribuna.

El senador Navarrete afirmó que no leería el posicionamiento de su partido, ni liberarían la tribuna hasta que se retirara la fuerza pública. Al mismo tiempo, Fox llegaba a las inmediaciones del Palacio Legislativo a bordo de un helicóptero. Ante la situación en el interior del recinto, tuvo que entregar el texto del Informe a la entrada de la Cámara de Diputados al secretario de la Mesa Directiva del Senado, Rodolfo Pérez Gavilán.

La actitud de un grupo de legisladores hace imposible la lectura del mensaje que he preparado para esta ocasión, me retiro de este recinto, expresó el mandatario.

En el pleno, el presidente de la Mesa Directiva, Jorge Zermeño, del PAN, levantó la sesión por no haber condiciones para continuar ni para que el presidente Fox ingresara para leer su discurso. Dijo que el jefe del Poder Ejecutivo cumplió con la ley al entregar su escrito.

A las 21:00 horas el presidente Fox emitió un mensaje televisivo de 25 minutos en cadena nacional

... Los representantes de los partidos Alternativa, del Trabajo, Verde Ecologista,

Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática describieron como “indignante” y “estado de sitio”, la numerosa presencia de efectivos policiacos. El único partido que no pudo hacer uso de la tribuna, debido a que se canceló la sesión, fue Acción Nacional”.⁷

El 4 de Septiembre del 2006, un día antes de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera el fallo incontrovertible que declaraba válida y legal la elección de Felipe Calderón Hinojosa, Andrés Manuel López Obrador anunciaba en un mitin ante sus seguidores en el Zócalo, que sólo aceptaría su victoria o la nulidad de los comicios; insistiendo en que había sido víctima de un “*golpe de Estado, con una operación fraudulenta*” para colocar en la presidencia a Felipe Calderón”.⁸

El 5 de Septiembre del 2006, La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por unanimidad, declaró a Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, Presidente electo.

En sesión pública los magistrados aprobaron el proyecto de dictamen presentado por la comisión integrada por Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata, y que fue leído por el secretario general de Acuerdos, Flavio Galván Rivera.

Cuando el 6 de Septiembre de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entregó la constancia de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos a Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, el periódico *El País* titulaba su nota al respecto: “¿Limpieza electoral?”. En ella, Humberto González Ortiz apuntaba lo polémico de la resolución de los magistrados electorales, reseñando lo siguiente:

“En su alegato final han aceptado la intervención amañada del propio presidente de México, Vicente Fox, en la campaña electoral, han aceptado que los spots propagandísticos del PAN en contra de la coalición fueron ilegales, “y que *pudieron haber influenciado, en los 234,000 votos que fueron la diferencia en la elección, aunque, es difícil cuantificar su influencia en los votos emitidos*”... Han admitido también como ilegal la intervención del Consejo Coordinador Empresarial y de varias empresas privadas, que hicieron campañas difamatorias en contra de la candidatura de López Obrador. Por ello sigue quedando, y quedará, la duda de la legalidad democrática del recuento del voto en esta elección presidencial”.⁹

Aún después de estas afirmaciones del TEPJF en su sentencia, el todavía Presidente Vicente Fox continuaba atacando al ex candidato Andrés Manuel López Obrador, calificándolo de “mesianico” y “ultra izquierdista”. El PRD, en voz de su dirigente, Leonel Cota Montaño, acusaba al aún presidente Vicente Fox de haber causado una ruptura institucional.

No en vano, el fallo electoral del TEPJF dejó asentado que el Presidente Fox había puesto en riesgo el proceso electoral, si bien esto no se pudo documentar suficientemente, resaltando la diferencia entre la verdad legal y la certeza de muchos de la enorme manipulación e inequidad de la elección presidencial de 2006.

.....
⁷ “Impiden mensaje de Fox” (2006, 02 Septiembre) *El Universal*

⁸ *Ibid.*

⁹ “¿Limpieza electoral?” (2006, 07 Septiembre) *El País*

II. Una vía para la reconciliación: gestación y presentación de la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado

FUE EN ESTE CONTEXTO QUE EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL SE MUESTRA ANTE LA NACIÓN como una fuerza política responsable que, ante la demanda social de evitar la ruptura y estabilizar al país y propiciar la gobernabilidad, entró de lleno a la búsqueda de alternativas para una reconciliación nacional que, sin dejar en el olvido lo acontecido en el proceso electoral, propiciara una transformación institucional acorde a la experiencia vivida, para avanzar hacia la construcción de acuerdos entre las principales fuerzas políticas nacionales.

No obstante haber sufrido un serio revés en las elecciones presidenciales del 2006, el PRI continuó siendo la fuerza política fundamental para el diálogo y la búsqueda de consensos. Era el segundo grupo parlamentario en la Cámara de Senadores, la tercera fuerza en la de Diputados y, sin duda, la primera fuerza regional, con 17 gobiernos locales, mayoría en los congresos estatales, así como una gran presencia en los gobiernos municipales.

El 3 de Julio de 2006, y es conveniente hacer notar las fechas, tras conocer que el resultado de las elecciones presidenciales no le era favorable, el entonces candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo Pintado, en un obligado ejercicio de responsabilidad, reconoció la voluntad de la ciudadanía e hizo público el posicionamiento oficial del partido, en la búsqueda de ser un factor de estabilidad y gobernabilidad para el país:

“...en un momento tan importante de la vida del país y de la vida de nuestra organización, hemos hecho un balance muy minucioso de cómo se encuentran las actas que obran en nuestro poder y analizado puntualmente cada una de ellas, reconociendo que el resultado electoral para la elección presidencial no nos es favorable...”

No somos afines a regatear en los tribunales lo que no ganamos en las urnas, el partido es responsable, siempre, con la legalidad, con la estabilidad que el país requiere, con el empuje al fortalecimiento de la vida institucional que necesitamos seguir construyendo día con día...

Nadie puede tener de rehén al país, nadie puede jugar con los intereses de México...

Estaremos preparados, no sólo para respetar sino para hacer respetar la decisión que la autoridad federal electoral establezca en la integración del Congreso y en la elección del Presidente de la República.¹⁰

De esta forma, responsables de la institucionalidad del Partido y de la Nación, tanto el ex candidato presidencial como el entonces presidente del Partido, Mariano Palacios Alcocer, así como los principales liderazgos del PRI, decidieron acatar la resolución de la autoridad electoral respecto del anuncio oficial del ganador de los comicios: "Serán los tiempos de ley y serán los organismos responsables los que tengan que declarar al presidente electo."¹¹

Consecuentemente con ello, durante el proceso de configuración de los grupos legislativos, el senador Manlio Fabio Beltrones, electo coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado por sus compañeros, elaboró un documento denominado "Notas para un proyecto de trabajo legislativo" el 12 de agosto del 2006, como punto de partida para la reunión previa de los senadores electos que se realizaría días después, el cual fue producto de discusiones y reflexiones internas. En el documento se trazaba una idea general sobre la ruta a seguir para encauzar institucionalmente el conflicto postelectoral. Este escrito buscaba hacer una lectura de los resultados de la elección. En él se incluía un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del PRI, y se planteaban algunas opciones de reconciliación por la vía institucional, en las cuales iría gestándose el planteamiento de una Ley para la Reforma del Estado.

El punto de partida del documento de trabajo antes mencionado, fue la noción de que ninguna fuerza política por sí sola tendría la capacidad de imponer un proyecto nacional. No obstante ello, se detectó un primer elemento que dificultaba la negociación: "El problema es que, en un sistema político que carece de incentivos para la cooperación, el costo de sumarse generalmente lo paga el partido de oposición."¹² En ese sentido, se planteó que la salida al dilema de bloqueo o cooperación, sólo era posible a través del compromiso político y su apoyo en el creciente papel del Legislativo.

La autocrítica dentro del PRI fue necesaria para partir de un diagnóstico certero de la decisión de los votantes. Ante ello, era primordial asumir el reto que la nueva legislatura tendría y jugar un papel fundamental en el desarrollo de las discusiones de los grandes temas coyunturales.

En este contexto, varios líderes del partido y asesores fueron avanzando sobre diversos ejes. Lo primero que se definió como esencial, era revertir la dificultad de establecer consensos que permitieran legitimar la negociación y los acuerdos como un mecanismo válido para hacer política y gobernar. En esa medida, se aspiraba a "hacer de la política el eje del cambio en el país, que permita reformar el Estado y equilibrar la fuerza de la Presidencia con la representatividad y pluralismo del Congreso."¹³

¹⁰ "Reconoce Madrazo su derrota" (n.d.) Noticias Terra.

¹¹ Milenio Diario. Consultado en línea el 30 de Junio de 2009 <http://www.milenio.com/node/41036>

¹² Beltrones Manlio Fabio "Notas para una propuesta de trabajo legislativo". (2006, 12 Agosto), Documento de Trabajo

¹³ *Ibid.*

Ante la identificación de esta urgencia, surgieron dos planteamientos: 1) plantear una Ley para la Reforma del Estado que permitiera reformar el régimen e impulsar una agenda de cambio o, 2) buscar resolver el dilema entre cooperación y bloqueo, con base en el compromiso y el acuerdo entre el Ejecutivo y las principales fuerzas del Legislativo.

A partir de esas discusiones, el PRI definió como necesario conforme a su interpretación, de las demandas ciudadanas reflejadas en el voto del 2006, establecer una nueva mediación que permitiera la satisfacción de un “set de prioridades nacionales que de una u otra forma emergieron de las campañas.”

Entre las alternativas que visualizó el grupo parlamentario del PRI en el Senado en aquél momento, estuvo la de proponer un esquema de gobierno compartido que funcionalizara al régimen y permitiera innovar en la política. El objetivo principal sería entonces, parlamentalizar la vida pública; es decir, buscar un diseño institucional que equilibrara la “fuerza mítica de la presidencia” con la capacidad de representación y articulación de intereses del Congreso. Para lograrlo se propusieron, impulsar conforme al planteamiento de dicho documento preliminar, dos vías:

- a). Formar un gobierno de gabinete y propiciar una figura con capacidad para integrar una mayoría parlamentaria eficaz, que integrara los votos congresionales suficientes para hacer avanzar un paquete de reformas, lo cual requería, primordialmente, que los interlocutores fueran reales, que representaran a su fuerza y poseyeran capacidad de hacer cumplir los compromisos y,
- b). Avanzar hacia una coalición parlamentaria, cediendo el partido que tiene la Presidencia de la República los órganos de presupuestación, vigilancia y contraloría a la oposición con quien pretenda establecer alianza. Esto permitiría parlamentarizar la vida pública, estableciendo además, el sistema de foros y conferencias entre órganos especializados del ejecutivo y el legislativo para crear grupos de trabajo mixtos; evitando con ello que el Ejecutivo llegara con un paquete de iniciativas a las que el Congreso solo pudiera decir “sí” ó “no”.¹⁴

Se puede afirmar que desde el inicio, el PRI tuvo el acierto de detectar la potencial inmovilidad del gobierno en caso de que no se encontraran soluciones a la polarización y la falta de incentivos para la negociación. Desde entonces, la idea de crear una profunda reforma al régimen de gobierno en nuestro país se iba fortaleciendo; particularmente a la luz del contexto en el que se desarrolló el final del gobierno del entonces presidente Vicente Fox, y el inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón.

Es así que en el preliminar documento referido se afirmaba que, en el mediano plazo, “es posible formalizar este proceso de reforma de la política e ir hacia una reforma del régimen, que permita diferenciar en algún momento la jefatura del Estado y la del Gobierno, en un esquema semipresidencial parlamentario (casos francés o español) ¹⁵ Para lograrlo, se resaltaba varias veces, a lo largo del documento, la utilidad de pactar una Ley para la Reforma del Estado: “El nuevo ejecutivo federal, en vez de inaugurar su gobierno con un pretendido paquete legis-

.....
¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

lativo que le impute la responsabilidad de su cumplimiento al Congreso, puede llegar con una propuesta de cambio más viable, que se tejera conjuntamente con el Congreso, conforme a un método de trabajo de responsabilidades compartidas.”

Por otro lado, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado comenzaba a delinear los que podrían ser temas centrales de la agenda legislativa para la LX Legislatura; lo que llamaba “una agenda enunciativa y no limitativa”, entre cuyos temas destacaban: seguridad pública, reforma electoral, reforma hacendaria, reforma al régimen de pensiones, reforma a la educación pública, reforma laboral, reforma al capítulo agropecuario del TLC, estrategia de política industrial, entre otros. Para aproximarse a los escenarios, se hizo un ejercicio en el que se contrastaban los consensos y disensos en cada uno de estos temas, y así identificar aquellos en donde habría posibilidades de avanzar.

En términos generales, el PRI se proyectaba como un partido que buscaría fortalecer el papel del Estado en sus relaciones, principalmente, con el mercado. Apuntaban a consolidarse como una fuerza que defendería el Estado Social, porque en buena medida los resultados electorales mostraban que esa era una de las demandas más sentidas de la población; sin embargo, se tenía la claridad de que esto no sería posible si no se propiciaba el tránsito de reformas, partiendo del encauzamiento del conflicto político.

Es por ello que este primer documento de julio-agosto de 2006, serviría para adoptar decisiones y construir un precedente en la búsqueda de una estrategia partidista para reposicionarse ante el electorado y asumir un papel institucional, responsable e innovador, en medio de la crisis política que se había gestado y se agudizaba con el paso del tiempo.

Posteriormente, el 23 de agosto de 2006 dio inicio en Valle de Bravo, el primer encuentro parlamentario de senadores electos del Partido Revolucionario Institucional, que iniciaba los trabajos del grupo rumbo a la construcción de una agenda legislativa. En el discurso de inauguración del entonces senador electo Manlio Fabio Beltrones Rivera, como coordinador del grupo, se destacaba la preocupación del partido y de sus legisladores por la estabilidad política y el futuro de los acuerdos que exigía la Nación. Surgía así, el primer posicionamiento interno de quienes conformarían la LX Legislatura en el Senado de la República, por parte del PRI:

“Nunca como hoy la política adquiere relevancia, ante la crispación de ánimos, de polarización política, se puede decir que es la hora de la política y de los políticos...

...lo único claro en el resultado del proceso electoral federal, fue la polarización, la desconfianza, el no saber con claridad quién ganó y la incertidumbre sobre el futuro inmediato.”¹⁶

En ese mismo discurso, el senador Manlio Fabio Beltrones no dudó en señalar la irresponsabilidad de aquellos que, habiendo tenido la tarea de garantizar la limpieza y equidad de los comicios, hubieran sido parte de la contienda. “¿Quién podría negar el abierto clientelismo de la autoridad del Estado para favorecer a un partido y a un candidato?... El gobierno federal, en lugar de escuchar y ofrecer garantías para todos, decidió participar y con ello, vulneró el proceso electoral.”¹⁷

¹⁶ Beltrones, Manlio Fabio, (2006, 23 Agosto) Discurso pronunciado por el senador electo, en la apertura del Encuentro Parlamentario de Senadores Electos del PRI. Valle de Bravo, Estado de México.

¹⁷ *Ibid.*

No obstante, a pesar del claro reclamo planteado desde ese foro, el líder de la bancada priísta decidió no quedarse en la posición de quien, desde un mal resultado electoral para su partido, prefería apostarle al encono y el bloqueo como única salida. Por el contrario, planteó para sí y para sus correligionarios una pregunta crucial: “¿Cómo salir de una situación de confrontación, cuando los actores fundamentales han sido parte de la gestación de conflicto?”

La primera respuesta quedó plasmada con una reflexión en la que afirmaba que el régimen político como se conocía, había resultado insuficiente para procesar los cambios que el país requería, manteniendo la paz y la estabilidad: “Nosotros advertimos la confrontación cercana a la violencia entre los dos extremos ideológicos. Ante esta realidad, los acuerdos se alejan”.¹⁸

La segunda y más clara respuesta vino hacia el final de su pronunciamiento, cuando advertía que para los senadores del PRI, la tarea no era solamente construir una agenda sino apoyar el fortalecimiento de las instituciones de la República y las prioridades nacionales, abriendo el cauce a la pluralidad, al entendimiento, a la negociación y a los acuerdos. Hizo de esta forma, un llamado claro a ser imaginativos y a no dejarse imponer soluciones o mediaciones, porque la política era la respuesta adecuada para la construcción de un régimen político apropiado a los tiempos de la pluralidad. Fue en el marco de estos planteamientos que se trazó el fondo de la propuesta que vendría:

“Ya no queremos hablar de que el Ejecutivo propone y el Congreso dispone... lo que ahora tenemos que construir es el camino del trabajo conjunto entre el Legislativo y el Ejecutivo para plantear los cambios, debatir con altura de miras, negociar, dialogar, encontrar soluciones y llegar a acuerdos que nos permitan avanzar, sin imposiciones ni avasallamientos”.¹⁹

Como consecuencia de estas reflexiones, el senador del PRI afirmó que su partido estaba obligado a impulsar instrumentos legales modernos que facilitaran la negociación y no fueran simples planteamientos voluntaristas que corren el riesgo de ser vulnerables y cortoplacistas. Asumió como un deber de su grupo, asegurarse que la necesaria negociación y el urgente diálogo, para lograr la Reforma del Estado, tuviera claridad en los tiempos, procedimientos y responsabilidades precisas, alejados de un voluntarismo pernicioso.

Al concluir su discurso, Manlio Fabio Beltrones afirmó: “Si trabajamos juntos a partir de un método renovado para construir una agenda basada en la recuperación de la esencia de la política, que es el diálogo, la negociación y los acuerdos, podremos avanzar”.²⁰

Derivado de la lógica trazada por el coordinador parlamentario y de los trabajos de los legisladores en esos días, el 25 de Agosto del 2006 se dio a conocer el primer pronunciamiento público del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, para la LX y LXI Legislaturas.

Este pronunciamiento era producto de dos días de trabajo en los que se hicieron definiciones importantes. En primera instancia, se hacía un reconocimiento expreso de que el PRI no pasaba por los mejores momentos pero, por esa misma causa, enfatizaba la necesidad de

.....
18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

ofrecer contribuciones comprometidas con la realización de una corriente histórica plena de experiencia de gobierno y compromiso social.

En el documento del 25 de agosto, los integrantes del grupo parlamentario del PRI sostenían lo siguiente:

“El debate postelectoral parece monopolizar el actual tiempo de México. Caer en esa corta visión ha resultado tremendamente negativo para el país. A nosotros nos corresponde evitar la trampa entre los fundamentalismos y mostrar un panorama que abra el horizonte, coloque y organice una asignación de tareas y propósitos, más allá de las disputas inmediatas por puestos o espacios de poder, que desde ahora deterioran a quienes escenifican esa agria disputa.”²¹

Era claro que el Partido Revolucionario Institucional desde la Cámara de Senadores, buscaría fungir, por un lado, como transmisor de las demandas sociales en su calidad de partido político y grupo parlamentario y, por el otro, como un factor de mediación del conflicto entre otros actores políticos, con el fin de viabilizar una agenda político-legislativa.

Se expresó entonces la clara voluntad de crear mejores perspectivas y cursos de acción para la actividad política, abrir espacios para el diálogo y la negociación, premiar los acuerdos e innovar y crear instrumentos jurídicos apropiados que obligaran a los actores a convenir los cambios que el país requería. Lo anterior, bajo la advertencia que, de no hacerlo, se caería en el inmediatismo que carcome la vida nacional.

En el cuerpo del pronunciamiento político, se establecen prioridades de acción política y legislativa encabezados por el impulso a una iniciativa de Ley para la Reforma del Estado. Otros puntos de esta agenda de trabajo fueron:

- Recuperar la esencia rectora del Senado en materia de Política Exterior;
- Establecer una política hacendaria para el desarrollo nacional;
- Definir una Política Energética de Largo Plazo;
- Creación desde el Congreso, de una política de apoyo y defensa al campo mexicano, con énfasis en los productores, campesinos, ganaderos y pescadores;
- Establecer un firme compromiso con una política social participativa y amplia, que rompa el círculo de la pobreza;
- Propiciar un nuevo aliento al federalismo;
- Alentar la competitividad y el empleo;
- Dar prioridad a la seguridad pública.

En cuanto a la reforma del Estado, la reunión plenaria del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado se planteó como objetivo encontrar salidas que rompieran con el círculo de confrontación y desconfianza que estaban generando las posiciones extremas y, para ello, proponía

²¹ Pronunciamiento del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, LX y LXI Legislaturas (2006, 25 Agosto) Valle de Bravo, Estado de México

legislar una Ley para la Reforma del Estado que tuviera como propósito “convocar con fuerza de Ley, a todos los actores relevantes de la vida nacional, para que participen en una discusión ordenada, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios, para resolver los temas que hoy traban el desarrollo político y podrían llegar a afectar a la economía.”²²

Entre los temas que se consideraba fundamentales incluir en este método, estaba revisar y fortalecer el sistema electoral, abordando el perfeccionamiento de las reformas de primera generación por donde se consideraba que se habían filtrado las inequidades en las contiendas electorales y, avanzar hacia una nueva generación de reformas que analizaran la duración y costo de las campañas, el acceso a los medios de comunicación, la fiscalización y transparencia del financiamiento de campañas y partidos, y la penalización severa a servidores públicos que desde su cargo manipularan los comicios.

Desde aquél entonces, se visualizó la reforma del Estado como un método político que abriría el camino para el diálogo y la construcción de acuerdos en ese y el resto de los temas planteados por los diferentes grupos parlamentarios, actores políticos e, incluso, otros poderes. Así, el PRI cerraba su pronunciamiento refrendando su compromiso con México para:

“...Gestar, en el espacio de la política, la capacidad para diseñar el futuro y plantear un curso de acción que enlace la estrategia política con la agenda, que enlace la visión de la coyuntura con el proyecto del futuro, que nos permita ver la coyuntura política del país, hoy adversa, sin quedar atrapados en ella, que haga posible gravitar en la definición del debate sustantivo y en lo que más preocupa a los mexicanos: decidir sobre el trazo que habrá de recobrar la viabilidad de la República”.

El 12 de Septiembre del 2006 se dio a conocer públicamente, de forma más detallada, el tema central que guiaría al Grupo Parlamentario del PRI en su primer año de la LX Legislatura. El desplegado publicado en diarios de circulación nacional titulado “Propuesta para la Reconciliación Nacional” comenzaba con la siguiente aseveración: “El país hoy se debate en la confrontación y el encono. Esta es la herencia de seis años de un gobierno titubeante y el saldo de una elección inequitativa.”²³

En el texto, los legisladores reconocían que si bien el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación había resuelto el dictamen de validez de la elección y había hecho la declaratoria de Presidente Electo a favor de Felipe Calderón Hinojosa, y con ello daba por cerrado el proceso electoral 2006, este hecho únicamente resolvía la parte legal pero no encauzaba el conflicto político.

En este marco, el PRI se asumió como parte fundamental de la solución al conflicto:

“Como senadores del PRI, nos proponemos ir más allá de lo circunstancial, asumimos el reto de propiciar espacios para el diálogo y la negociación, de incentivar los acuerdos y crear instrumentos jurídicos apropiados que obliguen a los actores relevantes de la vida nacional, a convenir los cambios que el país requiere”.

.....
²² *Ibid.*

²³ Manifiesto del Grupo Parlamentario del PRI a las LX y LXI Legislaturas, en el Senado de la República (2006, 12 septiembre) *El Universal*

Fue así que se dio a conocer la Propuesta de Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, para convocar con garantía de Ley, a todos los actores relevantes de la vida nacional, el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, para que participen en una discusión ordenada, con procedimiento, agenda y tiempos perentorios, favorable al avance político del país, permitiera definir con claridad el rumbo y concluyera ahora sí, una etapa pendiente en la transición democrática mexicana. En este desplegado, el PRI se comprometió a presentar en el seno del Congreso de la Unión, dicha iniciativa.

Los temas que entonces el PRI consideró de acción inmediata, fueron:

- Reforma del Régimen de gobierno: con un nuevo equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Congreso;
- Reformas de Tercera Generación al sistema electoral que propicien la fiscalización, premien las propuestas y eviten excesos, manipulación e injerencias indebidas;
- Federalismo real basado en la cooperación y coordinación entre las entidades de la República;
- Seguridad Pública efectiva;
- Política económica con empleo y crecimiento estable, política energética de largo plazo y reforma hacendaria equitativa e integral;
- Política Social responsable y combate efectivo a la pobreza;
- Educación gratuita, laica, moderna y de calidad;
- Procuración y administración de justicia eficaz;
- Política Exterior basada en principios constitucionales.

En relación con la idea de una Ley para la Reforma del Estado con estas características, la propuesta se apoyó en cuatro antecedentes concretos: La Ley de Convocatoria y Plebiscito que Juárez promulgó en 1867 con el objetivo de consultar decisiones sobre el restablecimiento de la República; la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, que tuvo el ánimo de propiciar la negociación y los acuerdos con base en agendas específicas; el proceso de negociación política de la transición española de 1977 a 1979 y, el esquema de negociación de los Acuerdos de Oslo para la negociación de la Paz entre Palestina e Israel, que trazaron acciones concretas y tiempos específicos para su cumplimiento, entre los actores.

El 14 de noviembre de 2006, con bastante antelación a la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo Federal, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera presentó a nombre del Grupo Parlamentario del PRI, ante el pleno del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto que creaba la Ley para la Reforma del Estado.

En los antecedentes presentados dentro del cuerpo de la iniciativa, se enfatizaba el hecho de que en el debate político en México, lejos de propiciar modificaciones sustanciales que permitieran la adaptación institucional a las nuevas circunstancias nacionales, prevalecían inercias propias de un sistema político centrado en el Presidente de la República y actores políticos incapacitados para negociar y establecer mayorías en el Congreso. Este factor, aunado al encono

producido por el proceso electoral, propiciaba que la exclusión se presentara como método para encauzar conflictos. Se advertía, entonces, que de continuar esa visión entre extremos confrontados, el país difícilmente encontraría la manera de enfrentar los retos y los temas nacionales que demandaban soluciones.

Por otro lado, el senador Manlio Fabio Beltrones exponía su punto de vista respecto a la falta de acuerdos necesarios:

“Es posible afirmar que no ha sido por falta de ideas que los cambios necesarios no se hayan logrado concretar. En el pasado reciente, conocimos los casos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado convocada e integrada por el Ejecutivo Federal, así como de la discusión de las llamadas reformas estructurales, respecto de las cuales hubo mucho ruido y ningún resultado que hubiese llegado al debate en el Congreso.”²⁴

Un motivo central para el surgimiento de la iniciativa fue la identificación de la falta de coincidencias, como un problema estructural del régimen político y no como una falta de voluntad; es decir, se subrayaba la ausencia de mecanismos apropiados para dialogar y convenir sin que ello significara para los adversarios políticos perder identidad y propósitos en su ejercicio de representación social:

“Sólo si somos capaces de construir un modelo de negociación y acuerdos en el que todos ganemos, en el que sumarse a las mejores causas no sea percibido como una derrota o una cesión de principios, tendremos la posibilidad de hacer realidad un cambio democrático con rumbo y con visión política acorde a los anhelos y aspiraciones de la gente en el México del siglo XXI.”²⁵

El objetivo, pues, era motivar en los actores la disposición a dialogar y negociar en el Congreso, mediante un mecanismo que propiciara condiciones de diálogo político sin exclusiones; una ley que establecería como interés público la necesidad de lograr la reforma de las leyes e instituciones de México, a partir de la definición de temas, el establecimiento de etapas, procedimientos y términos, que hicieran posible concretar y procesar los cambios pactados en un tiempo perentorio.

Fue así que el primer artículo del Proyecto de Decreto que creó la Ley para la Reforma del Estado, determinaba la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, que estaría diseñada para fungir como órgano rector del proceso de Reforma del Estado en México, reconociendo y estableciendo la pluralidad y dignidad de los participantes.

La iniciativa planteó la necesidad de que dicha Comisión Ejecutiva estuviera integrada por un representante de cada grupo parlamentario de las cámaras de diputados y senadores del Congreso, así como por un representante del Poder Ejecutivo y uno por cada partido político nacional con registro ante las autoridades electorales federales. Asimismo, se previó que este órgano estaría presidido por los presidentes de la Mesa Directiva de ambas Cámaras del Con-

²⁴ Beltrones, Manlio Fabio, Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado, del Grupo Parlamentario del PRI (2006, 14 Noviembre).

²⁵ *Ibid*

greso, comenzando por el Senado, por un periodo de seis meses en forma rotativa y tendría las siguientes atribuciones:

- 1) Conducir y coordinar el proceso para la Reforma del Estado;
- 2) Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- 3) Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;
- 4) Presentar a las mesas directivas de las cámaras de Diputados y Senadores, según sea el caso, los documentos que expresen el consenso básico para traducirlos en iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el consenso obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo y,
- 5) Interpretar los alcances de la Ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

Para conducir tareas especializadas, se previó la creación de las subcomisiones de Consulta Pública y Redactora, que tendrían facultades para integrar a su vez otros grupos de trabajo específicos y establecer cualquier forma de trabajo que contribuyera a avanzar en su propósito; ambas jugaban un papel esencial en el proceso de identificar consensos y traducirlos en proyectos de ley.

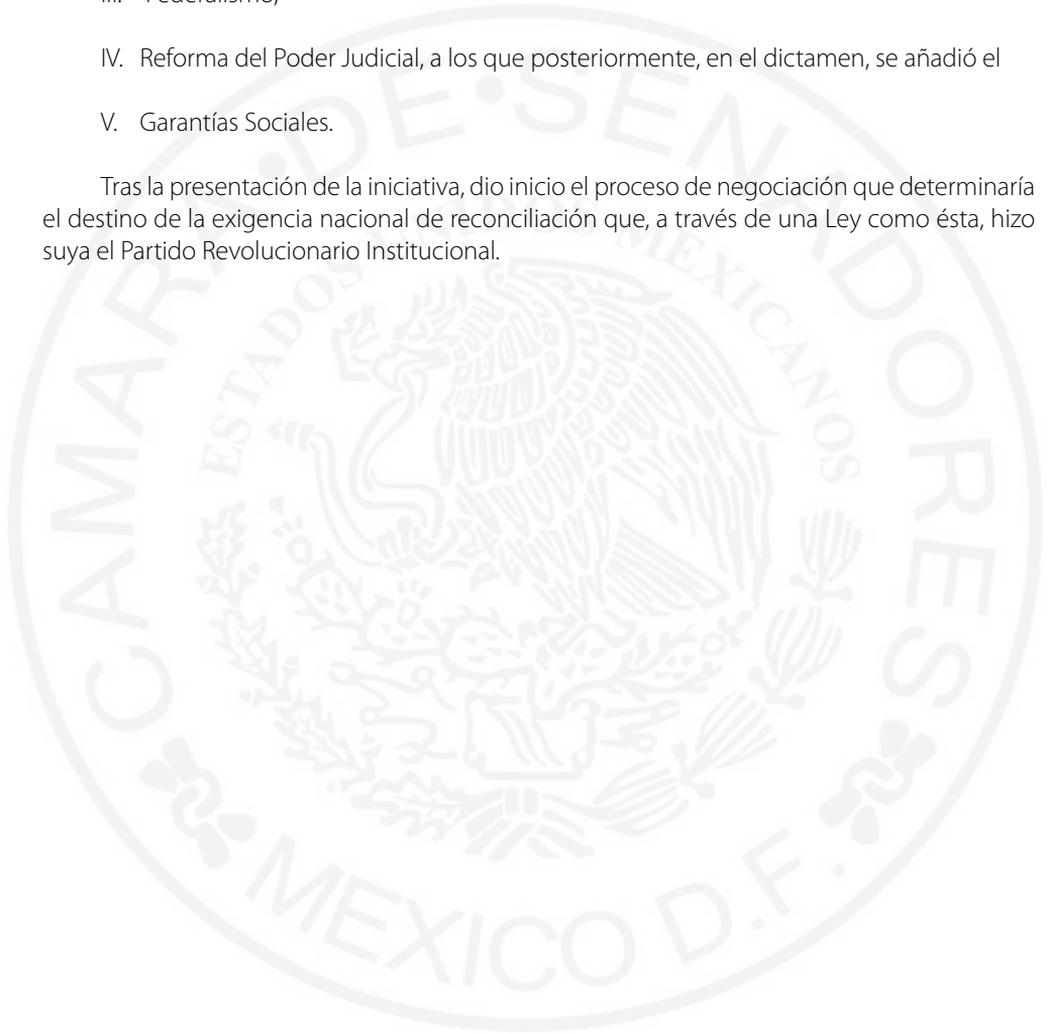
De acuerdo con la iniciativa, el proceso de Reforma del Estado constaría de 6 etapas:

1. La presentación de propuestas iniciales o de arranque por los partidos políticos que resultaría fundamental;
- 2) Consulta pública;
- 3) Negociación y consenso;
- 4) Redacción de los proyectos;
- 5) Validación y propuestas finales y,
- 6) Proceso legislativo.

El artículo 10 de la iniciativa especificó que los temas de pronunciamiento obligatorio para los poderes Legislativo y Ejecutivo federales y los partidos políticos nacionales, esto es, la agenda pactada para el diálogo, serían:

- I. Régimen de Estado y de Gobierno,
- II. Democracia y Sistema Electoral,
- III: Federalismo,
- IV. Reforma del Poder Judicial, a los que posteriormente, en el dictamen, se añadió el
- V. Garantías Sociales.

Tras la presentación de la iniciativa, dio inicio el proceso de negociación que determinaría el destino de la exigencia nacional de reconciliación que, a través de una Ley como ésta, hizo suya el Partido Revolucionario Institucional.



III. La discusión de la Ley: Proceso Legislativo de la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado

TRAS LOS TIEMPOS TAN DIFÍCILES Y COMPLEJOS QUE SE VIVIERON HACIA FINALES DEL 2006, CON LA TOMA DE posesión del Presidente Felipe Calderón en medio de enormes dispositivos de seguridad, la tribuna del Palacio Legislativo de San Lázaro tomada por legisladores integrantes del Partido Acción Nacional, la oposición del Partido de la Revolución Democrática y el cuestionamiento hacia la legitimidad del mandatario entrante, con escenas bochornosas, nunca antes vistas en una ceremonia de esa envergadura, el proceso de negociación para la dictaminación, discusión y aprobación de la Ley para la Reforma del Estado resultaba relevante, en principio, para el buen arranque de la Legislatura.

El dictamen de la iniciativa fue presentado el 13 de febrero de 2007 ante el pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de Ley de Reforma del Estado, otorgándose la dispensa a la segunda lectura. En aquella sesión, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios representados en el Senado hicieron uso de la tribuna para expresar su posición y sentir respecto al dictamen que sería votado.

Así lo hizo también el Presidente de la Comisión de Reforma del Estado, en términos de lo establecido por el artículo 108 del reglamento del Senado, antes de abrir la discusión del dictamen en comento. El senador Leonel Godoy inició su intervención, afirmando que la Ley para la Reforma del Estado representaba “un marco, un camino, es dar inicio, es dar certidumbre a un proceso que se requiere en nuestro país...es una necesidad política por los nuevos tiempos que se están viviendo”²⁶. Asimismo, el hoy gobernador de Michoacán, destacó la relevancia de que esta ley definiera a la reforma del Estado como un asunto de interés público, celebrando la iniciativa y deseando que fuera aprobada por el Congreso de la Unión.

El senador Alberto Anaya Gutiérrez subió a la tribuna para hablar a nombre del Grupo Parlamentario del PT. En su intervención, el legislador mencionó que en la década de los ochenta, México había vivido cambios importantes en materia de reformas económicas, incluso impor-

²⁶ Versión estenográfica de la segunda lectura del dictamen de la Ley para la Reforma del Estado (2007, 13 Febrero) Consultado en línea, en www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios, el 7 de julio de 2009.

tantes cambios en materia de reformas sociales que, sin embargo, no fueron acompañadas de una modernización del sistema político mexicano. El PT se manifestó a favor de reformas significativas en rubros como federalismo, hacienda pública progresiva, así como en materia de régimen de Estado y de gobierno. Asimismo, en relación a la característica inclusiva de la iniciativa, el senador Anaya sostuvo:

“Vemos también con simpatía este proyecto de ley, efectivamente tenga una visión incluyente. ¿Por qué razón? Porque la democracia mexicana debe ser, ante todo, una democracia pluripartidista, que exprese e incluya a todas las formas de pensamiento, todas las ideologías, todas las funciones políticas y por qué no decirlo, también todas las expresiones religiosas, étnicas y culturales.”²⁷

Finalmente, el senador Anaya concluyó dándole la bienvenida al formato propuesto por la ley... “porque México requiere cambios, porque México requiere modernizarse y esta ley va a permitir que México avance en esa dirección.”²⁸

El senador Gabino Cue Monteagudo, a nombre del Partido Convergencia, abrió su intervención expresando su beneplácito por el paso que ese día se daba en el Senado, al analizar y discutir un tema de la mayor trascendencia para México en aquellos momentos porque la sociedad mexicana esperaba que las diferentes fuerzas políticas, más allá de las diferencias, más allá de las contiendas político-electorales llegaran a poder tener un marco jurídico que le diera cauce a las inquietudes. Entre las bondades identificadas por el senador Cue, estaba el hecho de que el mecanismo propuesto por la iniciativa no solamente recogería las propuestas existentes en diversas materias sino que se abría a la sociedad, a través de foros de discusión y análisis. Y agregó:

“El Grupo Parlamentario de Convergencia reconoce, en una primera instancia el trabajo de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, la iniciativa que también el propio Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional había presentado desde el inicio de esta legislatura, y estamos convencidos de que con el esfuerzo de todos, con la simpatía de todas las fuerzas políticas, podremos llegar a un buen cauce en los próximos meses con este nuevo ejercicio.”²⁹

La cuarta fuerza política representada en el Senado, el Partido Verde Ecologista de México, hizo uso de la tribuna a través de su coordinador, el senador Francisco Agundis Arias, quien afirmó que ante el desfase entre la realidad política y social de México y el marco constitucional que da vida a su régimen político, era imperioso buscar establecer mecanismos que permitirían adecuar y modernizar ambos aspectos, “...en otras palabras, es el régimen político el que necesita una cirugía mayor, sus estructuras mal diseñadas han ocasionado que esté al borde del colapso, ocasionando un estancamiento en las relaciones de poder y por ende falta de acuerdo entre los actores políticos...”³⁰

El senador del Partido Verde, destacó que a partir de la aprobación de la ley lo importante sería llegar a acuerdos para una sociedad más participativa y demandante. Y concluyó:

27 *Ibid*

28 *Ibid*

29 *Ibid*

30 *Ibid*

“Esta iniciativa de ley, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones, sin duda establece el compromiso que tiene el legislativo hacia un México más ordenado, hacia un México más moderno, y hacia un país que pueda otorgar a sus ciudadanos mayores oportunidades. Este es el primer paso hacia una mejor convivencia entre ciudadanos, entre ciudadanos con su gobierno y entre los poderes del Estado. México requiere cambios, y éste es el primer paso para consolidar dichos cambios.”³¹

El senador Carlos Navarrete fue quien, a nombre del Partido de la Revolución Democrática, que fuera el instituto político más reticente a negociar tras lo que consideraron una contienda electoral inequitativa en el 2006, pronunció un discurso particularmente enfático en relación a la importancia de la Ley para la Reforma del Estado, arrojando luz sobre sus aportaciones y características. En primer lugar, señaló la esencia de la Ley es para establecer un procedimiento, un espacio, un tiempo y una obligación legal. De manera muy relevante, planteó lo que parecía ser una primera diferenciación respecto a su ex candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador, al advertir: “...nuestro candidato presidencial fraseó esta crítica a las instituciones mexicanas diciendo en el Zócalo, al diablo con sus instituciones. Nosotros aquí fraseamos de otra manera el tema y dijimos: reforma de las instituciones desde el marco constitucional, en el marco de la ley y de acuerdo con las facultades del Congreso de la Unión.”

Sin duda, esta afirmación del Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD significaba un importante avance en el proceso de negociación en el marco de la Ley, pues desde entonces se marcaba el inicio de una firme disposición a negociar y a plasmar los intereses legítimos de cada representación política, a través de procesos institucionales de reforma. Así lo expresaba el senador Navarrete:

“No quiere decir que vayamos a coincidir en todo, que vayamos a aprobar todo por consenso... vamos a debatir temas muy delicados y a conocer propuestas muy diferenciadas... es muy probable que en otros temas fundamentales para el país sorprendamos a muchos y a nosotros mismos descubriendo que desde las diversas perspectivas partidarias, desde quien gobierna y desde quien estamos en la oposición podremos llegar a la conclusión de que ciertas reformas son indispensables para gobernar el país”.

Un elemento fundamental subrayado por el senador de Guanajuato, era que la Ley para la Reforma del Estado representaba un espacio porque quien ocupaba la titularidad del Ejecutivo no tenía la posibilidad de convocar a todas las fuerzas políticas, específicamente a las opositoras representadas por el Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y Partido del Trabajo. “¿Entonces en dónde discutir el tema? En los Pinos, no, en Gobernación tampoco, en una mesa convocada por el Ejecutivo tampoco. Por eso fue tan importante que el senador Manlio Fabio Beltrones y la bancada del PRI hayan tomado la iniciativa de presentar una salida política que crea un espacio ¿Cuál? El del Congreso.”³² En esta afirmación, el senador Navarrete acotaba que esta vez, sentarse a negociar no sería un asunto de voluntades que se pondría

.....
31 *Ibid*

32 *Ibid*

en riesgo como había sucedido en el pasado, sino que sucedería por obligación legal. Esto, sin duda alguna, significaba un cambio cualitativo respecto a las experiencias pasadas, pues además, los costos, críticas y reconocimientos serían compartidos entre todos los grupos parlamentarios del Congreso, entre los poderes de la Unión y entre los actores políticos, por igual.

Posteriormente hizo uso de la tribuna el senador Manlio Fabio Beltrones, autor de la iniciativa y coordinador del Grupo Parlamentario signatario. En su intervención, el senador priísta sostuvo que los corolarios de la elección del 2006 habían dejado una secuela de insatisfacción en diversas fuerzas políticas y en múltiples organizaciones sociales y que, sin embargo, el primer periodo de sesiones y estando en curso el segundo, era posible afirmar que la razón y la voluntad política de los partidos y actores políticos para encauzar el conflicto en el marco legal e institucional, prevaleció. Como antes se había dicho, el entonces presidente de la Mesa Directiva del Senado enfatizó: "Lo más importante de esta Ley es que deja atrás el voluntarismo de muchos políticos o protagonistas de la vida nacional y nos hace entrar de lleno a la voluntad real de llevar a cabo las transformaciones del país... Esta iniciativa de Ley de Reforma del Estado no plantea cómo consensar los grandes temas, ni cuáles serán estos, sino el método y la forma a través de los cuales se construirá el consenso y se alcanzarán los acuerdos."³³

Manlio Fabio Beltrones reconoció en cada grupo parlamentario la capacidad de asumir su representación de principios e intereses, sin por ello dejar de contribuir a las causas superiores de la República, tal esfuerzo, dijo, "constituye uno de los mejores augurios para hacer avanzar las legítimas propuestas de cada grupo parlamentario que mejor sirvan el interés nacional."

Finalmente, a nombre de la primera fuerza política del Senado de la República, hizo uso de la tribuna el senador Santiago Creel Miranda para significar, aseguró, la importancia que le daba el Grupo Parlamentario del PAN a la Reforma del Estado. Santiago Creel señaló que hacía tiempo que nuestro sistema político había llegado a su límite y agotado sus posibilidades; aseveró que éste se había convertido, en muchas ocasiones, en una barrera infranqueable para afrontar las necesidades sociales con eficacia. Por ello, su grupo parlamentario consideraba que retrasar la Reforma del Estado era también retrasar el bienestar social, y era por eso que "ante la iniciativa impulsada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, los panistas respondimos de inmediato, porque comprendemos la urgente necesidad de transformar la vida política, social y económica del país. Lo hacemos inspirados en nuestros fundadores y en nuestro ideario político".

De manera muy relevante para el proceso, Santiago Creel hacía un reconocimiento expreso de que lo que no se conviniera en el Congreso, difícilmente se concertaría en otra parte; lo cual reflejaba y explicaba, a su vez, la posición del partido en el gobierno. De la misma forma que sus antecesores en la tribuna lo habían hecho, el entonces presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado planteó: "el sistema político es, en muchos sentidos, inoperante; porque no fue diseñado para construir acuerdos y forjar mayoría en un ambiente de intensa pluralidad; al contrario, nuestro actual sistema dispersa y fragmenta la representación política y, sobre todo, lo más preocupante, es que debilita también al mandato que surge en las urnas... el sistema tampoco privilegia las alianzas o coaliciones, porque maximiza los costos y particulariza los beneficios".

Hacia el final de su intervención, se hicieron presentes elementos colaterales de la negociación para la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado, cuando el coordinador panista

33 *Ibid*

subrayó que el siguiente paso debía ser aprobar las reformas sobre las actividades incompatibles y el conflicto de intereses en la función legislativa y, al mismo tiempo, sobre los límites de las remuneraciones a los servidores públicos. No obstante, la Ley de Salarios Máximos no fue aprobada sino hasta el año 2009, luego de estar en comisiones en la Cámara de Diputados, mientras que la Ley de Incompatibilidad de Funciones no ha sido aprobada aún por el Congreso de la Unión.

El día 13 de febrero de 2007, en sesión ordinaria, fueron emitidos en el Senado 117 votos a favor del dictamen de la Ley para la reforma del Estado. El senador Dante Delgado solicitó una reserva al artículo 6° transitorio de la Ley, para determinar que: “a efecto de cubrir los gastos que ocasione el cumplimiento de esta ley, se autorizan las transferencias indispensables del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2007, preferentemente de las partidas de los programas no sustantivos que estimen pertinentes los Poderes Legislativo y el Ejecutivo de la Federación”. Dicha modificación fue aprobada por 109 votos a favor, una abstención y cero en contra.

Con este proceso, el Senado de la República aprobó en lo general y lo particular el Proyecto de Ley para la Reforma del Estado, misma que pasó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Fue un mes después, el 15 de marzo del 2007, que la Cámara de Diputados presentó el dictamen de las Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Gobernación, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, con proyecto de Ley para la Reforma del Estado.

En este dictamen, la Cámara Baja dispuso algunas modificaciones a la minuta enviada por la Cámara de Senadores, además de que se plantearon algunas consideraciones. Una discusión interesante fue, por ejemplo, la de determinar si la iniciativa se trataba de una Ley o un decreto. Después de un amplio debate en torno a las características de la norma jurídica plasmada, se consideró que, si bien era cierto que el cuerpo normativo dictaminado regulaba situaciones particulares de órganos o corporaciones en un plazo determinado y para un fin específico, también era verdad que ya existían precedentes normativos en nuestro sistema jurídico con esas características, a los que se había denominado Ley, como la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas; además de que en otros países como España o Argentina habían existido leyes para encauzar procesos políticos.

Por otro lado, los diputados decidieron mantener la denominación de Reforma del Estado, a pesar de que hubo quienes lo cuestionaron por no tratarse de una reforma integral a todos los componentes del Estado Mexicano, en un intento de interpretación tecnicista, pues en todo el mundo, por muchos años, este concepto ha sido utilizado para referirse a transformaciones de un sistema político y de gobierno. Como es sabido y ha sido explicado por las teorías que abordan los sistemas complejos, para transformar un sistema no hace falta modificarlo en su totalidad sino que, por ser éste un conjunto de elementos que resultan en un funcionamiento específico, la alteración profunda de algunos de sus componentes sustantivos pueden modificar radicalmente el desempeño de la totalidad.

Las modificaciones realizadas a la minuta original fueron las siguientes:

En el artículo 1 con el objeto de lograr mayor claridad en la propuesta, así como establecer el objeto de la Ley, se dividió el artículo en dos párrafos; uno para

establecer la calidad de las normas contenidas y, el otro, para señalar que es objeto de la ley establecer los mecanismos para el análisis, la negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.

En el artículo 3 se buscó dar una participación paritaria de ambas Cámaras en la integración de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, por lo que se incluye a la Comisión Especial para la Reforma del Estado en la Cámara de Diputados. Asimismo, se modificó el segundo párrafo para que la participación de los representantes del Poder Ejecutivo Federal y de las presidencias de los partidos políticos nacionales fuera potestativa; es decir, solo con derecho a voz, y que pudiera designarse a quienes los suplirían en sus ausencias. Se consideró necesario un tercer párrafo para incluir la participación del Poder Judicial de la Federación en lo que respecta a la reforma del Poder Judicial. Finalmente, para hacer un uso de lenguaje que considerara la equidad de género, se sustituyó la palabra presidente por presidencia.

En el artículo 4 las comisiones dictaminadoras consideraron que la presidencia de la CENCA debía recaer únicamente en los presidentes de cada una de las Cámaras, por periodos de seis meses. Las presidencias de las comisiones de la Reforma del Estado de ambas cámaras fungirán como vicepresidentes. De igual manera, modificó la fracción cuarta a efecto de que la facultad de promover la presentación de iniciativas estuviera de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 71 constitucional y sólo se hiciera por parte de los sujetos legitimados para ello.

En el artículo 5 únicamente se invierte el orden de las subcomisiones que integrarían la CENCA, quedando primero la subcomisión de Consulta Pública y después la Redactora.

Respecto al artículo 6, derivada de las modificaciones al artículo 5, este numeral corresponde a la Subcomisión de Consulta Pública. Se modifica la integración de propuesta en la minuta, en el sentido de que los representantes de cada una de las cámaras que formen parte de esta subcomisión sean integrantes de las comisiones ordinarias competentes, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado. Asimismo, se modifica el segundo párrafo de este artículo, para establecer las funciones de la Subcomisión de Consulta Pública.

Asimismo en el artículo 7, derivada de la modificación al artículo 5, este artículo se refería a la Subcomisión redactora. Se aprobó una nueva redacción para el primer párrafo, en el que se incluyó en la integración de la misma, a los presidentes de las comisiones ordinarias de ambas cámaras, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado.

En el artículo 8 se modificó la redacción de la primera parte de este artículo para establecer que las decisiones y acuerdos se tomarían el máximo consenso

posible de los presentes. Se modificó también el segundo párrafo y se suprimió el número de ausencias del presidente de la Comisión Ejecutiva.

En el artículo 9 se suprimió la fracción sexta por considerarse no legal ni técnicamente viable porque dentro de las etapas del proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado, contemplaba la etapa relativa al proceso legislativo que no es objeto de regulación de esa Ley, ni de determinado ámbito de la Comisión Ejecutiva.

En el artículo 12 se suprimió el tema de la Reforma Hacendaria porque se consideró que el tema es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo sexto transitorio. Se estimó que los gastos debían correr por cuenta del Presupuesto de Egresos de la Federación, del ejercicio 2007, asignado a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Fue así que el 15 de Marzo del 2007, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto por el que se expedía la Ley para la Reforma del Estado, misma que fue turnada a la Cámara de origen para sus efectos constitucionales.

El 29 de Marzo del 2007 son aprobadas por el Senado de la República, las modificaciones hechas a la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado realizadas por la Cámara de Diputados, siendo turnada al Poder Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que se realizó el 13 de abril del 2007; concluyendo así, el proceso Legislativo de la Ley para la Reforma del Estado.

IV. Los diálogos de Minería

EL 25 DE ABRIL DEL 2007 SE INSTALÓ LA COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE Acuerdos, en el Palacio de Minería, lo que marcó el inicio del método para abrir el diálogo y la negociación. Este día, en el Patio central del Palacio de Minería, se reunieron los representantes de las fuerzas políticas nacionales y de los poderes de la Unión, para fijar una postura de inicio respecto al contexto de apertura de la CENCA, así como su visión y compromiso con el proceso. La apertura corrió a cargo del senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado y, para ese primer periodo, presidente de la CENCA. Asimismo, para llevar a cabo la tarea de Secretario Técnico durante la Presidencia del senador priísta, fue nombrado el licenciado Alberto Aguilar Iñárritu, destacado estudioso de los procesos de reforma política.

El primer acuerdo sometido a votación fue el referente al compromiso de los partidos políticos a entregar, dentro de los siguientes 30 días naturales, sus propuestas en materia de Reforma del Estado a la Comisión Ejecutiva, siendo aprobado.

Fue así que dio inicio a la sesión de intervenciones el entonces Secretario de Gobernación, licenciado Francisco Ramírez Acuña, en representación del Poder Ejecutivo Federal, quien reafirmó que las instituciones políticas y leyes que operaron durante el siglo XX mostraban ya signos de agotamiento para atender la problemática nacional. A nombre del Presidente de la República, expresó su beneplácito por la iniciativa que convocaba la reunión. Por otro lado, reflexionó sobre la transición democrática en México al afirmar que:

“El reto de las últimas décadas fue democratizar al país. Sin embargo en la democracia no es suficiente establecer las condiciones para la competencia electoral equitativa entre partidos políticos. Hace falta también construir las condiciones de la cooperación, la solidaridad y reciprocidad entre las partes que forman la sociedad con el fin de incorporar a toda la población y a todas las regiones de México al desarrollo humano social sustentable.”³⁴

³⁴ Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos en el Palacio de Minería (2007, 25 Abril) Consultado en línea el 17 de Julio de 2009, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/versiones/indexversiones_est.htm

Tras la intervención del Secretario de Gobernación, habló el ministro Guillermo Ortiz Mayoitia.

A lo largo de su discurso, el Presidente de la Corte, expresó:

“Hoy asumimos el compromiso de transformar las manifestaciones y formas de esa esencia constitucional; la reforma judicial requiere necesariamente de una agenda integral y coherente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consciente de su importante papel para la reforma del nuevo milenio, ha venido destinando esfuerzos desde el 2003 para diagnosticar, conocer y sistematizar las necesidades y aspiraciones relacionadas con la agenda judicial”.

De manera muy relevante, el ministro Ortíz dijo que, hasta ese momento, el Poder Judicial no había tenido oportunidad de expresarse en ese tipo de ejercicios, por lo que por primera vez podría manifestar sus observaciones y propuestas en beneficio de la Nación.

En representación de los Estados, en su calidad de Coordinador de la Comisión de la Reforma del Estado de la Conferencia Nacional de Gobernadores, el licenciado Natividad González Parás, Gobernador del Estado de Nuevo León, manifestó la importancia de la convocatoria y su convicción de que es posible realizar reformas complejas de manera democrática. En este sentido, resaltó que:

“En la Conferencia Nacional de Gobernadores reconocemos la pertinencia de esta Comisión, de este mecanismo que se ha creado por mandato de ley; reconocemos también la pertinencia de su mecanismo, de su agenda general de trabajo y de su esquema incluyente de consulta que comprende a la sociedad y a los otros niveles de gobierno. Reconocemos también la pertinencia del momento en el que se echa a andar esta comisión, que es al inicio de una administración sexenal en donde hay mejores condiciones para concertar y en donde está más fresca la opinión general del electorado nacional”.³⁵

Con su intervención, el gobernador priísta comprometió la aportación de la CONAGO en el proceso, para lograr concretar la Reforma del Estado que propiciara una mejor sociedad, un mejor gobierno y, un México más justo y próspero.

A nombre de los Congresos Estatales, habló frente a los integrantes de la Comisión Ejecutiva el diputado Pericles Olivares Flores, Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos Estatales. Al inicio de su discurso, señaló que se estaba dando un paso gigantesco en la “construcción de consensos que generarán la línea rectora de la Nación, al menos en el presente siglo... la ley para la Reforma del Estado es un hito trascendental que habrá de nutrir el crecimiento de México en todos sus ordenes”.

A partir de ahí, sucesivamente, se fueron presentando los presidentes de los partidos políticos nacionales, quienes coincidieron en la trascendencia de la Ley y la conformación de la CENCA para la construcción de acuerdos. Alberto Begné Guerra, Presidente del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina, seguido de Tomás Ruiz González, Presidente del Partido Nueva Alianza, el senador Alberto Anaya Gutiérrez, del Partido del Trabajo, el licenciado Luis

35 *Ibid*

Maldonado, presidente del Partido Convergencia y el diputado Jorge Emilio González Fernández, presentaron su posicionamiento, con un espíritu de colaboración y un sentido de urgencia, además de que en algunos casos no evitaron el señalar el ambiente de confrontación y polarización que persistía tras las elecciones del 2006.

A nombre del Partido Revolucionario Institucional, en su calidad de tercera fuerza política nacional, habló la licenciada Beatriz Paredes Rangel, presidenta de este partido. En su intervención, ratificó la actuación de su partido como un instituto político responsable que, dijo, “desde el gobierno y desde la oposición, ha concebido la vida institucional del país, para darle vigencia y cauce”.

Tras hacer un recuento de varias reformas importantes en el país, principalmente electorales, en las que el PRI impulsó un régimen competitivo de partidos demostrando la vocación democrática del PRI y su compromiso con la transformación del sistema político, Beatriz Paredes aseveró:

“La nueva circunstancia de nuestro partido, después de la elección presidencial del 2000 y del 2006, no ha modificado nuestra vocación por la reforma política, lo que ha cambiado ha sido la capacidad de quienes ahora gobiernan para llegar al acuerdo, por eso es válido aprovechar el “momentum” de generación de consensos o de acuerdos mayoritarios que la Ley para la Reforma del Estado genera en el ambiente político nacional”.

Afirmó que el PRI y sus legisladores estaban listos para aportar de manera creativa a los temas de régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, reformas al Poder Judicial (estando atentos a las recomendaciones del Poder Judicial de la Federación) y garantías sociales. Para ello, dijo, era necesario concebir una nueva gobernabilidad con un papel más protagónico del Legislativo y un robustecimiento real del federalismo. Concluyó afirmando:

“Yo tengo la certeza de que los mexicanos tenemos la capacidad de concebir el México que debe ser: en la democracia, en la gobernabilidad institucional, en el respeto a las mayorías y en las minorías, en la construcción, pues, de un México en el siglo XXI independiente y justo, a eso apostamos, por eso estamos aquí”.

Leonel Cota Montaña, entonces presidente del Partido de la Revolución Democrática, pronunció el compromiso de su partido con México, no sin dejar de señalar que su instituto político y su candidato a la presidencia en el 2006, habían sido víctimas de:

“...un fraude caracterizado por la intervención del entonces titular del Poder Ejecutivo en el proceso electoral, reconocido por *motu proprio* y por los propios tribunales del país, y por la falta, desde luego, de institucionalidad de las autoridades que tenían bajo su responsabilidad la organización del proceso electoral pasado, me refiero, desde luego, a las autoridades del IFE. Nuestro candidato a la Presidencia de la República fue objeto de la peor campaña de desprestigio de la cual se tenga memoria en la historia reciente de México, por parte de los grupos e intereses, que por décadas han saqueado el patrimonio nacional, fa-

vorecido la impunidad y se han enriquecido a costa de la pobreza de millones de mexicanos”.

No obstante esta percepción y sentimiento de agravio, la Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado y la conformación de la CENCA, estaba siendo capaz de convocar a los actores confrontados que, mostrando un compromiso con la República, estaban dispuestos a buscar la transformación de las Instituciones de acuerdo con sus principios, sin dejar a un lado sus protestas y posiciones político-ideológicas. Así al menos lo reflejaba el discurso del Presidente del Sol Azteca cuando dijo:

“Estamos convencidos de que los trabajos para la Reforma del Estado que hoy iniciamos deben contribuir a la creación del marco constitucional mexicano del siglo XXI, que necesariamente se nutrirá del impulso democrático de la sociedad, de su carácter plural e incluyente y tendrá que responder ineludiblemente al enorme problema que representa el hecho de que más de la mitad de la población vive en condiciones de extrema pobreza... Queremos afirmar que nuestro papel aquí no es para avalar acuerdos que se manifiesten que vayan en contra de los intereses mayoritarios, pero desde luego participaremos en ello si logran sentar bases para transformar las instituciones y para transformar el país”.³⁶

Para Finalizar, el Secretario General del Partido Acción Nacional, primera fuerza política nacional y partido en el gobierno, José Espina Roherich, hizo uso de la palabra. Al inicio de su discurso, destacó que el voluntarismo había sido hasta entonces el eje de las transformaciones políticas del país y que, para ese momento, ya resultaba insuficiente; pues ni siquiera se habían generado los espacios de diálogo necesarios para la realidad del país.

Consideró que por ello, un imperativo ético era el que convocaba dicha reunión, pues era necesario corregir deficiencias y superar obstáculos, así como asumir la responsabilidad que el electorado había entregado a los partidos. En ese sentido, destacó: “La institucionalización de los acuerdos tiene que recoger estos puntos de entendimiento que, en buena medida, tiendan a combatir la injusticia, la pobreza, la inseguridad, la falta de oportunidades y la desigualdad”.³⁷

Calificando de noble la tarea que estaba por iniciar, José Espina convocó a una meditada creación de instituciones, concluyendo con una cita de Adolfo Christlieb Ibarrola, que explicaba, dijo, las razones por las que Acción Nacional estaba comprometido y coincidía con sus antecesores en la palabra:

“No luchamos por el poder, por el poder mismo o porque como mexicanos consideremos ser superiores a otros que tienen idénticas o mejores capacidades para servir al país. Luchamos porque en México tenga plena vigencia un concepto de vida basado en el eminente respeto a la dignidad de la persona

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

humana, a sus libertades espirituales y materiales y al derecho que tiene todo hombre para compartir con sus semejantes los bienes de la tierra en un régimen de justicia”.

En calidad de Presidente de la Cámara de Diputados, intervino el diputado Jorge Zermeno Infante, quien mostró su apoyo a la instalación de la CENCA como órgano rector del proceso de la Reforma del Estado, comprometiéndose con la vigilancia del cumplimiento de la Ley. Respecto a las diferencias, desavenencias y consolidación de acuerdos, sostuvo:

“Sabemos que la argumentación y discusión de los múltiples conflictos sociales enriquecerá la propuesta final que nos permita encontrarnos, dentro de un año, con la satisfacción del resultado obtenido. Fórmulas de redacción de la norma final, habrá muchas, pero la que garantice el mayor éxito es la misma que legó el prócer Morelos, porque su vigencia es tal que enmarca el frontispicio del Palacio Legislativo de San Lázaro como recuerdo permanente de lo que fue, es y seguirá siendo una prioridad de los legisladores: Como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, y moderen la opulencia y la indignicia.”³⁸

Finalmente, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Mesa Directiva del Senado y de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, intervino para recordar que el 2006 había puesto a México al borde de la confrontación y la ruptura. Sostuvo que los sombríos presagios que habían amenazado el horizonte nacional, pudieron ser superados por la instalación de la representación nacional en el Congreso y por una oposición tan responsable como demandante.

El también coordinador de los senadores del PRI, destacó algunas de las bondades de la Ley, entre las cuales mencionó que habría consulta pública para escuchar la diversidad de voces, y que, al mismo tiempo, plantea un método incluyente para establecer acuerdos que permitan arrojar resultados en un plazo de 12 meses. Afirmó que en ese día se daban pasos firmes en el camino del reencuentro y la reconstrucción política, cimentada en el diálogo abierto a las ideas. Además, enfatizó:

“De nada, de nada nos serviría dialogar en el vacío, aparentar que deliberamos y no conseguir acuerdos, cuando hoy lo que México demanda son claros resultados, leyes justas y nuevos equilibrios inteligentes que restablezcan y vigoricen la legitimidad y la eficacia de las instituciones erosionadas por la desconfianza y por la ausencia de entidades políticas modernas adecuadas a nuestro tiempo, que sepan dialogar con la pluralidad.”³⁹

De esta forma, al concluir la sesión de instalación de la Comisión Ejecutiva para La Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión el senador sonorenses convocó a no desaprovechar la oportunidad, pues nada se podría construir de manera aislada y se necesitaba hacerlo en conjunto.

.....
38 *Ibid*

39 *Ibid*

El 7 de Mayo de 2007, la presidencia de la CENCA convocó a los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso de la Unión a que propusieran a sus integrantes para la Subcomisión Redactora y para la Subcomisión de Consulta. En esa sesión, fue aprobado el reglamento interno de la Comisión con las reservas necesarias para su modificación y se convocó a la siguiente reunión el 24 de mayo, en la que habrían de presentarse las propuestas para la reforma del Estado, con la percepción de cada uno de los integrantes de la CENCA facultados para ello; es decir, partidos políticos nacionales, grupos parlamentarios del Congreso de la Unión y el Poder Judicial.

Fue el día 24 de Mayo de 2007 cuando, en la reunión de la Comisión Ejecutiva presidida en esa ocasión por el senador René Arce, fueron presentadas las propuestas previstas en la Ley de la Reforma del Estado, mismas que permitirían identificar coincidencias y avanzar hacia la construcción de consensos. La presentación de propuestas por parte de los actores relevantes convocados por la Ley constituye un punto de arranque fundamental en el proceso de diálogo, pues permite conocer la perspectiva y alcance de los planteamientos de cada fuerza política, con lo que el debate habría de arrancar de una manera informada, apreciándose con nitidez las zonas de coincidencia y las divergencias, ambas situaciones muy útiles en todo proceso de negociación.

Se contó asimismo con la participación de ocho especialistas en el consejo asesor de la CENCA, en donde destacadamente participaron: la doctora María Amparo Casár destacada especialista en temas políticos; el Embajador Porfirio Muñoz Ledo quién ha estado involucrado ampliamente en temas de la reforma del Estado desde hace varios años; el doctor Diego Valadés renombrado miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el maestro Jorge Alcocer Director fundador de la *Revista Voz y Voto*, avocada a temas electorales y de democracia en México; el maestro Rolando Cordera coordinador del Centro del Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México; el doctor Emilio Rabasa Gamboa Director del Departamento de Derecho de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM Ciudad de México y posteriormente, al concluir su encomienda como primer secretario técnico de CENCA, al maestro Alberto Aguilar Iñárritu.

V. Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado

COMO YA SE MENCIONÓ ANTERIORMENTE, EL 24 DE MAYO DE 2007, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO en el acuerdo de la sesión de instalación, la Comisión Ejecutiva se reunió para recibir las propuestas de los partidos políticos en los temas de pronunciamiento obligatorio establecidos por la Ley, que a partir de entonces podrían establecer un marco de referencia para las negociaciones y la redacción de iniciativas de ley producto de los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas.

Las propuestas fueron desglosadas temáticamente para su comprensión y manejo de los 5 grandes rubros establecidos por la Ley para la Reforma del Estado. Entre otras, destacan las siguientes (los puntos señalan que se presentaron iniciativas en ese tema).⁴⁰

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS POR LOS 8 PARTIDOS POLÍTICOS EN MATERIA DE RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO

Rubro	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Sistema Semipresidencial								
Creación de la figura de Jefe de Gabinete		●	●			●	●	●
Ratificación del Jefe de Gobierno por parte del Congreso		●	●				●	●
Moción de censura hacia el Jefe de Gobierno		●	●			●		
Ratificación de los miembros del gabinete por parte del Congreso		●	●	●	●	●		
Relaciones Ejecutivo / Legislativo								
Establecimiento de la figura de iniciativa de carácter preferente	●	●						

⁴⁰ Instituto *Belisario Domínguez*. Cuadro comparativo de propuestas. Consultado el 22 de octubre de 2009.

Rubro	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Facultad de veto por parte del Ejecutivo	●							
Facultad del Ejecutivo para expedir decretos	●							
Reducción del tiempo entre la fecha de elección presidencial y la toma de posesión por parte del Presidente	●					●	●	
Modificación de la fecha o el formato en que el Presidente de la República rinde el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país	●	●	●	●			●	
Posibilidad de que el Presidente de la República se ausente del país sin necesidad de solicitar autorización al Congreso	●	●						
Poder Legislativo								
Reelección de legisladores	●					●	●	
Reducción del número de integrantes del Congreso	●	●					●	
Equilibrio en los periodos de sesiones del Congreso	●	●	●					
Régimen de incompatibilidades entre la función legislativa y la profesión privada	●		●					
Limitar fuero constitucional	●		●				●	
Revisión de los procedimientos de juicio político	●		●					
Fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera en el Poder Legislativo	●		●					
Regulación de los Grupos Parlamentarios	●							
Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación	●	●	●			●	●	
Regulación de cabildeo promoviendo mayor transparencia	●						●	
Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos								
Precisar la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones al Presupuesto de Egresos	●							
Reconducción Presupuestal	●						●	
Establecer la obligación del Congreso para justificar las razones que motivan las modificaciones a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos	●							
Establecer que sólo sean procedentes las modificaciones realizadas al Presupuesto de Egresos o a la Ley de Ingresos cuando la fuente para cubrirlos no sea el endeudamiento o no modifique gastos establecidos por ley u obligaciones contractuales	●							

Rubro	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Posibilidad de que la Cámara de Diputados autorice la asignación de recursos para programas y proyectos multianuales	●							
Transparencia y rendición de cuentas								
Obligar a las Entidades federativas y a los municipios a total transparencia	●					●	●	
Explicitar las normas de transparencia a las que debe estar sujeto el Congreso de la Unión y los Grupos Parlamentarios que lo integran	●		●			●		
Reforma Política del Distrito Federal								
Reconocimiento del estado 32 y su Constitución			●		●		●	
Expedición de una Ley de Coordinación Metropolitana			●				●	
Órganos Autónomos Constitucionales								
Regulación de órganos Autónomos Constitucionales		●						
Creación del Tribunal Constitucional Autónomo responsable de resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad			●		●			
Eliminación de la participación del Poder Ejecutivo en la integración de la SCJN			●					
Creación de un sólo órgano de defensoría social que asuma las funciones de las distintas procuradurías			●					
Establecimiento del Consejo Económico y Social como espacio de participación de los diferentes sectores sociales en las políticas económica y social del gobierno			●					

**CUADRO COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS
POR LOS 8 PARTIDOS POLÍTICOS EN MATERIA DE
DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL**

Rubro	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Fiscalización de recursos a partidos								
Reintegración al Estado de los bienes adquiridos de los partidos que pierdan registro								
Consolidación de facultades de fiscalización del IFE	●							
Establecimiento de nuevos procedimientos de fiscalización del gasto electoral		●			●		●	
Obligación de contestar requerimientos de la autoridad electoral (a personas físicas y morales) respecto a operaciones mercantiles hechas con partidos políticos	●		●					
Financiamiento privado a partidos políticos								
Disminución del monto del financiamiento privado a partidos políticos								●
Prohibición del financiamiento privado a partidos políticos			●		●			
Regulación del financiamiento privado: mecanismos de control para fiscalizar los topes de financiamiento privado y ampliar las fuentes de financiamiento privado.						●		
Calendario electoral								
Jornada única electoral nacional al año	●				●			
Precampañas								
Definición de precampaña	●		●					●
Regulación de precampañas	●	●	●			●	●	
Prohibición de precampañas					●			
Prohibición de precampañas en medios de comunicación masiva			●					●
Medios de comunicación								
Regulación de publicidad gubernamental	●	● ⁴¹	● ⁴²	●		● ⁴³		
Prohibición a los partidos, candidatos y particulares a comprar tiempo y spots con fines electorales		●	●		●	●		
Acceso gratuito y equitativo a los medios de comunicación para los partidos durante campañas electorales							●	
Facultad exclusiva al IFE para contratación y distribución entre los partidos los tiempos en radio y televisión						● ⁴⁴		●

Rubro	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Transmisión de propaganda política o electoral sólo durante los tiempos oficiales y fiscales del Estado		●	●	●	●			
Suspensión de propaganda negativa que contravenga la ley			●					
Prohibición de la contratación de propaganda electoral por personas físicas o morales distintas a partidos políticos				●				
Campañas								
Reducir la duración de las campañas electorales	●	●	●			●	●	
Reducción de costos de campañas		●	●			●	●	
Figuras de participación ciudadana								
Referéndum	●		●		●	●		
Plebiscito	●		●		●	●		
Iniciativa popular			●		●	●		
Revocación del mandato					●	●		
Consulta popular			●		●			
Órganos electorales								
Creación del Instituto Nacional de Elecciones		●	● ⁴⁵	● ⁴⁶	●	●		
Creación del Tribunal Nacional Electoral		●	●			●		
Creación de la Procuraduría Federal Electoral			● ⁴⁷			●		
Sustitución de los Consejos Estatales Electorales por las Delegaciones Electorales						●		

-
- 41 Prohibición de difusión de obra pública y programas gubernamentales durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta el día de la elección.
 - 42 Prohibición de difusión de obra pública y programas gubernamentales durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta el día de la elección.
 - 43 Prohibición de la publicidad de los tres órdenes de gobierno en tiempos electorales.
 - 44 Contratación a través de órganos electorales.
 - 45 Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana
 - 46 Nuevo Instituto Electoral
 - 47 Procuraduría Electoral

**CUADRO COMPARATIVO DE PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTADO
FEDERALISMO**

Propuesta	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Autonomía municipal			●		●	●	●	
Reconocer la soberanía municipal.			●			●		
Facultar a los Cabildos para que emitan leyes orgánicas.			●			●		
Instituir un cuarto nivel de gobierno, entendido éste como la integración regional de varios municipios, que refleje las afinidades geográficas, sociales, de infraestructura y desarrollo. Propiciar la transferencia de los recursos necesarios para facilitar el desarrollo y la atención directa de las comunidades.						●		
Incorporar y compatibilizar en la legislación correspondiente de los tres órdenes de gobierno, las diversas disposiciones y ordenamientos existentes sobre usos y costumbres locales.						●		
Valorar en el análisis previo la existencia de las agencias municipales y de las figuras de representación comunitaria (con reconocimiento institucional o con base en usos y costumbres), que funcionen en varias entidades del país.						●		
Otorgar a los gobernadores el derecho a iniciar leyes (artículo 71 constitucional).			●					
Promover la ratificación de secretarios, procuradores y fiscales de los poderes ejecutivos estatales por parte de los congresos locales.			●					
Facilitar la creación de municipios indígenas.			●		●	●		
Coordinación metropolitana – relaciones intergubernamentales	●	●	●	●	●	●	●	
Incorporar en los nuevos esquemas de gasto público la planeación regional, junto con la explotación racional de nuestros recursos; incorporando el texto conducente en los Ramos del Presupuesto de Egresos de la federación que correspondan.						●		
Establecer las bases para un desarrollo regional equilibrado y competitivo basado en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación y equidad.					●			
Impulsar la asociación y coordinación a nivel regional y municipal para arribar a la gestión pública mancomunada y profundizar el enlace de las zonas metropolitanas mediante la					●			

Propuesta	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
creación de instituciones que fortalezcan la administración y el desempeño gubernamental.								
Expedición de una Ley de Coordinación Metropolitana.							●	
Desarrollo regional		●	●		●	●		
Que los estados puedan celebrar convenios entre sí con el objetivo de desarrollar zonas regionales o financiar grandes proyectos sin la intervención de la federación. Para ello deberán contar con la aprobación del Senado o el Congreso (artículo 115 constitucional)		●						
Descentralización del poder público	●	●	●	●	●	●	●	
Descentralización administrativa federal.		●			●			
Concluir la descentralización con recursos suficientes para hacerla realidad, ampliando los niveles susceptibles de Descentralización.			●					
Fortalecer el marco normativo dentro del cual se desarrolle la política descentralizadora.				●				
Superar el centralismo mediante el principio de subsidiariedad, a fin de imponer límites y contrapesos a las competencias político-administrativas del gobierno federal, y para definir con claridad las competencias y atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno.						●		
Establecer las obligaciones exclusivas del Ejecutivo Federal, el compromiso subsidiario y compensatorio de la Federación.						●		
Descentralización y transferencia en forma definitiva de atribuciones y recursos a las entidades estatales y municipales de gobierno.							●	
Delegaciones federales		●	●		●	●		
Asunción de las Delegaciones Federales en los Estados por los gobiernos locales y /o municipales.		●						
Reestructuración de la administración pública territorial. Desaparición de las delegaciones federales no necesarias.			●		●	●		

**CUADRO COMPARATIVO DE INICIATIVAS
PARA LA REFORMA DEL ESTADO
GARANTÍAS SOCIALES**

Propuesta	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Inculcar la práctica de valores cívicos en la educación.	●		●					
Obligatoriedad de la educación pre-escolar	●	●						
Derecho a la expresión cultural y artística	●							
Reformas a la ley para que se llame al ser humano persona	●							
Inclusión de la opinión de municipios en materia educativa	●		●					
Protección a la vida desde la concepción hasta la muerte	●							
Igualdad entre hombre y mujeres, combatiendo discriminación a la mujer	●	●	●			●		
Protección y reconocimiento de la familia	●							
Protección y acceso a los servicios de salud	●	●	●		●	●		
Independencia de las autoridades laborales del Poder Ejecutivo y dependientes del Poder Judicial	●	●	●					
Acceso a toda persona al agua potable		●	●			●		
Derecho a la Cultura		●	●				●	
Cultura física y práctica del deporte	●	●	●					
Derechos de los consumidores			●					
Priorizar los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos	●		●		●			
Garantizar el derecho a la vivienda digna			●	●	●			

**CUADRO COMPARATIVO DE PROPUESTAS
PARA LA REFORMA DEL ESTADO
PODER JUDICIAL**

Propuesta	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Justicia Penal	●	●	●		●	●	●	●
Reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 71 constitucional)	●							
Reforma integral al sistema de justicia penal, acorde a las necesidades actuales que requiere nuestro país.	●							
Judicialización de la vigilancia en la ejecución de sanciones penales. Expedición de una Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales.	●							
Fortalecer la autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas.	●							
Impulsar la autonomía y profesionalización de las agencias de peritos, dotándolas de mayor capacidad de investigación criminal y de herramientas para su desempeño.	●							
Impulsar procesos de codificación penal uniforme con pleno respeto al ámbito competencial conferido a cada orden de gobierno.	●							
La creación de Jueces de Garantías en Materia Penal.		●						
Proceso Penal Acusatorio: -Substituir el actual sistema mixto por uno acusatorio para cumplir cabalmente con las garantías del debido proceso penal y el respeto íntegro a los derechos humanos. -Generar una mayor eficacia en la persecución del delito. -Posibilitar que las pruebas se ofrezcan y desahoguen ante el Juez; suprimir la traslación de la fracción V del artículo 20 Constitucional a la Averiguación Previa. -Desarrollar un modelo procesal en el que rijan los principios de juez independiente, imparcial, con igualdad entre las partes. Que se instaure un juicio regido por los principios de publicidad, libertad probatoria, imparcialidad, continuidad, contradicción e inmediatez. -Indemnizar por errores judiciales, mediante un fondo establecido por la ley.			●					
Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (Ley de Amparo)	●	●	●		●	●	●	●

Propuesta	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV.	PANAL	ALTERNATIVA
Efectos generales del juicio de amparo (artículo 103 y 107 constitucionales y disposiciones Ley de Amparo)	●	●						
Poder Judicial	●	●	●		●	●		
Fortalecer la autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas.	●					●		
Suprema Corte de Justicia de la Nación	●	●	●		●	●		
Establecer mecanismos que fortalezcan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de control constitucional.	●							

VI. La consulta pública

SE CONVOCÓ, ASIMISMO, EN FECHAS CONVENIDAS, A UNA CONSULTA PÚBLICA AMPLIA Y REGIONAL, MEDIANTE “Foros Temáticos de la Reforma del Estado” que serían sucesivamente:

- 1) Régimen de Estado y de Gobierno, en Querétaro;
- 2) Democracia y sistema electoral, en Veracruz;
- 3) Federalismo, en Guadalajara;
- 4) Reforma del Poder Judicial, en Monterrey, y
- 5) Garantías Sociales, en Acapulco.

Las fechas establecidas para su realización fueron entre el 25 de junio y el 24 de Julio del 2007, con lo que se estableció el cause a la participación ciudadana en el proceso de reforma del Estado.

Al concluir los foros, el 24 de julio del 2007, la Subcomisión de Consulta Pública hizo entrega de un informe sobre las aportaciones que a su vez constituyeron un acervo de las propuestas presentadas durante los mismos, las cuales servirían de referencia para complementar y enriquecer las propuestas realizadas por los actores políticos. En total, se recibieron 5,656 propuestas y se presentaron 1,157 ponencias en los cinco foros regionales realizados.

CONSULTA PÚBLICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Tema por Orden de Ley	Subtemas	Número de propuestas presentadas en la consulta pública (Total 5656)	Ponencias presentadas en la consulta pública (Total 1157)	Ponentes
Régimen de Estado y Gobierno (Querétaro)	<ul style="list-style-type: none"> *Régimen de gobierno y sus características *Facultades de iniciativa y veto *Facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo *División de Poderes *Consejo económico y social *Facultades y atribuciones del Poder Legislativo *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos *Juicio político y fuero constitucional *Elecciones, representación y participación ciudadana *Composición del Congreso de la Unión *Transparencia y combate a la corrupción *Medios de comunicación *Política exterior, tratados internacionales y marco legal *Nueva Constitución 	567	184	<ul style="list-style-type: none"> * Benito Nacif Hernández * Francisco Valdés U. * Armando Barceló Rojas * Francisco Paoli Bolio * Daniel Márquez Gómez
Democracia y Sistema Electoral (Veracruz)	<ul style="list-style-type: none"> *Democracia directa *Partidos políticos *Financiamiento y fiscalización de las finanzas de los partidos *Regulación democrática de la función pública *Regulación de los medios de comunicación *Regulación de las precampañas y de los procesos internos de selección de candidatos *Campañas electorales y elecciones *Autoridad electoral *Tribunal Electoral y Fiscalía para Delitos Electorales *Democracia estatal y municipal 	1956	290	<ul style="list-style-type: none"> * Jacqueline Peschard Mariscal * Jaime Cárdenas * Manuel Bartlett Díaz * Germán Pérez Fernández del Castillo * Samuel León * Lourdes Durán Hernández
Federalismo (Guadalajara)	<ul style="list-style-type: none"> *Federalismo fiscal *Coordinación metropolitana *Comunidades y pueblos indígenas *Desarrollo regional y planeación *Transparencia y fiscalización estatal y municipal *Descentralización *Reforma política del Distrito Federal *Participación ciudadana *Facultades y competencias de niveles de gobierno federal, estatal y municipal *Relaciones intergubernamentales 	735	140	<ul style="list-style-type: none"> * Guillermo Cejudo * Alfonso Petersen Farath * Tonatiah Guillén * José Luis Gutiérrez Cureño

Tema por Orden de Ley	Subtemas	Número de propuestas presentadas (Total 5656)	Ponencias presentadas en la consulta pública (Total 1157)	Ponentes
Reforma del Poder Judicial (Monterrey)	<ul style="list-style-type: none"> * Acceso a la justicia * Fortalecimiento del Poder Judicial * Tribunal Constitucional * Consejo de la judicatura * Órganos de impartición de justicia Locales * Ministerio Público * Juicio de amparo y derechos humanos * Atención a las víctimas y reparación del daño * Sistema penitenciario * Seguridad pública * Justicia penal * Justicia electoral 	1003	249	<ul style="list-style-type: none"> * Héctor Fix Fierro * Jorge Meza Pérez * Hugo Concha * Karina Ansolabhere * Ana Laura Magaloni * Michael Núñez
Garantías Sociales (Acapulco)	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo social y rural * Educación * Ciencia y tecnología * Política laboral y sindical * Estado de bienestar: Salud * Estado de bienestar: Seguridad Social * Estado de bienestar: Vivienda * Cultura y deporte * Equidad: de Género * Equidad: Discapacitados * Equidad: Pueblos Indígenas * Medio Ambiente 	1395	294	<ul style="list-style-type: none"> * Porfirio Muñoz Ledo * Julio Boltvinik * Manuel Ruíz de Chávez * Carlos Ornelas Navarro * Héctor Mayagoitia Domínguez * Carlos Castillo Henkel * Efrén Parada Árias * Gilberto Rincón Gallardo * Alfonso Oñate Laborde

Tabla 2. Foros regionales de Consulta para la Reforma del Estado. Detalle de los aspectos abordados, propuestas y ponentes.

De esta forma, una vez concluida la etapa de consulta pública, como estaba previsto en la Ley y las normas establecidas a través de la CENCA, se instaló la Subcomisión Redactora, el 21 de Agosto de 2007. Ese día fue nombrado el senador René Arce como coordinador de la referida Subcomisión, aunque posteriormente, el 18 de Septiembre de 2007, quedaría definitivamente al frente de la misma, el senador Pedro Joaquín Coldwell, a su vez presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República.

Entre las funciones de la Subcomisión Redactora quedaron establecidas las siguientes, consideradas todas una vez concluido el proceso de consulta pública: 1) elaborar una agenda de la negociación; 2) mantener la consistencia legislativa de las iniciativas; 3) elaborar documentos que avalaran la consistencia de los proyectos de ley y, 4) resolver las consultas de la CENCA y sus grupos de trabajo.

Otro elemento importante de conducción del proceso fue la integración del cuerpo de especialistas en diversos temas relacionados con la Reforma del Estado al proceso de redacción de acuerdos y su expresión en iniciativas de ley. Estos se dieron el 18 de septiembre de 2007, en la primera reunión presidida por el senador Santiago Creel Miranda quien, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva del Senado, dirigiría la Comisión Ejecutiva apoyado por un nuevo secretario técnico, el doctor Agustín Basave.

Por otro lado, en esa misma sesión se determinó a los legisladores que serían responsables de cada tema. El diputado Raymundo Cárdenas quedó a cargo de Régimen de Estado y de Gobierno; el diputado Diodoro Carrasco quedó al frente de Democracia y Sistema Electoral; el senador Melquiades Morales como responsable de Federalismo; el diputado César Camacho al frente de las reformas al Poder Judicial y, el diputado Éctor Jaime Ramírez Barba a cargo del tema de Garantías Sociales.

Dentro de este proceso orientado por la Comisión Ejecutiva se realizaron, del 30 de agosto al 3 de octubre de 2007, las reuniones de trabajo de los grupos temáticos integrados, bajo la dirección de sus respectivos coordinadores; avanzando así, en la parte formal, en los trabajos de negociación, acuerdo y deliberación de las propuestas, con miras a darle forma a los proyectos legislativos, que serían debatidos y votados en el Congreso.

VII. Los diálogos de San Lázaro: el proceso de negociación y construcción de acuerdos

SI BIEN EL PAPEL DE LA CENCA FUE RELEVANTE PARA EL PROCESO DE CONDUCCIÓN FORMAL DE LOS procesos y etapas establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, en el proceso de negociación concurren otros elementos útiles para la construcción de acuerdos y conforme al espíritu de la ley, que era la búsqueda del máximo consenso posible. Estos fueron:

- 1) Las propuestas presentadas por los partidos políticos y el esfuerzo de sistematización que se llevó a cabo para identificar los potenciales acuerdos;
- 2) Los grupos de trabajo temáticos que, bajo la coordinación de la subcomisión redactora, fueron dándole forma y fondo a los proyectos que podrían alcanzar el consenso posible para su presentación y aprobación, y
- 3) Los esfuerzos de los líderes de los grupos parlamentarios por llegar a acuerdos y materializar los mismos a través de iniciativas de Ley en los diversos temas previstos.

Fue en este marco que el 30 de agosto de 2007 se presentó el primer proyecto de reforma constitucional y legal en materia electoral como primer resultado del diálogo para la Reforma del Estado. Asimismo, la presidencia de CENCA turnó a la Cámara de Diputados, con lo que inicia la etapa de los diálogos de San Lázaro, aludiendo a la cede de la Cámara Baja.

Posteriormente, en octubre de 2007, al considerar concluidas sus labores la Subcomisión Redactora de la CENCA presentó el informe de resultados de los grupos de trabajo que la integraron.

En uno de los informes de esta subcomisión, se explica que ésta estuvo integrada por las presidencias de las comisiones ordinarias competentes de ambas cámaras, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y hasta por ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales. Como su objetivo principal destacaba: “Esta subcomisión ha tenido como funciones elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado.”

A fin de alcanzar sus metas, la subcomisión redactora reportó 138 reuniones de trabajo, para las cuales cada uno de los temas de la Ley para la Reforma del Estado, fueron divididos en

subgrupos de trabajo. Siendo el tema II Democracia y Sistema Electoral, el único tema que no fue segmentado, los demás temas quedaron divididos en tres cada uno: a) El tema I, Régimen de Estado y Gobierno fue dividido en: Régimen político, Participación ciudadana y Modernización del Poder Legislativo; b) El tema III Reforma del Poder Judicial fue fragmentado en: Justicia constitucional, Sistema penal y Fortalecimiento del Poder Judicial; c) El tema IV Federalismo fue segmentado en: Reforma de competencias, Reforma municipal y Regímenes especiales, y d) El tema V Garantías Sociales fue dividida en: Derechos humanos, Derechos sociales y Derechos civiles y políticos.

En esa ocasión, se hizo entrega de los proyectos de iniciativa que se pusieron a consideración del pleno de la CENCA.

En el tema de Democracia y Sistema Electoral, se incluyó el proyecto de reforma constitucional en materia electoral, así como el proyecto de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE.

En el tema del Poder Judicial, se enviaron las iniciativas presentadas a la subcomisión redactora, que eran cinco, y una que se encontraba en proceso de aprobación por el Constituyente Permanente de la República. Aquí se consideró la reforma constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública:

- 1) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Amparo;
- 2) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal;
- 3) Proyecto de iniciativa por el que se reforman los artículos 71, fracción IV, y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los poderes judiciales estatales, facultad de iniciativa sobre su ley reglamentaria;
- 4) Proyecto de iniciativa por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 97 constitucional en materia de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y
- 5) Proyecto de iniciativa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Judicial Federal y Poderes Judiciales en las entidades federativas.

En cuanto al tema de federalismo, se presentaron 10 temas en iniciativa de reforma constitucional, dos temas de consenso que se encontraban en el proceso ordinario de las comisiones legislativas y seis que no alcanzaron consenso y que se solicitó que fueran enviadas a las comisiones legislativas respectivas. Los dos temas que alcanzaron consenso giran alrededor de:

1) El proyecto de iniciativa por el que se reforman diversos artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo, y

2) Las propuestas analizadas por los integrantes del Grupo de Trabajo de Federalismo de la Subcomisión Redactora y que tuvieron avances significativos, que se encuentran en proceso legislativo en las Cámaras del Congreso de la Unión. En este último tema, la subcomisión redactora recomendó que se diera trámite legislativo a las iniciativas que están presentadas ante el Senado de la República en materia de subsidiariedad y federalismo cooperativo y, facultad de las Legislaturas locales para regular las bases de elección e integración de los ayuntamientos.

En el tema de Régimen de Estado y Gobierno, se presentaron dos proyectos:

1) Proyecto de iniciativa por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Poder Legislativo Federal y

2) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 26 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan diversos diputados y senadores para la creación del Consejo Económico y Social.

Finalmente, en relación con Garantías Sociales, se plantearon las siguientes propuestas:

1) Proyecto de iniciativa por el que se reforma el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Educación Pública;

2) Proyecto de iniciativa por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la identidad;

3) Proyecto de iniciativa por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos de niñas, niños y adolescentes;

4) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de laicidad, y

5) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 2,3 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas;

6) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 2, 4, 7, 19, 25, 26, 27, 31, 70, 73, 89, 113, 123 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y establecer la transversalidad de género en el Estado Mexicano;

7) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Ambientales;

8) Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 7, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 29, 33, 102, 103 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos.

Hacia el final del documento de la subcomisión redactora de la CENCA, se explicaba lo siguiente: "Estos proyectos de iniciativa que se entregan, dada la trascendencia de los temas que abordan, constituyen una enorme aportación al proceso legislativo constitucional. Corresponderá al Congreso de la Unión generar las mayorías necesarias para su aprobación con las reformas y adiciones que en su caso acuerden los legisladores."

El 30 de abril de 2008, al concluir el segundo periodo ordinario de sesiones, del segundo año de ejercicio de la LX Legislatura, la entonces presidenta de la Cámara de Diputados y de la CENCA, la diputada Ruth Zavaleta, turnó todas las iniciativas generadas en el proceso de negociación que enmarcó la Ley para la Reforma del Estado, a las distintas comisiones responsables del Senado y Cámara de Diputados.

En el documento que agrupa los temas de consenso de la CENCA, se organizaron temáticamente los distintos proyectos de iniciativa.

Todos los relacionados con Régimen de Estado y Gobierno, enfocados a la reforma y fortalecimiento del congreso, fueron turnados a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Entre estos, podemos destacar:

1) Proyecto de reforma constitucional, a efecto de fortalecer y modernizar el Congreso, asegura el equilibrio de poderes, establecer una relación ágil y flexible entre los mismos, regular la información y el intercambio e integrar un régimen efectivo de transparencia y rendición de cuentas;

2) Se plantea modernizar las atribuciones del Ejecutivo Federal, entre otras, el formato del informe presidencial con rendición de cuentas. Implicaría reformas legales a las facultades del congreso, a su Ley Orgánica, a los reglamentos (ahora) de cada Cámara.

En este marco, quedó pendiente el tema de ampliación de facultades de ratificación de los altos servidores públicos, el cual figuró en las propuestas de los partidos políticos el cuál debería quedar así:

Artículo 76: El Senado ratificará los nombramientos del Secretario de Hacienda, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, titulares de PGR y PEMEX, así como los

titulares e integrantes de COFECO, COFETEL, COFEMER y CRE..." (Además de los que son actualmente ratificados)

Entre los proyectos que ya quedaron asentados con una propuesta de redacción y generaron consenso, también se pueden destacar los siguientes:

1) La creación de comisiones de investigación con facultades, en la que se establece que cada Cámara, a petición de una cuarta parte de sus miembros en el caso de la de diputados y de la mitad en el caso de los senadores, tendrá facultades para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal;

2) La cancelación del "veto de bolsillo", a partir de que el artículo 72 constitucional establezca que la Cámara de origen podrá ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, en caso de que el Ejecutivo no lo haya realizado en el plazo señalado;

3) Establecer el equilibrio y ampliación de los periodos de sesiones ordinarios; el primero, del 1 de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, del 1 de marzo al 15 de junio, a través de la modificación de los artículos 65 y 66 de la Constitución;

4) Se propuso modificar el artículo 62 constitucional, para establecer que los diputados y senadores propietarios no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, Estados o Municipios por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa. Tampoco podrán desempeñar actividades, percibir beneficios o ingresos que sean incompatibles con el ejercicio de sus funciones, ni obtener contratos, concesiones o permisos. Asimismo, se establecería que el fuero solamente será para quien esté desempeñando el cargo y durante el tiempo que lo esté desempeñando.

5) Se propone modificar el artículo 71 constitucional para establecer la iniciativa preferente para el Presidente de la República y grupos parlamentarios, que deberán ser dictaminadas y votadas en el mismo periodo; a excepción de materias tributaria, presupuestal, electoral y de partidos;

6) Se plantea un cambio en el artículo 71 constitucional para dar facultad de iniciativa a los ciudadanos que suscriban una iniciativa popular en los términos que la ley determine; ésta no procederá en materias de carácter tributario o internacional.

En el tema de Garantías Sociales se llegó a varios planteamientos en materia de derechos humanos, entre los que destacan:

- 1) La facultad del Senado para hacer comparecer a funcionarios que no cumplan las recomendaciones de la CNDH;
- 2) Garantizar en las constituciones locales la autonomía de las comisiones locales de Derechos Humanos;
- 3) Establecer la consulta y participación social para el nombramiento del Presidente de la CNDH y de las comisiones locales;
- 4) Establecer el juicio político para el presidente de la CNDH.

En este mismo rubro pero en materia de educación de calidad, se plantearon, entre otras cosas:

- 1) Obligatoriedad de la educación hasta el nivel medio superior;
- 2) Obligación del Estado de garantizar la universalidad de la Educación Superior;
- 3) Derecho de los miembros de grupos indígenas a recibir una educación básica bilingüe;
- 4) Obligación del Estado de promover y financiar la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Con relación a la equidad de género se propusieron temas como:

- 1) Establecer el derecho constitucional a una vida libre de violencia;
- 2) Modificar los artículos 25 y 26 constitucionales para adoptar la perspectiva de género en todas las leyes;
- 3) Incorporar en el artículo 123 constitucional la igualdad de oportunidades al hombre y la mujer en el ámbito laboral.

En cuanto al tema de Reforma al Poder Judicial, se hicieron los siguientes planteamientos:

- 1) Facultad de Iniciativa de la SCJN en materia de la Ley Orgánica del Poder Judicial;
- 2) Establecimiento de plazos para resolución de controversias constitucionales (seis meses o negativa ficta);
- 3) Reforma a la Ley de Amparo;

4) Derogación de las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Artículo 97 constitucional).

Finalmente, en lo relacionado con el tema de Federalismo, es importante resaltar que se turnó a la Comisión de Federalismo del Senado y ya se cuenta con un proyecto de reforma redactado. Entre las modificaciones previstas en este rubro se encuentran:

- 1) Cambiar el artículo 40 constitucional para incluir la subsidiariedad y el federalismo cooperativo como principios rectores de las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno;
- 2) Cambiar el artículo 115 para hacer partícipe a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales;
- 3) Establecer al municipio como orden de gobierno, en el que también se deposita la soberanía popular;
- 4) Establecimiento de la democracia participativa en el municipio;
- 5) Introducir el Servicio Municipal de Carrera;
- 6) Eliminar la prohibición de reelección a nivel municipal y devolver a las legislaturas locales la facultad de regular las bases de elección e integración de ayuntamientos;
- 7) Permitir la libre asociación de municipios para que puedan asociarse entre sí;
- 8) Incorporar el concepto de desarrollo metropolitano para que los conglomerados de población con determinada extensión territorial y cantidad de habitantes quedan acceder a un cuarto orden de gobierno: comarca organizada por municipios integrados y agrupados voluntariamente, y
- 9) Transferir a los Estados que tienen litoral, jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que se encuentren hasta una distancia de 12 millas náuticas en su línea de costa.

Estos fueron, entre algunos otros, los temas que la Presidenta de la Cámara de Diputados, diputada Ruth Zavaleta, envió a comisiones el 30 de abril de 2008. De esta forma, una de las más importantes contribuciones de la Ley para la Reforma del Estado y el proceso de negociación derivado de ésta, fue la generación de un cúmulo de iniciativas que permitieron crear sinergias de trabajo al interior del Congreso, de las cuales derivaron importantes reformas en ese periodo y en los subsecuentes.

VIII. Reformas subsecuentes aprobadas como resultado del proceso de Reforma del Estado

VARIAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APROBADAS DURANTE LA LX LEGISLATURA, SE concretaron fuera del periodo de vigencia de la Ley para la Reforma del Estado como resultado de disponer de un conjunto de iniciativas y recomendaciones puestas a disposición del Legislativo, como se ha mencionado en anteriores apartados, por lo que sólo pueden ser comprendidas tras el proceso de negociación y acuerdo derivado de ésta. Por un lado, aquellas que lograron presentarse durante el periodo de vigencia formal de la Ley y el funcionamiento de la CENCA, como las reformas constitucionales y legales en materia electoral y del sistema de seguridad y justicia penal, y por otro, aquellas que, emanadas del proceso de presentación de propuestas de los partidos y la identificación de coincidencias por parte de los grupos parlamentarios, permitieron procesar la redacción de iniciativas, su presentación ante el pleno y su aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Unión provenientes de la Ley, pero en plazos distintos a los establecidos por esta.

Entre las reformas constitucionales y legales que lograron concretarse como parte del proceso establecido por la Ley para la Reforma del Estado, se encuentran:

- **Modificación del formato del informe presidencial.** Artículo 69: En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
- **La facultad del Congreso de convocar bajo protesta de decir verdad, a distintos funcionarios, así como el establecimiento de la interpelación.** El artículo 93 constitucional queda establecido de la siguiente forma: cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como

a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

- Se establece la figura de la Pregunta Parlamentaria. Art. 93: (...) Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.
- Viajes del Presidente de la República al exterior, hasta por 7 días. Art. 88: El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. en ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente
- Reforma legal en materia electoral (nuevo COFIPE): Limitó los gastos de campaña, la contratación de medios de comunicación por particulares y partidos políticos para efectos de propaganda política, redujo la duración de las campañas, redujo considerablemente el financiamiento a los partidos para campañas electorales, estableció la suspensión de propaganda gubernamental durante las campañas, la renovación escalonada de los consejeros del Consejo General del IFE y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entre otras.
- Reformas legales en materia de justicia penal: Otorgaron mayores facultades al Poder Ejecutivo en la lucha contra la delincuencia organizada, se rediseñó el sistema de seguridad pública, además de que plantearon un proceso gradual de modificación de la justicia penal para transitar hacia juicios orales. Se buscó transformar el sistema judicial que pasara de ser inquisitivo hacia uno acusatorio, se definen las funciones del Ministerio Público como un actor que investiga, no juzga, establece la posibilidad de arraigo, aunque no puede ser superior a 40 días, y sólo cuando así lo solicite el Ministerio Público y lo apruebe un representante del Poder Judicial.

IX. Reflexiones Finales

LA LX LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DIO INICIO EN MEDIO DE UNO DE LOS CONFLICTOS políticos, sin duda, más complejos e intensos de la historia mexicana reciente. La reconciliación necesaria que exigió el proceso electoral del 2006, en el que la abierta injerencia del Ejecutivo Federal, asentada y sin embargo impune en la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, propició la polarización entre los grupos y partidos políticos, extendiéndose a la sociedad, lo que significó uno de los mayores retos institucionales y políticos que ha enfrentado la ciudadanía y la clase política en nuestro país en los últimos tiempos.

Las muestras de encono, división y falta de confianza entre la ciudadanía a lo largo y ancho del país y entre todos los sectores sociales, se reflejaba en detalles tan pequeños como calcomanías pegadas en los automóviles, pero también en marchas, manifestaciones, irrupciones en actos públicos del entonces Presidente de la República y el llamado “plantón de Reforma”. En cuanto a los actores políticos, la animadversión se hizo patente a través de la mutua descalificación; principalmente entre miembros del Frente Amplio Progresista y el Partido Acción Nacional. Los primeros, encabezados por el Partido de la Revolución Democrática, se negaban a reconocer la legitimidad del presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa y, por lo tanto, a entablar cualquier diálogo o negociación con su gobierno.

En este marco, el Congreso de la Unión, como expresión de la pluralidad social y política por excelencia, era el único espacio en el que, por no estar en duda la legitimidad de su integración, se podría procesar algún intento por restablecer el diálogo entre las partes en conflicto y dar certidumbre al rumbo de la Nación, que parecía dirigirse a una crisis institucional. La imposibilidad de que el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quezada, presentara su último informe de gobierno ante el pleno del Congreso y, la difícil toma de protesta del presidente entrante, Felipe Calderón, eran una muestra de la intensidad del conflicto y el reto que éste significaba para la estabilidad democrática del país.

Fue esa la razón que motivó al Partido Revolucionario Institucional a presentar la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, conteniendo un método que permitiera encauzar el conflicto, partiendo de un elemento esencial de la negociación: el reconocimiento del adversario político y el establecimiento de una agenda temática para iniciar el diálogo como la manera institucional de dar cause a un conflicto que parecía irreconciliable. Por ello, esta propuesta se fundamentó en la concepción del Congreso como el nuevo espacio natural para la negociación democrática y plural; pues tras después la transmisión del Poder Ejecutivo y en medio de

un conflicto en el que el titular del mismo era desacreditado por una parte significativa de la oposición, resultaba imposible seguir pensando en el Presidente de la República como el actor convocante de los actores y grupos políticos opositores.

Fue así que, recurriendo a la memoria de procesos de negociación importantes en la historia nacional y universal, se llegó al consenso en torno a un mecanismo que propiciara el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos. Se hizo además, con la participación de expertos en los diversos temas establecidos por la propia Ley, y la información de propuestas y proyectos se puso a disposición del público a través de una página de internet creada específicamente para ese fin.

El proceso de recepción de propuestas de los partidos políticos, realización de foros de consulta y participación ciudadana, compilación de iniciativas, identificación de coincidencias, procesamiento de acuerdos y redacción de proyectos de iniciativa, se llevó a cabo en distintos frentes que, aunque conducidos y ordenados por la CENCA y sus subcomisiones de Consulta Pública y Redactora, tuvieron distintas dinámicas. Por un lado, toda la parte institucional del proceso y, por el otro, las pláticas, negociaciones y acuerdos procesados y alcanzados por los actores políticos relevantes de cada fuerza política en las Cámaras.

Si bien siempre se hicieron esfuerzos comprometidos durante el proceso para lograr los consensos más amplios, siempre se trabajó con la idea de que el máximo consenso posible sería aquél que, cuando ya no se pudiera alcanzar mayor coincidencia entre las distintas fuerzas, permitiera la aprobación de las reformas en los términos que la mayoría necesaria lo acordara. Ese fue un factor esencial para hacer de éste un ejercicio enriquecedor, efectivo y, en distintas materias, muy exitoso.

Entre lo más valioso del proceso de negociación impulsado por la Ley para la Reforma del Estado están los siguientes elementos: en principio, la voluntad para imaginar una solución democrática al conflicto electoral que vivía nuestro país; el esfuerzo de todos los involucrados para reconocer la validez del adversario en el Congreso y entablar un diálogo a pesar de la legítima inconformidad de la oposición; el método que permitió dar orden a la presentación de propuestas, la identificación de coincidencias y el procesamiento legislativo de los acuerdos políticos; el cúmulo de iniciativas que permitieron generar sinergias positivas para la negociación y construcción de consensos y, finalmente pero muy relevante para trabajo de la Legislatura aún después de la conclusión de la vigencia de la Ley y el cierre de trabajos de la CENCA, fue el hecho de que el proceso y el método generado por la Ley para la Reforma del Estado permitió establecer lazos de confianza entre los actores políticos de todas las fuerzas políticas y corrientes ideológicas, lo que dio pie a que se continuaran realizando acuerdos importantes en diversos temas, como lo fueron el energético y reformas legales en materia electoral, penal y de seguridad pública, así como constitucionales en el aspecto de rendición de cuentas, formato del informe presidencial por escrito, pregunta parlamentaria e interpelación y comparecencia bajo protesta de decir verdad.

Más aún, permitió la proyección del espíritu constructivo a través de propuestas como la realización de foros cuyo objetivo era encontrar alternativas para enfrentar la crisis económica y que, si bien no tuvieron que ver ni con los temas ni con los tiempos de la Ley para la Reforma del Estado, sería difícil imaginar su realización sin la participación de todas las fuerzas políticas del Congreso que ya antes habían generado confianza, acuerdos y consensos fundamentales, siendo una de las legislaturas más productivas de los últimos tiempos; algo que jamás hubiera

sido posible pensar, en las circunstancias adversas en las que dio inicio su trabajo en el año 2006.

Ahora las distintas fuerzas políticas, académicas y ciudadanas participativas en política, se aprestan a realizar una etapa más en la Reforma del Estado, acorde a un desarrollo institucional moderno y funcional como el que el país está urgiendo. En este sentido, nuevamente el senador Beltrones se ha manifestado públicamente ante la necesidad de reformar el régimen político sus propuestas conocidas como las ocho erres para modernizar el régimen político, han encontrado eco en el Ejecutivo Federal, los partidos políticos y la comunidad intelectual; el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont, destacó en su comparecencia en la Cámara de Diputados el 17 de septiembre de 2009, la necesidad de “plantear y discutir una reforma política que acerque el gobierno a los ciudadanos y que haga más productiva la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.”⁴⁹

El instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM presentó sus recomendaciones al Senado para una profunda reforma política y, finalmente, el titular del Ejecutivo Federal ha externado, al concluir el tercer año de su gestión, una voluntad política para emprender una reforma política.

El senador Beltrones propuso que ante la situación de la economía, la tensión social y el desencuentro político, sólo el consenso y acuerdo entre las fuerzas políticas podría evitar el debilitamiento de las instituciones fundamentales de la República. Se requiere avanzar de la alternancia a la transición política, para lo cual propone ocho reformas para la modernización del régimen político mexicano en ánimo de facilitar los futuros y urgentes acuerdos nacionales.

Estas reformas son:

1. Ratificación de los integrantes del gabinete por parte del Senado, buscando asegurar que al frente de las instituciones se encuentren los mexicanos más aptos y honestos, no solamente los más cercanos y leales.
2. Reducción del tamaño de las Cámaras legislativas, eliminando la lista plurinominal del Senado y reducción del tamaño de la Cámara de Diputados, asegurando el equilibrio político, menor costo y mayor eficiencia en el congreso.
3. Reelección inmediata de legisladores y municipales, para hacer políticos de carrera y acercar los representantes a sus electores.
4. Reorganización del Gobierno Federal, para reducir el dispendio, evitar duplicidades y que el gobierno funcione mejor y cueste menos.
5. *Referéndum* en reformas constitucionales de trascendencia, para integrar la participación ciudadana en los asuntos nacionales.

⁴⁹ Versión estenográfica de la comparecencia del Secretario Gómez Mont en la Cámara de Diputados. <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve17sep09.html>

6. Revocación de mandato, lo suficientemente acotado para evitar el uso abusivo de este instrumento ciudadano y se devuelva a la gente la capacidad de exigir cuentas y responsabilidades a los gobernantes.

7. Rendición de cuentas, para que sea la Auditoría Superior de la Federación, con más facultades, la única instancia responsable de combatir la impunidad, negligencia y corrupción gubernamentales.

8. Regulación económica moderna, con autonomía funcional y operativa de Cofetel, Cofeco y Cofemer, para recuperar la capacidad rectora del Estado.⁴⁹

Por su parte el Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, planteó los siguientes puntos:

“Para acercar al gobierno y a la ciudadanía el Ejecutivo federal no sólo está dispuesto, sino que considera indispensable zanjar en los tiempos de esta legislatura la discusión sobre los mecanismos de democracias directas como el plebiscito, el referéndum y la reelección consecutivas de legisladores y ayuntamientos. Plantear una nueva dinámica entre Ejecutivo y Legislativo requiere debatir con apertura, pero en estos tiempos, sobre las competencias del Legislativo en la composición de gobierno, la ratificación de funcionarios y el número adecuado de legisladores.

También es necesario garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas en las administraciones estatales y municipales, así como fortalecer la autonomía de los poderes judiciales de las entidades de nuestro país.

La búsqueda por una mejor gobernabilidad democrática exige analizar si la segunda vuelta es un mecanismo conveniente para consolidar la legitimación política de nuestro país.⁵⁰

El 29 de noviembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa pronunció un discurso para conmemorar los tres años que lleva en su cargo en donde llamó a realizar una reforma política de fondo destacando lo siguiente⁵¹:

1. Crear una nueva relación en la corresponsabilidad entre los tres Poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de Gobierno y entre las autoridades y la sociedad.

2. Elección consecutiva o la reelección de legisladores y de alcaldes en todo el país, para acercar la política a los ciudadanos y para obligarlos a una rendición de cuentas.

⁴⁹ Beltrones Manlio Fabio, Reforma, Las Reformas Necesarias (2009, 24 Junio) *Reforma*

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ Calderón Felipe, “Palabras del Presidente Calderón durante el evento Tres Años de Gobierno” (2009, 29 Noviembre)

3. Revisión de la estructura y funcionamiento del Congreso e incluso, una reducción en alguno de sus componentes.

4. Dotar de facultades legislativas de iniciativa en temas judiciales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5. Establecer el principio de iniciativa preferente, que permita la discusión prioritaria y ordenada de los temas más importantes de la Agenda Nacional, y a fin de abrir a los ciudadanos nuevas vías de participación política, la propuesta incluirá temas como la iniciativa ciudadana, el *referéndum*, y la posibilidad de participación en los procesos electorales sin la rigidez que tiene actualmente el sistema mexicano.

6. Revisar y reformar la figura del veto para regular su ordenación y modificaciones que ya se discuten ahora a la Ley de Amparo.

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en convenio de consultoría con el Instituto *Belisario Domínguez* elaboró el documento: "La reforma del Estado, Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano" en donde se enfatiza⁵²:

1. Para facilitar el ejercicio responsable de la integración de los altos cargos públicos, los funcionarios de gobierno que el presidente desea integrar a su gabinete deberán ser aprobados por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión. Que el Senado apruebe por mayoría simple, en sesión de Pleno, y previo dictamen de la comisión competente a los secretarios de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Hacienda y Crédito Público Y Economía. Por otro lado que la Cámara baja apruebe por mayoría simple, en sesión de Pleno, y previo dictamen de comisiones competentes a los secretarios de: Desarrollo Social, Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social.

2. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por las Cámaras del Congreso de la Unión y su control continuo en comisiones.

3. Aprobación del Presupuesto de la Federación por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

4. Establecer la iniciativa preferente del Poder Ejecutivo en el segundo párrafo de el artículo 65 de la Constitución Política con la cual se otorga preferencia al análisis y discusión, dictamen y votación de las iniciativas de ley que presente el Presidente de la República, y que éste expresamente solicite sean discutidas en forma expedita.

⁵² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2009). Documento: "La reforma del Estado, Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano" México D.F.

5.- Resolver el tema de la sustitución del presidente por ausencia absoluta, estableciendo una lista de funcionarios del gabinete del Poder Ejecutivo que en orden preestablecido en la "Ley de Desarrollo Constitucional" sustituirán en forma automática al jefe del Ejecutivo en caso de actualización del supuesto hecho.

6. Reestablecer la responsabilidad política del presidente en los términos ya señalados en la Constitución de 1857 por violación grave a la Constitución.

7. Mejorar las relaciones horizontales entre los poderes eminentemente políticos del gobierno nacional.

8. Reelección de los legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, pero con límites en cuanto al número posible de reelecciones inmediatas. Los diputados federales tendrían la posibilidad de ser reelegidos hasta en tres ocasiones, y los senadores una ocasión, a efecto de que en ambos casos los dos puedan ocupar el cargo un total de 12 años.

9. Posible reducción del número de integrantes en las Cámaras. Que se sustituya a los actuales senadores de representación proporcional, por senadores nombrados por cada una de las Legislativas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores.

10. Reordenación entre funciones de Estado y de Gobierno, transformando la PGR en órgano constitucional autónomo bajo el nombre de "Fiscalía General del Estado" y con la finalidad de darle un papel aún más decisivo a la Auditoría Superior de la Federación, otorgarle el *estatus* de órgano constitucional autónomo.

11. Reconocer el *referéndum* para que el pueblo participe directamente en las decisiones fundamentales que le afectan y que deben estar incorporadas en la ley suprema de la Nación.

12. Creación de un "Consejo de Estado" orgánicamente vinculado al Presidente de la República, con competencia para suplir transitoriamente la omisión del legislador. En su labor ordinaria serviría como un consejo consultivo de criterio independiente y de alto nivel sobre cuestiones constitucionales y legales para el jefe de Estado, en situaciones extraordinarias serviría como un órgano con imperio y competencia constitucional para emitir "decretos de ley" para suplir transitoriamente las omisiones del legislador en materia constitucional.

CUADRO QUE SINTETIZA LAS PROPUESTAS DE LOS DIVERSOS ACTORES RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO

PUNTOS PROPUESTOS POR EL SENADOR BELTRONES PARA LA REFORMA POLÍTICA	PUNTOS PROPUESTOS POR EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EN COMPARECENCIA, CÁMARA DE DIPUTADOS	PUNTOS PROPUESTOS POR EL PRESIDENTE CALDERÓN EN EL DISCURSO QUE PRONUNCIÓ AL CUMPLIR 3 AÑOS EN EL GOBIERNO	PUNTOS PROPUESTOS POR EL IJUNAM PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE PODERES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO
<p>Ratificación de los integrantes del gabinete por parte del Senado. Asegurar que al frente de las instituciones se encuentren los mexicanos más aptos y honestos, no solamente los más cercanos y leales.</p>	<p>Propone una nueva dinámica que le permita al legislativo competencia en la composición del gobierno</p>	<p>Reforma política al Congreso, que busque crear una nueva relación en la corresponsabilidad entre los tres Poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de Gobierno y entre las autoridades y la sociedad.</p>	<p>Mejorar las relaciones horizontales entre los poderes eminentemente políticos del gobierno nacional. Los funcionarios de gobierno que el presidente desea integrar a su gabinete deberán ser aprobados por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión</p>
<p>Reducción del tamaño de las Cámaras legislativas, sin lista nacional en el Senado y 100 diputados de representación proporcional menos.</p>	<p>Sólo menciona que debe haber un número adecuado de legisladores, pero no precisa cuántos.</p>	<p>La revisión de la estructura y funcionamiento del Congreso e incluso, una reducción en alguno de sus componentes,</p>	<p>Posible reducción del número de integrantes en las cámaras Que se sustituya a los actuales senadores de representación proporcional, por senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores.</p>
<p>Reelección inmediata de legisladores y municipales, para hacer políticos de carrera y acercar a los representantes a sus electores.</p>	<p>Reelección consecutiva de legisladores y ayuntamientos.</p>	<p>Elección consecutiva o la reelección de legisladores y de alcaldes en todo el país, para acercar la política a los ciudadanos y para obligarlos a una rendición de cuentas.</p>	<p>Reelección de los legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero con límites en cuanto al número posible de reelecciones inmediatas. Los diputados federales tendrían la posibilidad de ser reelegidos hasta en tres ocasiones, y los senadores una ocasión, a efecto de que en ambos casos los dos puedan ocupar el cargo un total de 12 años.</p>

Reorganización del Gobierno Federal, para reducir el dispendio, evitar duplicidades y que el gobierno funcione mejor y cueste menos.	Los cambios se ven reflejados en el presupuesto a partir de la desaparición de tres secretarías.	No lo mencionó en su discurso, pero se ha manifestado al respecto.	Reordenación entre funciones de Estado y de Gobierno, transformando la PGR en órgano constitucional autónomo bajo el nombre de "Fiscalía General del Estado"
Referéndum en reformas constitucionales de trascendencia, para integrar la participación ciudadana en los asuntos nacionales.	Propone el plebiscito y referéndum.	Abrir a los ciudadanos nuevas vías de participación política, la propuesta incluirá temas como la iniciativa ciudadana, el referéndum, y la posibilidad de participación en los procesos electorales sin la rigideces que tiene actualmente el sistema.	Reconocer el referéndum para que el pueblo participe directamente en las decisiones fundamentales que le afectan y que deben estar incorporadas en la ley suprema de la Nación.
Revocación de mandato, lo suficientemente acotado para evitar el uso abusivo de este instrumento ciudadano y se devuelva a la gente la capacidad de exigir cuentas y responsabilidades a los gobernantes.	No lo mencionó en la comparecencia.	No lo mencionó en su discurso	No se menciona
Rendición de cuentas, es necesario que sea la Auditoría Superior de la Federación, con más facultades, la única instancia responsable de combatir la impunidad, negligencia y corrupción gubernamentales.	Propone garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas en las administraciones estatales y municipales.	Lo vinculó con el tema de la reelección	Con la finalidad de darle un papel aún más decisivo a la Auditoría Superior de la Federación otorgarle el estatus de órgano constitucional autónomo.
El Senador ha hablado de esta opción públicamente.	Propone analizar si la segunda vuelta es conveniente para consolidar la legitimación política del país.	No lo mencionó en su discurso	No es conveniente establecer el sistema de segunda vuelta electoral para elegir al presidente de la República.
Se ha declarado a favor en diversas ocasiones.	Fortalecimiento de la autonomía de los poderes judiciales de las entidades de nuestro país.	Dotar de facultades legislativas de iniciativa en temas judiciales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	No se menciona
		Reformar la figura del veto para regular su ordenación y modificaciones que ya se discuten ahora a la Ley de Amparo.	

Falta mucho por hacer y, sin embargo, el legado de la CENCA y las propuestas presentadas por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, han dejado un aprendizaje importante en el Congreso. La voluntad y la imaginación pueden ser factores fundamentales para la construcción de instituciones; pero ni la voluntad ni la imaginación son suficientes o pueden suplir el cauce institucional. Éste último sin las dos primeras, no necesariamente es suficiente en momentos clave para enfrentar la complejidad social y política de un país cuya transición no ha sido fácil ni está terminada. Como el esfuerzo político expresado en el legado de la Ley para la Reforma del Estado ha mostrado, es mediante el diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos que es posible hacer avanzar la agenda democrática.





.....
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
.....



● 1 de diciembre de 2006. Toma de protesta del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Congreso de la Unión.



- **25 de abril de 2007.** Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Palacio de Minería.



- **25 de abril de 2007.** Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Palacio de Minería.



- **25 de abril de 2007.** Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Palacio de Minería.



● **25 de abril de 2007.** Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Palacio de Minería.



- **25 de abril de 2007.** Instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. Palacio de Minería.



- **25 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema del Federalismo. Instituto Cabañas, Guadalajara.



- **25 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema del Federalismo. Instituto Cabañas, Guadalajara.



- **26 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Régimen de Estado y Gobierno. Teatro de la República, Querétaro.



● **26 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Régimen de Estado y Gobierno. Teatro de la República, Querétaro.



- **26 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Régimen de Estado y Gobierno. Teatro de la República, Querétaro.



- **28 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Reforma del Poder Judicial. Aula Magna de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.



- **28 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Reforma del Poder Judicial. Aula Magna de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.



- **28 de junio de 2007.** Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Reforma del Poder Judicial. Aula Magna de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey.



● 2 y 3 de julio de 2007. Consulta Pública de la Reforma del Estado con el tema Garantías Sociales. Acapulco, Gro.



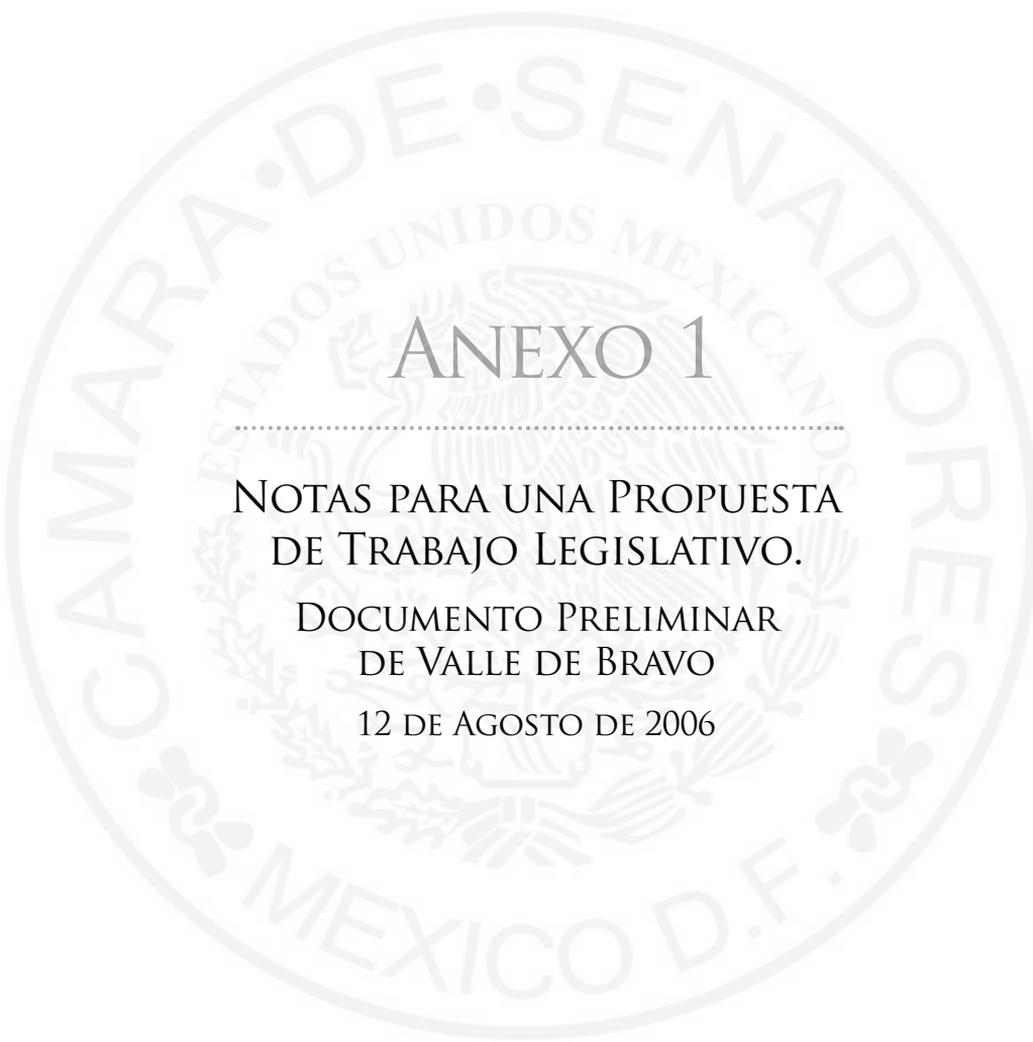
- **Diciembre 2009.** Entrega del documento: “La reforma del Estado, Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano”. Senado de la República.



- **Diciembre 2009.** Entrega del documento: "La reforma del Estado, Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano". Senado de la República.

X. ANEXOS

- Notas para una Propuesta de Trabajo Legislativo, Documento Preliminar de Valle de Bravo, 12 de Agosto de 2006
- Manifiesto del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 12 de septiembre de 2006
- Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado y Exposición de Motivos del senador Beltrones presentada el 14 de noviembre de 2006
- Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Abril de 2007
- Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el Marco del Diálogo para la Reforma del Estado, mayo de 2007
- Informe de CENCA, 30 de abril de 2008
- Diálogo, Acuerdos y Resultados “El indudable legado de la Reforma del Estado”, senador Manlio Fabio Beltrones, Revista *Pluralidad y Consenso*, Instituto *Belisario Domínguez*, Año 1, Número 4, agosto 2008
- “Las Reformas Necesarias”. Periódico *Reforma*, 24 de Junio de 2009 , Senador Manlio Fabio Beltrones
- Resumen del documento “La Reforma del Estado”. Propuesta del IJJUNAM para la Actualización de la relación de Poderes del Sistema Presidencial Mexicano, Noviembre de 2009.
- Iniciativa de Reforma Política del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, presentada el 23 de febrero de 2010



ANEXO 1

NOTAS PARA UNA PROPUESTA
DE TRABAJO LEGISLATIVO.

DOCUMENTO PRELIMINAR
DE VALLE DE BRAVO

12 DE AGOSTO DE 2006

Notas para una propuesta de trabajo legislativo

(Documento de discusión)
12 de agosto de 2006.

1. ENTORNO.

A efecto de definir un contexto postelectoral, conviene realizar una reflexión en torno al sentido de los resultados, que hace suponer que la política se mueve en el terreno de la diversidad, del pluralismo, en el que nadie es mayoría y todos somos minorías. Si bien es cierto que nadie ganó o perdió todo de una manera definitiva, también lo es que ninguna fuerza política por sí sola tiene la capacidad de imponer un proyecto nacional.

De hecho, desde 1997, en las elecciones federales el mandato ha sido una exigencia de contrapesos, se ha rechazado un Ejecutivo con una mayoría legislativa y en esta ocasión no ha sido la excepción. Lo cierto es que el sistema político como lo conocimos, ya no funciona. Ahora, sin cooperación entre los partidos, no es posible aspirar a una mayoría que permita gobernar y cumplir. El problema es que, en un sistema político que carece de incentivos para la cooperación, el costo de sumarse generalmente lo paga el partido de oposición.

En esta circunstancia, se requiere salirse del dilema cooperación o bloqueo. La solución a este dilema es el compromiso político y su apoyo en la parlamentarización que ya existe en los hechos. Si aceptamos que la única coalición gobernante viable es la que se forme con el PRI, tenemos que evitar que el costo político nos grave y superar la pretensión del PAN por asumir que el PRI va a integrarse a una coalición de manera subordinada.

Para ganar el punto y generar un espacio político propicio para el PRI, es conveniente comprender cuál es, para nosotros, el sentido de los votos en 2006:

- ¿Qué mandato dieron los votantes en julio del 2006?
- ¿Quisieron profundizar el modelo neoliberal o cambiarlo y dar un golpe de timón?
- Responder esa pregunta plantea otras interrogantes.
- ¿Quién ganó las elecciones del 2006? La pregunta es más allá de lo que finalmente decida el TEPJF, porque tiene más que ver con la legitimidad, esto es, la aceptación de todos de un resultado jurídicamente avalado, y con la eficacia, que es la capacidad que

deberá tener un nuevo gobierno para resolver problemas, proponer soluciones y encauzar una dinámica de cambio.

- Si el PRI quiere estar en consonancia con la mayoría del electorado, la pregunta es ¿existe una mayoría?
- Sí, los ciudadanos que no votaron por ninguna acción. La mayoría son abstencionistas. Se trata del 33% del padrón electoral. Si el padrón fue de 70 millones se trata de más de 23 millones de personas. ¿Quiénes son, qué quieren a qué aspiran, por qué no votan y qué significa su “no voto”? Se requiere un estudio de ese sector abstencionista.
- El PAN fue quien presumiblemente obtuvo mayores votos, hasta el momento y de acuerdo con el IFE. Obtuvo 15 millones de votos (21% del total del padrón y 34% del total de votantes). Se trata de una minoría evidente en cualquiera de los indicadores con que los comparemos. ¿Pero todas las personas que votaron por FECA lo hicieron por la profundización de un proyecto?. La respuesta es no. Existen tres segmentos de votantes que lo hicieron por otras causas: voto de castigo a AMLO, voto del miedo y votos clientelares obtenidos por la aplicación de programas sociales. No sabemos quiénes ni cuántos son, pero sí podemos afirmar que en estos segmentos se encuentra el diferencial que da el triunfo a FECA.
- AMLO obtuvo poco menos de 15 millones de votos, se trata de otra minoría evidente. A diferencia de FECA, los perredistas sí votaron por un cambio o en contra de la continuidad del modelo neoliberal. Este voto es claro, evidente y la claridad la proporciona la parte ideológica que la acompaña. Fueron dos proyectos antagónicos y en los extremos.
- El caso del PRI es más complejo. No se sabe a ciencia cierta quiénes componen los 12 millones de votos. ¿Dónde se encuentran? ¿Qué demandan? ¿A qué aspiran? Es indispensable que desde el PRI se realice un estudio profundo de cuál es su clientela. El PRI está a ciegas en este sentido. Tenemos un dato desgarrador: el voto campesino o rural se perdió, el PRD fue quien más avanzó en ese sector y el PAN también lo hizo. En varias zonas el PRI se fue al tercer lugar. La razón es muy simple, no existe una oferta del PRI hacia ese sector y ahora no les resuelve sus necesidades materiales porque ya no es gobierno.
- Pero sabemos que la oferta de ROMA hacia el electorado fue de no continuidad con el modelo neoliberal, de una mediación entre los extremos, por lo tanto, de forma simplista, el electorado priísta se puede aproximar al electorado perredista dado que ambos coinciden en la no continuidad del modelo neoliberal.
- Ante esta situación ¿para quién se pretende legislar? ¿Para las mayorías? ¿Cómo se construyen? ¿Quiénes las conforman? ¿Para la gobernabilidad? ¿Para terminar las tareas pendientes del neoliberalismo? ¿Para las minorías? ¿Para sus electores? ¿Para impulsar un nueva vía de desarrollo? ¿En forma casuística? ¿O en forma pragmática?

- La decisión no es menor dado que están en juego los doce millones de votos priistas. Si se sienten abandonados seguramente abandonarán al PRI. Si la decisión es equivocada el PRI se puede desfondar. El reto de la nueva legislatura es enorme y le corresponde tener una lectura correcta de la coyuntura acompañada de una visión moderna del futuro.
- Sobre todo en un momento de pasmo político de los priistas, donde su ausencia en la discusión de los grandes temas coyunturales le puede traer costos políticos en el corto plazo.

2. ESTADO Y POLÍTICA.

- Ubicados en un contexto plural, una sola fuerza no puede aspirar a imponer un proyecto nacional a las demás. Ese es el reto de la política actual, la dificultad de establecer consensos que permitan legitimar la negociación y los acuerdos como un mecanismo válido para hacer política y gobernar.
- Si bien no se puede aspirar a un proyecto, sí es posible aspirar a hacer de la política el eje del cambio en el país, que permita reformar el Estado y equilibrar la fuerza de la Presidencia con la representatividad y pluralismo del Congreso.
- Para ello, o negociamos un pacto que se exprese en una Ley para la Reforma del Estado¹ que nos permita reformar el régimen e impulsar

¹ La negociación del acuerdo para legislar una Ley para la Reforma del Estado, a la usanza española, requiere un periodo de maduración más largo que la propia coyuntura, en la cual, presumiblemente, el nuevo gobierno tendrá prisa por mostrar resultados y las cicatrices del proceso electoral proveerían incentivos para el bloqueo parlamentario. Reforma del Estado.

En el 2000, VFQ anunció una reforma de l Estado y se la encargó a Porfirio Muñoz Ledo, con los resultados por todos conocido. En el 2006, la diferencia puede ser asumir el compromiso de integrar una iniciativa legislativa para la reforma del estado y una vez que todos los partidos y los Gobiernos Federal y Estatales acepten la expedición de una Ley para la Reforma del Estado que los obligue a todos con un procedimiento y un guión, adquirirá mayor viabilidad una agenda legislativa.

Los contenidos mínimos de la ley pueden ser los siguientes:

1. Creación de una Comisión Redactora de las reformas constitucionales y legales, integrada en forma plural con representantes de todos los partidos políticos.
2. Creación de una Comisión de Negociación y Consenso, en la que estén representados los partidos y algunos representantes de los factores reales de poder, p.e. organismos empresariales y civiles (Pacto de Chapultepec), Iglesia católica, rectores de universidades, de la Conago, etc.
3. Definir un método de consulta popular que haga las veces de un referéndum.
4. Establezca tiempos. De suyo, esta es la diferencia entre lo mediato y lo inmediato: lo inmediato es el corolario de las elecciones federales, su validación, la integración del Congreso, el VI Informe y su glosa, dirimir el Presupuesto 2007 y establecer el entorno de la toma de posesión del nuevo Gobierno.

una agenda de cambio, o partimos de la situación actual, que perfila un gobierno dividido pero que puede resolver el dilema entre cooperación y bloqueo, con base en el compromiso y el acuerdo entre el Ejecutivo y las principales fuerzas del Legislativo.

- Ello requiere contar con una visión de Estado. El problema del Estado mexicano actual, es que no resolvió adecuadamente la crisis del Estado Benefactor, ni concluyó la etapa neoliberal. Dejó muchos pendientes, después de la apertura al mercado y después de la privatización y adelgazamiento del sector público.
- Ahora, hay quienes asumen que lo necesario es continuar con el modelo neoliberal, y hay quienes asumen un viraje hacia la recuperación de la preponderancia del Estado. Lo que se requiere es una nueva mediación, que parta de un balance de lo que se tiene y establezca una pauta a seguir con nuevos contenidos para la satisfacción de un set de prioridades nacionales, que de una u otra manera emergieron durante las campañas.
- Conviene tener presente que el Estado es una fina hechura humana de base contractual, que responde a necesidades específicas de un conglomerado humano en un determinado territorio; en este sentido, tiene principios básicos y responsabilidades concretas, independientemente de qué partido esté en el Gobierno: proteger, servir, regular, promover el desarrollo y compensar la desigualdad. El Estado moderno requiere ser no un Estado insensible ni uno omnipresente, sino un Estado con responsabilidades sociales, éste es el sentido del Estado social.
- Por ello, abordar una agenda de cambios se puede pensar de dos formas:
 - a) Profundizar la vía neoliberal y regular como Estado, con un esquema de privatización y apertura en el cual se regulan precios y circunstancias del mercado, como en el modelo chileno;
 - b) Construir una nueva vía y regular con base en un compromiso social, para poner orden en la casa, propiciar el equilibrio entre el mercado y los objetivos unificadores y generalizadores de un proyecto común, y hacer avanzar la agenda de los cambios necesarios sin perder cohesión, como es usual en el modelo europeo.
- ¿Cómo puede darse la concurrencia de fuerzas políticas en beneficio del país? Propiciando el consenso y la acción común; ello es posible, también, de dos maneras: a) de manera voluntarista, aplicando la fuerza mítica de la Presidencia en un esquema de **gobierno de unidad nacional**, lo cual requiere de un pacto cruzado entre varias fuerzas para forjar una mayoría y darle estabilidad al régimen; o b) mediante un esquema de **gobierno compartido (o cogobierno)**, que como tal,

parte de la innovación de la política para incorporar la pluralidad, abrir espacios a la participación y construcción de soluciones, y generar legitimidad y eficacia en el ámbito público.

3. REFORMA DE LA POLÍTICA.

Para avanzar, **requerimos proponer un esquema de gobierno compartido (o cogobierno, frente a la tesis del gobierno dividido)** para funcionalizar al régimen e innovar la política, construyendo legitimidad y eficacia desde un consenso político bien sustentado. Una agenda de reformas no debe obedecer a las necesidades de un hombre o de un partido, sino a las conveniencias de la Nación.

- En este sentido, lo primero es dar un paso adelante para **parlamentarizar la vida pública**. El régimen presidencialista ha sido útil cuando ha habido que construir una Nación y abrir el espacio del mercado y de la sociedad civil. Hoy, en un entorno plural y competitivo, con una sociedad informada y demandante y con un papel significativo de México en el mundo, se requiere reformar la política para hacer posible un esquema que equilibre la pretendida fuerza mítica de la Presidencia con la capacidad de representación y articulación de intereses del Congreso. Ello es posible de dos maneras:
 - a) Formar un **gobierno de Gabinete**² y propiciar una figura con capacidad para integrar una mayoría parlamentaria eficaz, con una alianza que al menos integre los votos congresionales suficientes para hacer avanzar un paquete de reformas, lo cual requiere, primordialmente, que los interlocutores sean reales, representen a su fuerza política y posean capacidad de hacer cumplir los compromisos. En nuestro esquema administrativo actual, no existe la figura de Jefe de Gabinete como tal, por lo que sería necesario procesar alguna reforma a la estructura de organización del Estado mexicano, mediante el cambio constitucional respectivo, para adecuar la Secretaría de Gobernación como un ministerio del Interior con capacidad de coordinación ejecutiva e interlocución parlamentaria.

.....

2 En Ucrania, ante las exigencias de un posible ingreso a la Unión Europea, el presidente Víctor Yuschenko, ganador con la "ola naranja" de las elecciones presidenciales en 2004 en un controvertido proceso, dio un paso adelante para solventar la crisis de gobernabilidad e impulsar una agenda común, ofreciendo la Jefatura del Gabinete a cambio de un Pacto de Unidad Nacional, al líder opositor Víctor Yanukóvich, su principal adversario en 2004, apenas a inicios de agosto del presente año. Ello le dará estabilidad y gobernabilidad al país y le permitirá impulsar la agenda de reformas para insertarse en la Unión Europea.

b) O bien, avanzar hacia una coalición parlamentaria³, cediendo el partido que tiene la Presidencia de la República, los órganos de presupuestación, vigilancia y contraloría a la oposición con quien pretenda establecer alianza. Esto permitiría **parlamentarizar** la vida pública, estableciendo además, el sistema de foros y conferencias entre órganos especializados del Ejecutivo y el Legislativo para crear grupos de trabajo mixtos (“conferencias” o “audiencias”) que den forma a los proyectos de ley y establezcan el consenso para el trabajo parlamentario, evitando con ello que el Ejecutivo llegue con un “paquete” de iniciativas ante un Legislativo que debe decir “sí” o “no”, generando confrontación entre ambos poderes, como ha sucedido en el caso Fox.

- En el mediano plazo, es posible formalizar este proceso de reforma de la política e ir hacia una reforma del régimen, que permita contar con un Jefe de Estado y un Jefe del Gobierno, en un esquema semipresidencial parlamentario (casos francés o español). Para este fin, puede ser útil el pactar una Ley para la Reforma del Estado, que formalizara lo que ya estaría sucediendo en los hechos.
- De aquí, es posible abordar con éxito los temas que traban el desarrollo, comprendiendo, asimismo, que la agenda de reformas no es un “fast track”, sino un campo común que se construirá conforme madure el acuerdo político y se cumplan los compromisos. Esto es, el nuevo Ejecutivo Federal, en vez de inaugurar su gobierno con un pretendido “paquete” legislativo que le impute la responsabilidad de su cumplimiento al Congreso, puede llegar con una propuesta de cambio más viable, que se tejerá conjuntamente con el Congreso, conforme a un **método de trabajo** de responsabilidades compartidas.

4. AGENDA DE REFORMAS POSIBLES.

Existen un conjunto de temas que, de manera enunciativa y no limitativa, permiten visualizar cuál puede ser una agenda compartida de reformas posibles: la seguridad pública, la reforma electoral, la reforma hacendaria, la reforma del régimen de pensiones, la reforma de la educación pública, la reforma laboral, el capítulo agropecuario del TLC, una estrategia de política industrial, entre otros. En todos los temas, es posible establecer una diferencia analítica entre profundizar la neoliberalización como en el caso Chile, o bien, buscar las mediaciones apropiadas a un Estado con responsabilidades sociales, más acorde a una convergencia con la impronta nacionalista del PRI.

.....

³ En el esquema español de régimen semiparlamentario, como una práctica parlamentaria para estabilizar al gobierno, se entregan los órganos de vigilancia y presupuestación a representantes de la oposición.

MATRIZ TEMÁTICA PARA UNA AGENDA LEGISLATIVA

Temas	Consenso	Debate	Disenso
Economía	Derecho de propiedad Economía de mercado Autonomía entre economía y política	Nivel de intervención del Estado. Reforma hacendaria Reforma energética	IVA en alimentos y medicinas. Estado con responsabilidades sociales. Privatización Federalismo fiscal Revisión capítulo agropecuario del TLC. Política industrial.
Sociedad	Reforma Sistema de Pensiones. Reforma Laboral Combate a la pobreza. Generación de empleos. Política migratoria Reforma educativa	Programas sociales	Autonomía sindical. Seguridad social y distribución de costos en el sistema de pensiones
Política	Reforma del régimen político. Duración de campañas. Gasto de campañas.	Presidencialismo. Parlamentarismo Mayor peso al Congreso. Construcción de un gobierno de coalición. Reforma electoral Integración del IFE	Nueva Constitución Acotamiento para ingerencia gubernamental en el año electoral. Financiamiento de los partidos.
Seguridad pública	Reforma penal Juicios orales y mediación jurídica Reforma de la PGR	Policía nacional. Sistema de competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas. Sistemas de justicia penal alternativa.	Policía Nacional

5. Analítica de la agenda temática.

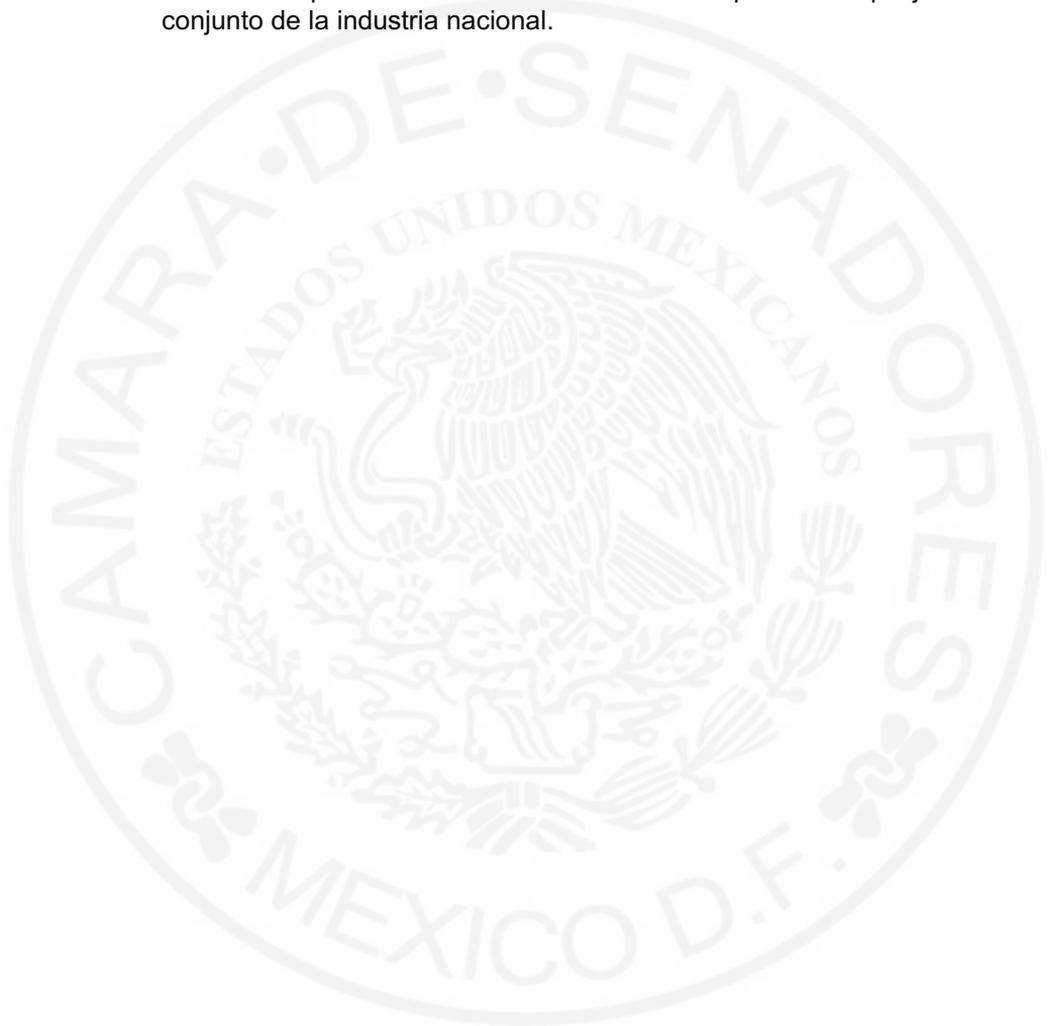
- **Reforma de la seguridad pública**, con mucho el tema más sensible para la comunidad nacional. Con el esquema neoliberal, esto se percibe como más equipamiento, mayor sistematización de la información y más fuerza pública; en el modelo de responsabilidades sociales, es posible pensar en la coordinación interestatal para integrar una policía

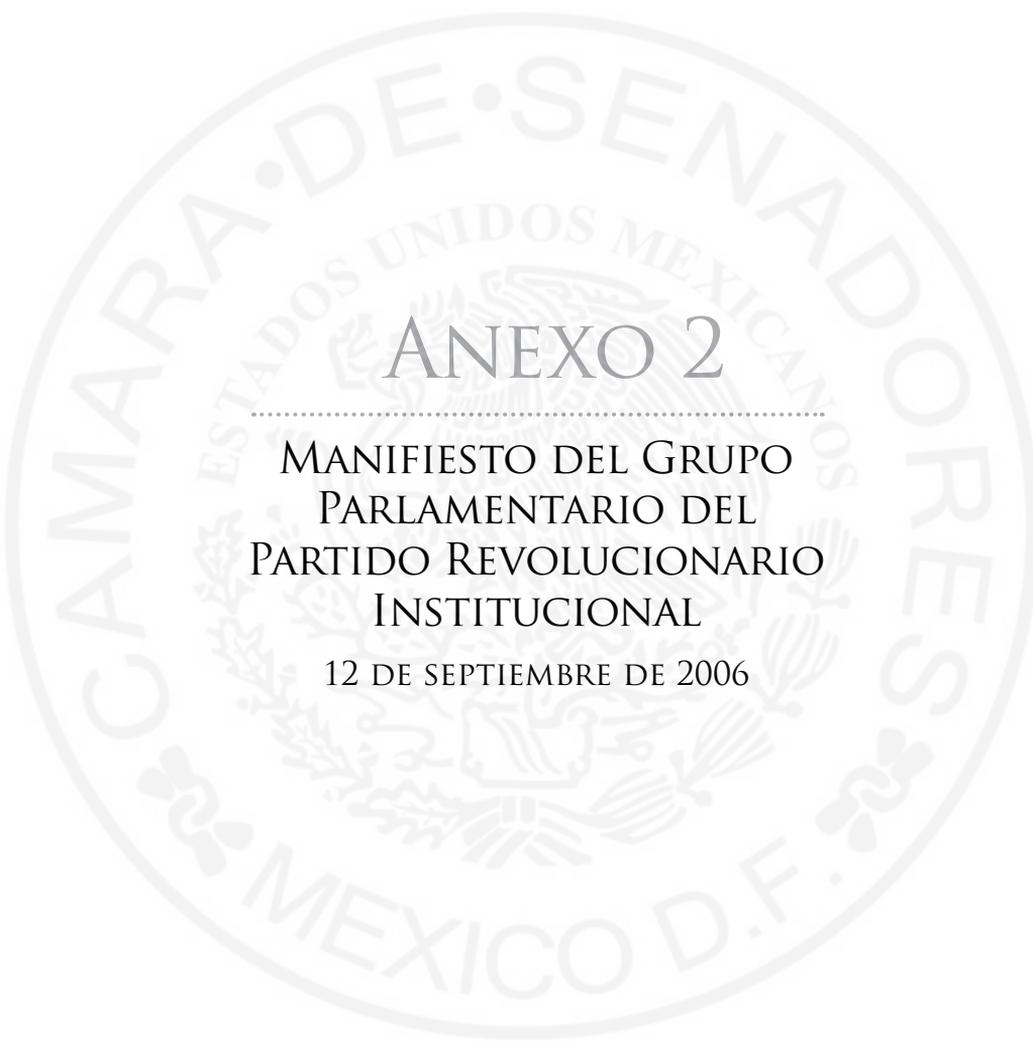
nacional, y analizar si en materia de procuración de justicia, lo que conviene es propiciar la autonomía de la PGR o reformar la impartición de justicia y cuál debe ser el papel del Ejército en el combate al narcotráfico.

- **Reforma electoral**, para resolver los asuntos pendientes; con el enfoque neoliberal, se trataría de dar algunos pasos más, ir a una segunda vuelta electoral buscando solventar algunas ineficacias pero sin entrarle al fondo del asunto, que es la inequidad y la simulación que corrompen la legalidad y la imparcialidad. La segunda vuelta se presenta como una salida que permite automáticamente la construcción de mayorías, en una sociedad diferenciada ello no es posible obtenerlo solo a través de un simple cambio en el sistema electoral. En el modelo de responsabilidades sociales, se plantea renovar el IFE y profesionalizarlo; reglamentar las precampañas, transparentar el financiamiento y establecer un mecanismo equitativo para el acceso a tiempos y medios electrónicos, mejorando la fiscalización por un ente autónomo y establecer la prohibición estricta para la promoción gubernamental en el año electoral. El cambio de fondo, es la reforma del régimen, para avanzar hacia la construcción de mayorías en el Parlamento, con un régimen semipresidencial parlamentario.
- **Reforma energética**, que pensada en términos del proyecto neoliberal, supone la construcción de un mercado eléctrico a través de varias propuestas que van desde privatizar y abrir estos sectores a la inversión privada, hasta propiciar la participación de diferentes niveles de gobierno en la generación de electricidad; en el enfoque del Estado con responsabilidad social, de lo que se trata es de modernizar las empresas públicas energéticas, estableciendo su centralidad como reguladoras del mercado, proveyéndolas de autonomía de gestión y de incentivos de mercado, ampliando su esquema de negocios para abrir espacios comunes para la inversión pública y privada.
- En la **reforma hacendaria**, lo que es urgente es desp petrolizar las finanzas públicas, darle estabilidad y equilibrio, y establecer un federalismo equitativo. En la óptica neoliberal, lo que se pretende es homologar impuestos; en un esquema de responsabilidades sociales, es posible plantear una mejor distribución de las cargas fiscales, fortalecer la progresividad y mejorar la recaudación, propiciando la ampliación de la base de contribuyentes al mismo tiempo que se cierren los huecos a la evasión y a la elusión por parte de grandes contribuyentes, e ir hacia el federalismo fiscal y hacia la reforma del régimen de pensiones, sobre la base de realizar los cambios que se requieren, distribuyendo costos y beneficios de una manera más equitativa.

- **Reforma del régimen de pensiones**, que de no atenderse, podría llevar a la quiebra técnica al sistema de seguridad social. Con una óptica neoliberal, lo que se pretende es privatizar las pensiones, cargando el costo al trabajador, que deberá pagar más por su pensión; en una lógica de responsabilidades sociales, sería posible avanzar hacia un sistema nacional de pensiones con distribución de costos y responsabilidades entre el sector público, el sector privado y los trabajadores, incluida una estrategia de rescate con, por ejemplo, un impuesto especial transparente, cuyo propósito sea el que todos paguemos un beneficio para todos, como es el de fondear las pensiones.
- **Reforma de la educación pública**, atendiendo al problema de la calidad al mismo tiempo que el de la equidad (más para quienes menos tienen). En la lógica neoliberal, la educación requiere vincularse al mercado y ser selectiva. Con el enfoque de Estado con responsabilidades sociales, la educación es una inversión a largo plazo, se requieren más recursos, mejores programas educativos, vencer el caciquismo y trabajar en serio con el magisterio y hacer de la educación, el eje del cambio cualitativo y estructural para vencer la pobreza y el subdesarrollo. Más recursos, mejor enfocados y más calidad.
- **Reforma laboral**: en la lógica neoliberal, se trata de flexibilizar el trabajo, disminuir conquistas laborales, terminar con el modelo sindical actual y reducir el costo de la nómina; en el esquema del Estado con responsabilidad social, se trata de retomar el análisis y el consenso alcanzado, para acompañar la tradición de lucha sindical mexicana con la flexibilidad en el centro de trabajo, vinculada a productividad, capacitación y seguridad social, regulada y vigilada por el Estado.
- **Capítulo agropecuario del TLC**, dado que en 2008 concluirán las salvaguardas para maíz y frijol, lo que podría arrasar el mercado interno. En la lógica neoliberal, no debe abrirse este capítulo y el mercado agropecuario deberá dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado; en la óptica del Estado con responsabilidad social, se requiere una política agropecuaria de apoyo al campo, estableciendo un período de transición más amplio o sacar estos productos del acuerdo e implementar un esquema de subsidios similar al de los socios comerciales.
- **Estrategia de política industrial**, dado que llevamos décadas sin promover deliberadamente el desarrollo industrial. En la lógica neoliberal, la mejor política industrial es la que no existe; para un Estado con responsabilidad social, la política industrial requiere apoyar

la fortaleza del mercado interno, canalizar recursos excedentes del petróleo a mejorar la infraestructura física y establecer fondos de apoyo a las empresas nacionales para promover las ventajas competitivas, fomentar nuevos negocios y generar empleos, proveyendo incentivos de mercado para el desarrollo de nichos de competitividad que jalen al conjunto de la industria nacional.





ANEXO 2

MANIFIESTO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

12 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Propuesta para la Reconciliación Nacional

- **Nueva vía para el diálogo y construcción de acuerdos**
- **Ley para la Reforma del Estado: instrumento jurídico apropiado**

El país hoy se debate en la confrontación y el encono. Esta es la herencia de seis años de un gobierno títubeante y el saldo de una elección inequitativa.

El **Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha resuelto** el dictamen de validez de la elección y procede **la declaratoria de Presidente Electo** a favor de Felipe Calderón Hinojosa, decisión que por disposición constitucional, es inatacable. **Esta declaratoria**, si bien cierra el proceso electoral de 2006 y resuelve la parte legal, **no encauza el conflicto político**, de ahí que las posturas caracterizadas por la confrontación y la descalificación mutua, pueden agravar la situación de parálisis y de falta de consensos vividos en los últimos seis años, que han impedido realizar los cambios que el país necesita.

Nos corresponde ahora superar los fundamentalismos y **generar las condiciones que garanticen un mejor futuro para todos los mexicanos**, en donde más allá de las disputas inmediatas por puestos o espacios de poder, las distintas fuerzas políticas nacionales propongan y construyan una **nueva vía para dialogar, negociar y construir los acuerdos** que nos permitan aspirar a la reconciliación nacional, recuperar la confianza en nuestras instituciones y resolver los temas que traban nuestro desarrollo. Vivimos en una era de pluralidad y de diversidad, que no es irreconciliable con la legitimidad, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas que debieran caracterizar a un buen gobierno.

Como Senadores del PRI, nos proponemos ir más allá de lo circunstancial, asumimos el reto de propiciar espacios para el diálogo y la negociación, de **incientivar los acuerdos y crear instrumentos jurídicos apropiados** que obliguen a los actores relevantes de la vida nacional, a convenir los cambios que el país requiere. No es un asunto menor, ni propio de iluminados o notables, nacionales o del extranjero. Es un asunto que nos compete a los políticos responsables y dispuestos a poner por encima de todo, el interés nacional y la salud de la República. De no hacerlo, el inmediatismo, la polarización, el encono, la confrontación y la ruptura, serán una constante en la vida nacional. Ahora más que nunca debemos propiciar y fortalecer una cultura y una política de respeto a la ley, por lo tanto, sostenemos que **las reformas necesarias deben emanar desde el Poder Legislativo.**

PROPUESTA DE INICIATIVA DE LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

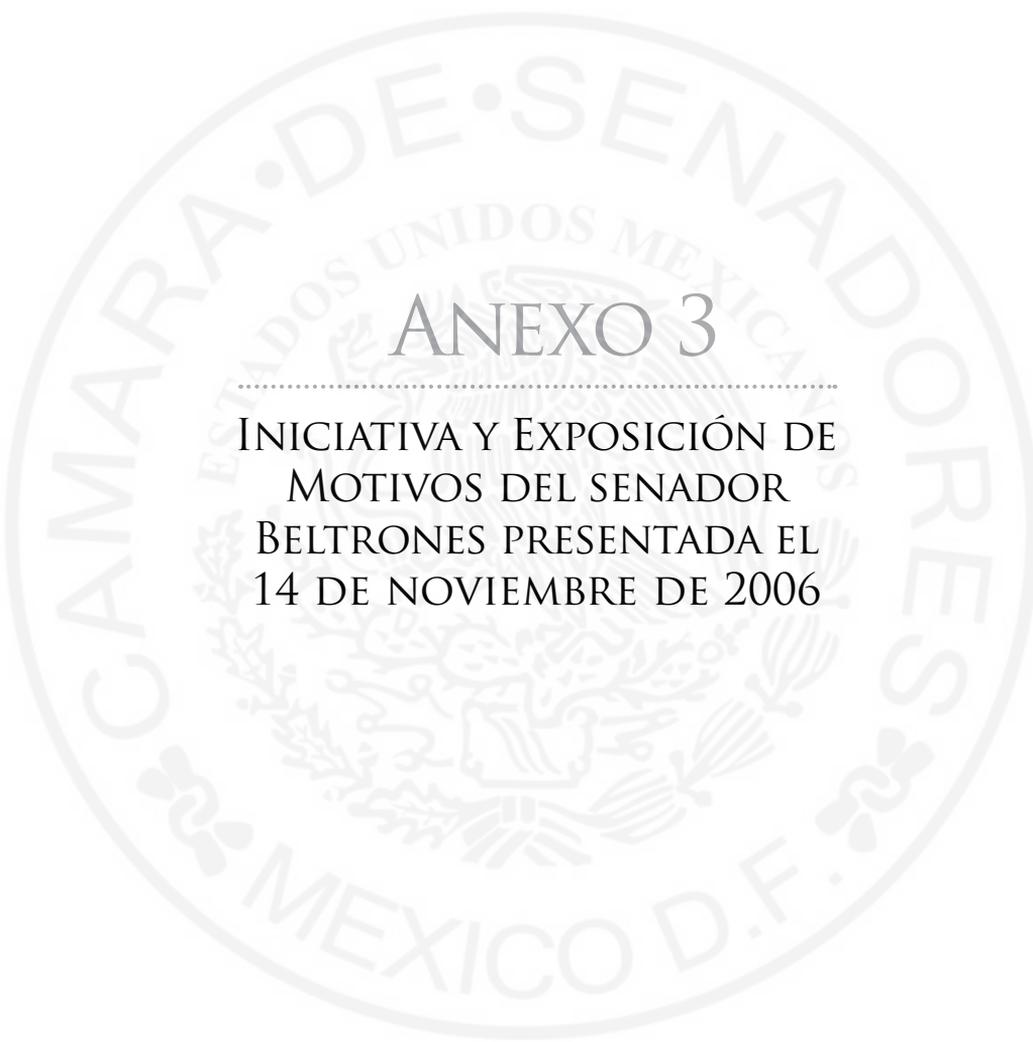
Es por ello que el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, ha propuesto impulsar una **Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, que convoque** con la garantía de la ley, **a todos los actores relevantes** de la vida nacional, el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y los Partidos Políticos representados en el Congreso de la Unión, para que participen en una **discusión ordenada, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios**, que permita el avance político del país, defina con claridad el rumbo y concluya ahora sí, una etapa pendiente en la transición democrática mexicana.

Son muchos los temas que se quisieran discutir, pero los que requieren atención inmediata son:

- **Reforma del Régimen de Gobierno** con un nuevo equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.
- **Reformas de Tercera Generación al sistema electoral** que propicien la fiscalización, premien las propuestas y eviten excesos, manipulación e injerencias indebidas.
- **Federalismo Real** basado en la cooperación y coordinación entre las entidades de la República.
- **Seguridad Pública efectiva.**
- **Política Económica** con empleo y crecimiento estable, política energética de largo plazo y reforma hacendaria equitativa e integral.
- **Política Social responsable** y combate efectivo a la pobreza.
- **Educación** gratuita, laica, moderna y de calidad.
- **Procuración** y administración de justicia eficaz.
- **Política Exterior** basada en principios constitucionales.

Los anteriores son temas que los representantes populares no pueden ignorar, ni esperar otro ciclo electoral más para que una nueva expresión de la correlación de fuerzas políticas vea si puede atenderlos. Son temas sobre los que debemos **dialogar hoy, con una visión de Estado**, con un **compromiso con México**, estando dispuestos a debatir, negociar, acercar posiciones y llegar a acuerdos, alejados del voluntarismo o de la imposición. **Tenemos la oportunidad de construir e impulsar desde el Congreso de la Unión**, un acuerdo que nos lleve a una verdadera Reforma del Estado. El Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, asume hoy el reto y, conforme a su compromiso con la Nación, habrá de plantear en el seno del Congreso de la Unión, la **Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado**, como el medio idóneo y plural para superar la confrontación y privilegiar las coincidencias en la diversidad nacional.

**GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**



ANEXO 3

INICIATIVA Y EXPOSICIÓN DE
MOTIVOS DEL SENADOR
BELTRONES PRESENTADA EL
14 DE NOVIEMBRE DE 2006

DEL SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE CREA LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO.

Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado.

**C PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CAMARA DE SENADORES DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNION;**

**CC SECRETARIOS DE LA HONORABLE
CAMARA DE SENADORES;**

HONORABLE ASAMBLEA:

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, incisos h) e i), y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a la consideración de esta Soberanía Popular, la presente iniciativa que contiene proyecto de Decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado, con el objetivo de convocar a un diálogo amplio y efectivo a las fuerzas políticas y actores fundamentales de la vida política nacional, proveyendo un método específico y apropiado para la negociación y el acuerdo político respecto de los temas prioritarios de la Nación, bajo los siguientes antecedentes y exposición de motivos:

Antecedentes

Desde hace varios años, en el país se ha debatido un conjunto de reformas sustantivas para el desarrollo político, económico y social. Sin embargo, el debate público no ha tenido como resultante la actualización de la Constitución Política y las leyes que de ella emanan a las nuevas circunstancias de un México diverso y moderno, sino que se ha propiciado el desencuentro entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, al prevalecer inercias propias de un sistema político centrado en el Presidente de la República, con la consecuente incapacidad de los diferentes actores políticos para negociar y establecer una mayoría útil en el Congreso de la Unión en un contexto diferente, caracterizado por la pluralidad y la democracia.

A ello se agregan los hechos de una elección federal de 2006 profundamente inequitativa, un debate postelectoral enconado y posturas encontradas en las principales fuerzas políticas que amenazan con dejar una herida profunda en el ser nacional. En el horizonte se cierne la polarización de la sociedad y la confrontación o la exclusión como método para conciliar diferencias, encauzar conflictos y tomar decisiones. De persistir esa visión entre extremos confrontados, el país difícilmente encontrará la manera de enfrentar los retos y los temas nacionales que hoy demandan soluciones, no sólo buenos deseos.

El 6 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el dictamen de validez de la elección presidencial y procedió a la declaratoria de Presidente Electo de Felipe Calderón Hinojosa. Esta declaratoria, inatacable por disposición constitucional, si bien cierra el proceso electoral federal de 2006 y resuelve la parte legal, no ha permitido encauzar el conflicto político y ha generado un déficit de legitimidad, de ahí que las posturas de desencuentro y descalificación mutua

entre los actores políticos, tienden a agravar la situación de parálisis y falta de consensos vividos en los últimos seis años.

Ante ello, el pasado 12 de septiembre, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República realizó una propuesta para la reconciliación nacional, sin proponer el olvido o la vuelta de página, sino que parte de la necesidad de tomar en consideración la profunda insatisfacción generada por un proceso electoral y político tan controvertido e impugnado como el de 2006, proponiéndose acatar el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y trascender las disputas inmediatas por agravios, puestos o espacios de poder.

A nosotros, como Senadores del PRI, y a todos como Senadores y legisladores de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, nos corresponde ir más allá de lo circunstancial, crear mejores perspectivas y cursos de acción para la actividad política, innovar y abrir nuevos espacios para el diálogo y la negociación, premiar los acuerdos y proveer incentivos para construir soluciones viables. Para ello, necesitamos crear instrumentos jurídicos apropiados que motiven a los actores a convenir los cambios que el país requiere.

Exposición de Motivos.

PRIMERO.- En las elecciones, se ha expresado un México plural, exigente y demandante, que obliga a los políticos a generar las condiciones que garanticen un mejor futuro para todos los mexicanos, que las distintas fuerzas políticas nacionales propongan y construyan una nueva vía para dialogar, negociar y construir los acuerdos necesarios, sin que cada fuerza política pierda su identidad o se diluya en el proceso. La sociedad demanda superar el dilema de cooperación política a ultranza o bloqueo partidario dogmático, pues inhibe el libre y público examen de ideas, proyectos e iniciativas, así como los contrapesos que se deben dar en el Congreso, impidiendo la construcción de soluciones viables.

No se ignora que en la última década, han sido planteadas distintas iniciativas de diálogo para promover o profundizar distintos aspectos de la reforma política o de algunas reformas económicas. Por todos los partidos políticos y grupos sociales es conocido el tono y el calor de los debates, así como la calidad de las diferentes posturas. Es posible afirmar que no ha sido por falta de ideas que los cambios necesarios no se hayan logrado concretar. En el pasado reciente, conocimos los casos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado convocada e integrada por el Ejecutivo Federal, así como de la discusión de las llamadas reformas estructurales, respecto de las cuales hubo mucho ruido y ningún resultado que hubiese llegado al debate en el Congreso.

SEGUNDO.- Ha sido recurrente, casi un lugar común, pretender responsabilizar al Congreso de la falta de acuerdos. Se ha perdido de vista en esta simplificación, que lo que ha propiciado el desencuentro entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido la evolución del propio entorno político y democrático de nuestro país, en donde ya no existe la identidad lineal entre el Presidente de la República y una mayoría dócil en el Congreso, sino que todo cambio o decisión trascendental requiere de negociación, construcción de puentes de entendimiento y formación de acuerdos que propicien una mayoría útil que les dé viabilidad.

Recientemente, la falta de acuerdos ha permitido que prevalezcan las diferencias sobre las coincidencias, pero no sólo esto, sino también la carencia de mecanismos apropiados para dialogar y convenir sin perder en el camino identidad y propósitos de cada uno de los grupos políticos que han pretendido asumir la representación de la sociedad. Es por ello que las convocatorias unilaterales, hechas desde la cima del poder o en el seno de grupos de notables ciudadanos, no han encontrado el eco ni el respaldo

político suficiente para contar con una mayoría útil que las impulse en el seno del Congreso de la Unión. Porque, no debe olvidarse, el Congreso de la Unión no está para servir al poder, sino para representar al pueblo, y la pretensión de subordinación o sumisión del Legislativo ante impulsos voluntaristas o autoritarios pertenecen a otro tiempo en la vida de la República. Hoy, ya no podría pensarse que es posible adoptar decisiones trascendentales sin contar con el respaldo explícito y suficiente de la representación popular.

TERCERO.- La política es negociar, es dialogar y pactar con los aliados y con los adversarios, y en el marco de la ley, se puede hacer con reglas claras que despejen las sospechas y hagan explícito lo posible. El Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República se propone impulsar una Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, que, de aprobarse, convoque, con la garantía de la ley, a todos los actores relevantes de la vida nacional, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, a las entidades federativas y los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, para que participen en una discusión ordenada, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios, que permita el avance político del país, defina lo inmediato y permita concluir una etapa pendiente en la transición democrática mexicana, que es la estabilización de la política y la integración plena de la representación nacional en la gobernabilidad del país.

Como Nación, no podríamos plantearnos ahora el esperar otra década para encontrar la manera de resolver nuestras diferencias y realizar las transformaciones que necesitamos, de una manera ordenada y sin rupturas.

CUARTO.- Nuestro régimen político muestra signos de agotamiento, el presidencialismo mexicano omnipresente y hegemónico cada vez encuentra mayores dificultades para construir mayorías estables o consensos útiles para el gobierno, y en nuestra sociedad ha emergido un pluralismo vigoroso que exige límites al ejercicio unilateral del poder, así como un mayor peso de la representación nacional en la formación de las decisiones públicas. Por otra parte, en un entorno plural y democrático, el Congreso no podría funcionar ni en el acuerdo total ni en el desacuerdo total. Los congresos son espacios para deliberar y discutir, pero también requieren mostrar capacidad para generar acuerdos e iniciativas y establecer mayorías útiles para la Nación. Este es el tiempo para negociar y establecer un nuevo balance entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que dote a nuestro régimen político de nuevas capacidades para integrar adecuadamente, la representación y las decisiones políticas.

QUINTO.- Cabe tener presente que el 2 de julio de 2006, por cuarta ocasión consecutiva desde 1997, los electores definieron un esquema de gobierno dividido y propiciaron un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el que ningún partido por sí mismo puede constituir una mayoría o imponer al resto un proyecto nacional. El mandato más claro de las urnas, puede concebirse como un mandato para la negociación política, la articulación de intereses y la construcción de acuerdos entre varias fuerzas políticas. Todos los partidos somos minorías, y cada partido necesita de los demás, debemos tenerlo claro, para evitar que en una eventual negociación, prevalezcan los disensos. Sólo si somos capaces de construir un modelo de negociación y acuerdos en el que todos ganemos, en el que sumarse a las mejores causas no sea percibido como una derrota o una cesión de principios, tendremos la posibilidad de hacer realidad un cambio democrático con rumbo y con visión política acorde a los anhelos y aspiraciones de la gente en el México del Siglo XXI.

SEXTO.- Proponemos al conjunto de las fuerzas políticas del país y a la representación nacional, una vía propia de la razón, la cual, a través de un mandato jurídico, haga posible el diálogo político que permita reformar al Estado y construir juntos las soluciones en los temas prioritarios que debemos enfrentar y resolver para destrabar los obstáculos que frenan el desarrollo nacional, con tiempos perentorios y un

mecanismo que permite generar acuerdos sobre el ritmo y la profundidad de los cambios y, por ende, al final del proceso de diálogo, estar en posibilidad de presentar a la consideración del Congreso, las iniciativas de ley o modificaciones que resulten necesarias a nuestra Constitución Política, para su correspondiente proceso legislativo.

De ser aprobada, la Ley para la Reforma del Estado que se somete a la consideración del Congreso de la Unión, habrá de proveer el procedimiento apropiado para convocar con la fuerza y legitimidad de la ley a todos los actores relevantes de la vida nacional: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, a las entidades federativas y a los ciudadanos que deseen participar y así lo manifiesten.

Se trata de una propuesta de Ley que tiene como objeto dar cauce ordenado al diálogo, la negociación y los acuerdos políticos en pro de la reforma del Estado, con agenda y tiempos perentorios, que si bien puede ser signada de naturaleza heterodoxa por no establecer explícitamente sanciones, queda claro que en política, la mayor sanción que puede tener un actor es quedar ausente de la discusión y de los acuerdos, siendo entonces política la propia sanción.

SÉPTIMO.- En nuestra legislación, existen precedentes de este tipo de leyes. En 1867, el presidente Benito Juárez promulgó la Ley de Convocatoria y de Plebiscito con el propósito de consultar sobre las decisiones de reconstitución de la República, que ha sido reconocida en derecho constitucional como una ley de convocatoria. Nuestra Constitución Política consagra derechos amplios, como el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, cuyas leyes reglamentarias no contemplan sanciones específicas para castigar a alguna persona física o moral porque no se provea de trabajo, salud o vivienda a todos los mexicanos que tienen derecho a ello. Tenemos también leyes procedimentales, como el Código de Procedimientos Penales o la Ley del Proceso Administrativo, que si bien contemplan algunas sanciones, su principal objetivo es ordenar el procedimiento al través del cual se aplica la ley, y contamos con leyes marco, como la Ley de Planeación del Desarrollo. En 1996, se establecieron bases jurídicas en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, para propiciar el diálogo y la negociación, con el establecimiento de disposiciones para pactar calendarios, agenda y bases para el diálogo y la negociación de un acuerdo de paz con dignidad y justicia. En otras latitudes, han existido leyes para encauzar procesos de reforma política, como en España, con la Ley para la Reforma del Estado de 1977, o en Argentina, con la Ley que en 1994 declara la necesidad de Reforma de la Constitución Nacional.

OCTAVO.- A diferencia de otros esfuerzos de reforma política que permitieron alcanzar notables avances en la construcción de nuestra democracia, como fueron los procesos de reforma política de los años 1977, 1986, 1990 ó 1996, en los que aún estaba presente con enorme entereza, la institución presidencial, que permitía conducir las negociaciones y convocar a los actores políticos para motivar y propiciar los cambios, hoy, la realidad es otra. La Presidencia de la República ha disminuido su presencia hegemónica y la representación política expresa una correlación de fuerzas muy diferente pues como consecuencia del desarrollo político que hemos experimentado en las tres últimas décadas, cada vez más porciones de poder se comparten con otros actores, por lo que la capacidad que tenía la institución presidencial de imponer a la manera tradicional un proyecto nacional, se ha deteriorado paulatinamente sin que hasta el momento se haya expresado en un arreglo institucional que refleje apropiadamente la nueva realidad política. Ante esta situación, México se debate estérilmente en el dilema entre cooperación o bloqueo, el cual puede extenderse indefinidamente si los actores políticos no somos capaces de encontrar la manera de romper esta inercia negativa que podría postergar los cambios necesarios por muchos años más. No vale la pena correr el riesgo de esperar 3, 6 o más años para aventurar una correlación de fuerzas que permita la hegemonía de una, si ahora tenemos la oportunidad de ponernos de acuerdo y construir una vía apropiada para ello.

NOVENO.- Vivimos una era de pluralidad y constituye un riesgo innecesario e inaceptable el pretender adoptar decisiones de fondo sin el concurso explícito de la representación nacional integrada en el Congreso de la Unión. Por ello, creemos que en un entorno político en el que la autoridad presidencial presumiblemente se ejercerá en un ambiente de pluralidad y desafío a su legitimidad, puede ser el Congreso, institución fundamental de nuestra democracia e interlocutor válido y confiable, quien convoque al diálogo político mediante el cauce del derecho, con la expedición de la Ley para la Reforma del Estado.

DÉCIMO.- La Iniciativa de Ley para la Reforma del Estado propone la creación de una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos, en la que se integra la representación de los actores fundamentales para un diálogo político efectivo e institucional, disponiendo la presidencia rotativa del titular de la Mesa Directiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, de manera alternada cada seis meses.

Se propone la integración, asimismo, de una Subcomisión Redactora, como órgano técnico integrado por especialistas en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas y Sociales, así como la creación de una Subcomisión de Consulta Pública, a efecto de expedir la más amplia convocatoria a los actores políticos y sociales, las legislaturas estatales y académicos y ciudadanos interesados en participar, para recabar de esta manera, el acervo de ideas que servirán de base para integrar el máximo consenso respecto de los cambios posibles en el contexto actual.

DÉCIMO PRIMERO.- Es preciso destacar que no se trata de establecer un concurso de ocurrencias o un maratón de buenas ideas, sino de establecer el tamiz de la concurrencia de las fuerzas políticas y actores fundamentales del país para construir los acuerdos que generen el respaldo mayoritario a las propuestas viables, como razonablemente se espera de la actividad democrática cuando convergen protagonistas responsables que actúan en consonancia con las necesidades del país.

Lo relevante en este proceso, será tanto el plantear la visión del México que queremos, como el contar con un marco normativo que constriña a lograrlo. La ley, mediante el procedimiento normado y con garantías para la participación que propone a los actores y fuerzas políticas fundamentales sin menoscabo de su identidad o posiciones propias, se constituye en un método de trabajo para el intercambio, la contrastación de ideas y la construcción de los acuerdos que generen el respaldo político suficiente en el Congreso como para promover las reformas constitucionales y legales que se convengan.

DÉCIMO SEGUNDO.- En la propuesta de la Iniciativa de Ley, los temas de pronunciamiento obligatorio para los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, así como para los partidos políticos nacionales con registro, se disponen en cuatro apartados; el primero, atañe al régimen del Estado y del Gobierno, a efecto de adecuarlos a las circunstancias de un presente democrático y plural, con contrapesos efectivos entre los poderes de la Unión, para generar legitimidad, eficacia y gobernabilidad en la conducción de los asuntos públicos; el segundo, se refiere al perfeccionamiento de la democracia y las reformas al sistema electoral, a efecto de asegurar que los procesos electorales transcurran efectivamente en el marco de la certidumbre, la legalidad, la imparcialidad, la equidad y la justicia, como es propio de todo régimen democrático; el tercer apartado, es inherente a la revisión del Federalismo, en tanto esquema de unidad, cohesión, coordinación y pertenencia de nuestra República, y en un cuarto tema, se propone abordar los asuntos inherentes a la reforma del Poder Judicial.

DÉCIMO TERCERO.- La propia Iniciativa de Ley prevé que estos temas no sean limitativos, sino que constituyen el punto de partida desde el cual sea posible definir nuevos alcances para el diálogo político, la negociación y los acuerdos, dado que se incluye la previsión para que, de convenir las

fuerzas políticas y los actores involucrados que existen otros temas de interés en materia de Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento establecido por la ley, bastando para ello el acuerdo de las partes actoras.

DÉCIMO CUARTO.- Es importante subrayar que no se pretende en ningún momento sustraer la facultad de iniciativa o de legislación que contempla la Constitución General de la República, sino de lo que se trata es de propiciar un mecanismo que genere las condiciones para un diálogo político sin exclusiones, en el marco de la ley, para procesar en el ámbito del Poder Legislativo aquellas propuestas que cuenten con el respaldo político y congresional necesario para ser aprobadas en el seno del propio Congreso.

DÉCIMO QUINTO.- Se concibe a la reforma del Estado como el resultado de un proceso plural para rediseñar la organización y funcionalidad del Estado, con una amplia participación ciudadana y de los actores políticos sustantivos, de naturaleza propositivo y deliberativo y con el alcance de los acuerdos que resulten del diálogo, la contrastación de ideas y el máximo consenso posible a establecer por los actores políticos participantes. La Ley para la Reforma del Estado se propone declarar de interés público la necesidad de lograr la reforma de las leyes e instituciones de México. La Ley para la Reforma del Estado tendrá por objeto definir temas, establecer etapas, procedimientos y términos que hagan posible concretar y procesar los cambios pactados en un tiempo perentorio, mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo políticos.

En consideración a lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República, somete a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente

Proyecto de Decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado.

Artículo 1. Se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos, en lo sucesivo Comisión Ejecutiva, con el objeto que sea el órgano rector del proceso de Reforma del Estado en México.

La Comisión Ejecutiva será un órgano plural integrado por un representante de cada grupo parlamentario de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; así como, por un representante del Poder Ejecutivo Federal y uno por cada partido político nacional con registro ante las autoridades electorales federales. Deberá designarse un representante suplente por cada uno de los titulares.

Artículo 2. La Comisión Ejecutiva será presidida por los presidentes de la Mesa Directiva de las Cámaras de Senadores y de Diputados, en ese orden, por seis meses en forma rotativa y tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Conducir y coordinar el proceso para la Reforma del Estado;
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;
- IV. Presentar a las mesas directivas de las cámaras de Diputados y Senadores, según sea el caso, los documentos que expresen el consenso básico para traducirlos en iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el consenso obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo e

- V. Interpretar los alcances de la presente Ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

Artículo 3. La Comisión Ejecutiva contará con las subcomisiones Redactora y de Consulta Pública. Asimismo, tendrá facultades para integrar otras subcomisiones, grupos de trabajo específicos y establecer cualquier forma de trabajo que estime pertinente.

La Comisión Ejecutiva contará con un secretario técnico que será el responsable de llevar el seguimiento de los acuerdos y coadyuvar a su cumplimiento. Será propuesto por el Presidente de dicha Comisión y su nombramiento deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros de la misma.

Artículo 4. La Subcomisión Redactora será un órgano técnico dependiente de la Comisión Ejecutiva y se integrará hasta por cinco especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales, de nacionalidad mexicana, reconocidos tanto por la calidad de su obra escrita como por su trayectoria profesional.

La Subcomisión Redactora tendrá como funciones elaborar los proyectos de propuestas que le solicite la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente reciba de la misma.

Artículo 5. La Subcomisión de Consulta Pública será un órgano operativo dependiente de la Comisión Ejecutiva y se integrará por tres representantes de cada una de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como por un representante del Poder Ejecutivo Federal.

La Subcomisión de Consulta Pública tendrá como funciones organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria respectiva que al efecto emita la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones que ésta formule.

Artículo 6. Para que la Comisión Ejecutiva y las subcomisiones puedan sesionar y tomar acuerdos deben reunirse por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. Las decisiones y acuerdos se tomarán por las dos terceras partes de los presentes. Las sesiones que celebre la Comisión Ejecutiva sólo serán válidas siempre y cuando el número de suplentes que concurran en lugar de los miembros titulares no sea mayor de cinco.

Los presidentes de la Comisión Ejecutiva y de las subcomisiones podrán ausentarse de las sesiones hasta por tres veces consecutivas, para lo cual nombrarán un presidente suplente entre los miembros que integren el órgano respectivo.

Artículo 7. El proceso de Reforma del Estado constará de seis etapas:

- I. Presentación de propuestas;
- II. Consulta pública;
- III. Negociación y consenso;
- IV. Redacción de los proyectos;
- V. Validación y propuestas finales y
- VI. Proceso legislativo.

Artículo 8. Los poderes Legislativo y Ejecutivo federales y los partidos políticos nacionales con registro ante las autoridades electorales federales, así como todos los que participen en la consulta, deberán entregar a la Comisión Ejecutiva sus propuestas concretas de reforma en los temas que señala el artículo 10 de esta Ley, conforme a los requisitos y en los plazos que determine la Comisión Ejecutiva en la convocatoria que al efecto expida.

Artículo 9. Las iniciativas de reformas y adiciones o de nuevas leyes que acuerde la Comisión Ejecutiva, deberán enviarse a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la cual será la cámara de origen en el proceso legislativo correspondiente.

Conforme se logren los acuerdos en la Comisión Ejecutiva y se concluya cualquiera de los temas a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley, ésta podrá enviar a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores el conjunto de iniciativas que correspondan a dicho tema, para iniciar el proceso legislativo indicado.

Los temas que señala como obligatorios el primer párrafo del artículo 10 de esta Ley deberán ser completados y haberse remitido a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores las iniciativas respectivas, a más tardar en 12 meses calendario a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del presente ordenamiento legal.

Artículo 10. Los temas de pronunciamiento obligatorio para los poderes Legislativo y Ejecutivo federales y los partidos políticos nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo y
- IV. Reforma del Poder Judicial.

En caso de que surgieren otros temas de interés inherentes a la Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la presente Ley. Para ello, será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento obligatorio que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el período de vigencia de la presente Ley.

Artículo 11. A efecto de cubrir los gastos que ocasione el cumplimiento de esta Ley, se autorizan las transferencias indispensables del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2006, de las partidas de comunicación social o de las partidas de programas no sustantivos que estimen pertinentes los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación; en este caso, los gastos que se causen se repartirán proporcionalmente entre dichos poderes de la Unión. De igual manera, se deberán incluir en los Presupuestos de Egresos de la Federación para el año 2007 y, de ser necesario en 2008, los gastos que se programe erogar por los mismos motivos durante dichos períodos anuales.

Artículos transitorios.

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Comisión Ejecutiva deberá quedar integrada e instalada dentro de los quince días naturales siguientes de la entrada en vigor de esta Ley.

Tercero. La Comisión Ejecutiva deberá, dentro de los quince días naturales siguientes a su instalación, integrar e instalar las Subcomisiones Redactora y de Consulta Pública.

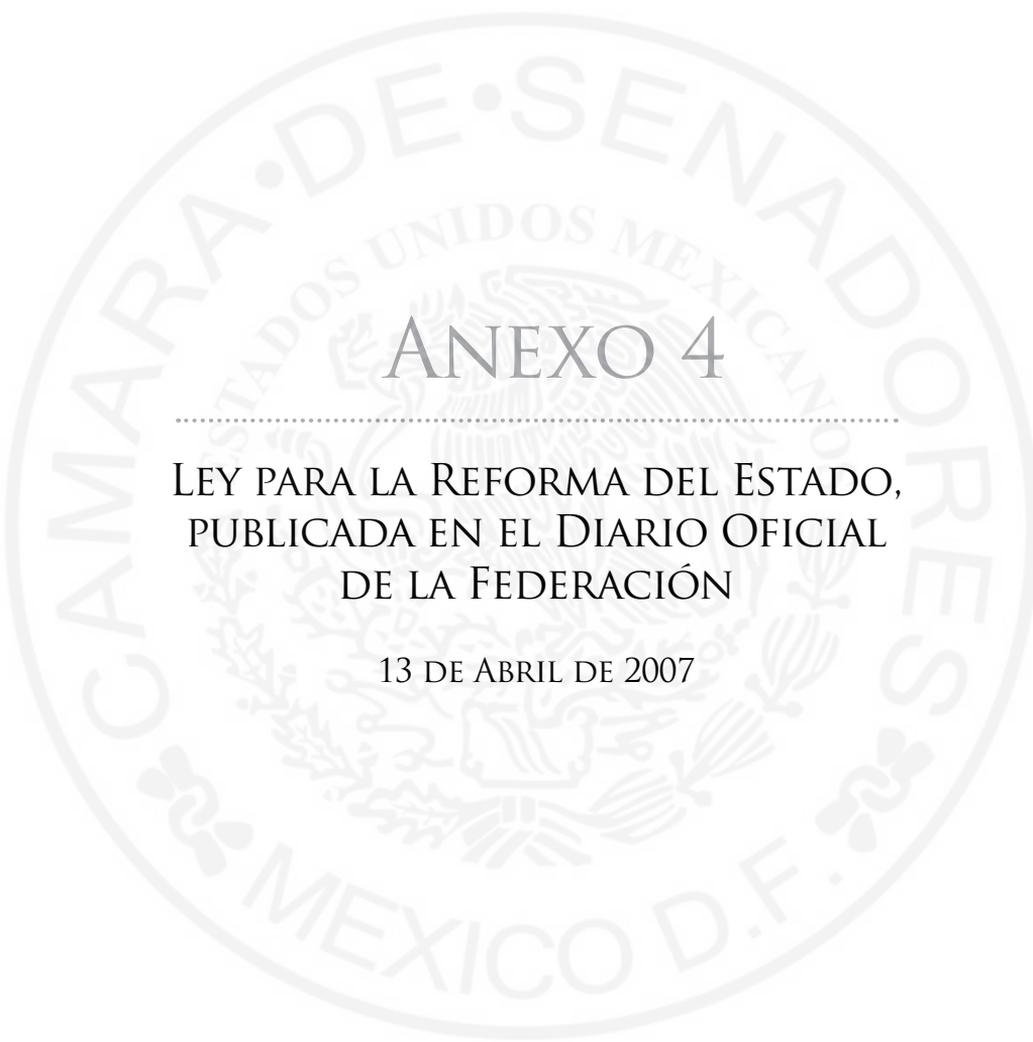
Cuarto. La Comisión Ejecutiva y las subcomisiones deberán aprobar sus reglas y lineamientos de operación a más tardar en la sesión inmediata posterior a la de su instalación.

Quinto. La Comisión Ejecutiva deberá expedir la Convocatoria para la Consulta Pública de la Reforma del Estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a partir de la instalación de ésta.

Sexto. La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previa declaratoria al respecto de la Comisión Ejecutiva, pudiendo ésta solicitar al pleno del Senado de la República, una prórroga hasta por seis meses adicionales, presentando la justificación correspondiente. El Pleno del Senado de la República determinará lo procedente mediante el voto de dos terceras partes de los presentes en la sesión en que se realice la votación.

Atentamente

SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA



ANEXO 4

LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO,
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL
DE LA FEDERACIÓN

13 DE ABRIL DE 2007



LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2007

Ley Abrogada a partir del 13 de abril de 2008 por Decreto DOF 13-04-2007

Nota: Esta Ley quedó sin efecto con base en el artículo séptimo transitorio de la misma que a la letra indica: "La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Artículo Único. Se expide la Ley para la Reforma del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 1. Las normas contenidas en la presente Ley son de orden público y de observancia general.

Es objeto de esta Ley establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.

Artículo 2. Se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. En lo sucesivo se denominará Comisión Ejecutiva.

Artículo 3. La Comisión Ejecutiva estará integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Deberá designarse un representante suplente por cada uno de los titulares.

Podrán participar en la Comisión Ejecutiva los representantes del Poder Ejecutivo Federal que al efecto designe, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes asistirán a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto. Deberá designarse un representante suplente por cada uno de los titulares.



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Centro de Documentación, Información y Análisis

LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Ley Abrogada DOF 13-04-2007

De la misma manera, podrá participar una representación del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la Reforma del Poder Judicial.

Artículo 4. La Comisión Ejecutiva será presidida en periodos de seis meses cada uno, por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en el orden anunciado.

Las Presidencias de las Comisiones de la Reforma del Estado de ambas Cámaras fungirán como vicepresidentes.

La Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado;
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;
- IV. Promover la presentación, ante la Cámara de Senadores y de Diputados, según sea el caso, por parte de los sujetos legitimados para ello, de las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el acuerdo obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo, e
- V. Interpretar los alcances de la presente Ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

Artículo 5. La Comisión Ejecutiva contará con las Subcomisiones de Consulta Pública y Redactora. Asimismo, tendrá facultades para integrar otras subcomisiones, grupos de trabajo específicos y establecer cualquier forma de trabajo que estime pertinente.

La Comisión Ejecutiva contará con un secretario técnico que será el responsable de llevar el seguimiento de los acuerdos y coadyuvar a su cumplimiento, así como proveer la relatoría y el apoyo logístico necesario para el desahogo de cada uno de los temas convenidos en el presente ordenamiento y de conformidad con los términos de la convocatoria que al respecto se emita. Será propuesto por el Presidente de dicha comisión y su nombramiento deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros de la misma.

Artículo 6. La Subcomisión de Consulta Pública se integrará por seis representantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, miembros de las comisiones ordinarias competentes, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado.



La Subcomisión de Consulta Pública tendrá como funciones las siguientes:

I. Recopilar y revisar las minutas radicadas en las comisiones de dictamen, así como las iniciativas presentadas por los diputados y senadores de las distintas fuerzas políticas; por las Legislaturas de los Estados y por el Ejecutivo Federal, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto a los temas para la Reforma del Estado;

II. Recabar y analizar la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, relativas a los temas para la Reforma del Estado.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en las fracciones anteriores, la Subcomisión de Consulta Pública deberá realizar dicho análisis y consulta, conforme a la agenda prevista en el artículo 12 de la presente Ley, y

III. Organizar la consulta pública nacional para la Reforma del Estado, en los términos de la convocatoria que al efecto emita la Comisión Ejecutiva y conforme a las indicaciones que ésta formule.

Artículo 7. La Subcomisión Redactora se integrará por las Presidencias de las Comisiones Ordinarias competentes de ambas Cámaras, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y hasta por ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales, de nacionalidad mexicana, reconocidos tanto por la calidad de su obra escrita como por su trayectoria profesional.

La Subcomisión Redactora tendrá como funciones elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado, a solicitud de la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente reciba de la misma.

Artículo 8. Para que la Comisión Ejecutiva y las Subcomisiones puedan sesionar y tomar acuerdos deberán reunirse por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. Las decisiones y acuerdos se tomarán por el máximo consenso posible de los presentes. Las sesiones que celebre la Comisión Ejecutiva sólo serán válidas siempre y cuando el número de suplentes que concurran en lugar de los miembros titulares no sea mayor de cinco.

El Presidente de la Comisión Ejecutiva, podrá ausentarse de las sesiones, su ausencia será sustituida por el Vicepresidente de la Comisión.

Artículo 9. El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado constará de las siguientes etapas:

I. Presentación de propuestas;



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Centro de Documentación, Información y Análisis

LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Ley Abrogada DOF 13-04-2007

- II. Consulta pública;
- III. Negociación y construcción de acuerdos;
- IV. Redacción de los proyectos, y
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

Artículo 10. Los integrantes de la Comisión Ejecutiva y todos los que participen en la consulta, deberán entregar a la propia Comisión sus propuestas concretas de reforma en los temas que establece la presente Ley, conforme a los requisitos y en los plazos que determine la Comisión Ejecutiva en la convocatoria que al efecto expida.

Artículo 11. Conforme se logren los acuerdos en la Comisión Ejecutiva o se concluya cualquiera de los temas a que se refiere la presente Ley, se elaborarán las iniciativas que expresen estos acuerdos y podrán ser suscritas por los legisladores que la integran que así lo decidan; éstas se presentarán a la Cámara que corresponda.

Artículo 12. Los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

En caso de que surjan otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la presente Ley. Para ello será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento prioritario que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el periodo de vigencia del presente ordenamiento.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Comisión Ejecutiva deberá quedar integrada e instalada dentro de los quince días naturales siguientes de la entrada en vigor de esta Ley.



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Centro de Documentación, Información y Análisis

LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Ley Abrogada DOF 13-04-2007

Tercero. La Comisión Ejecutiva deberá, dentro de los quince días naturales siguientes a su instalación, integrar e instalar las Subcomisiones Redactora y de Consulta Pública.

Cuarto. La Comisión Ejecutiva y las Subcomisiones deberán aprobar sus reglas y lineamientos de operación a más tardar en la sesión inmediata posterior a la de su instalación.

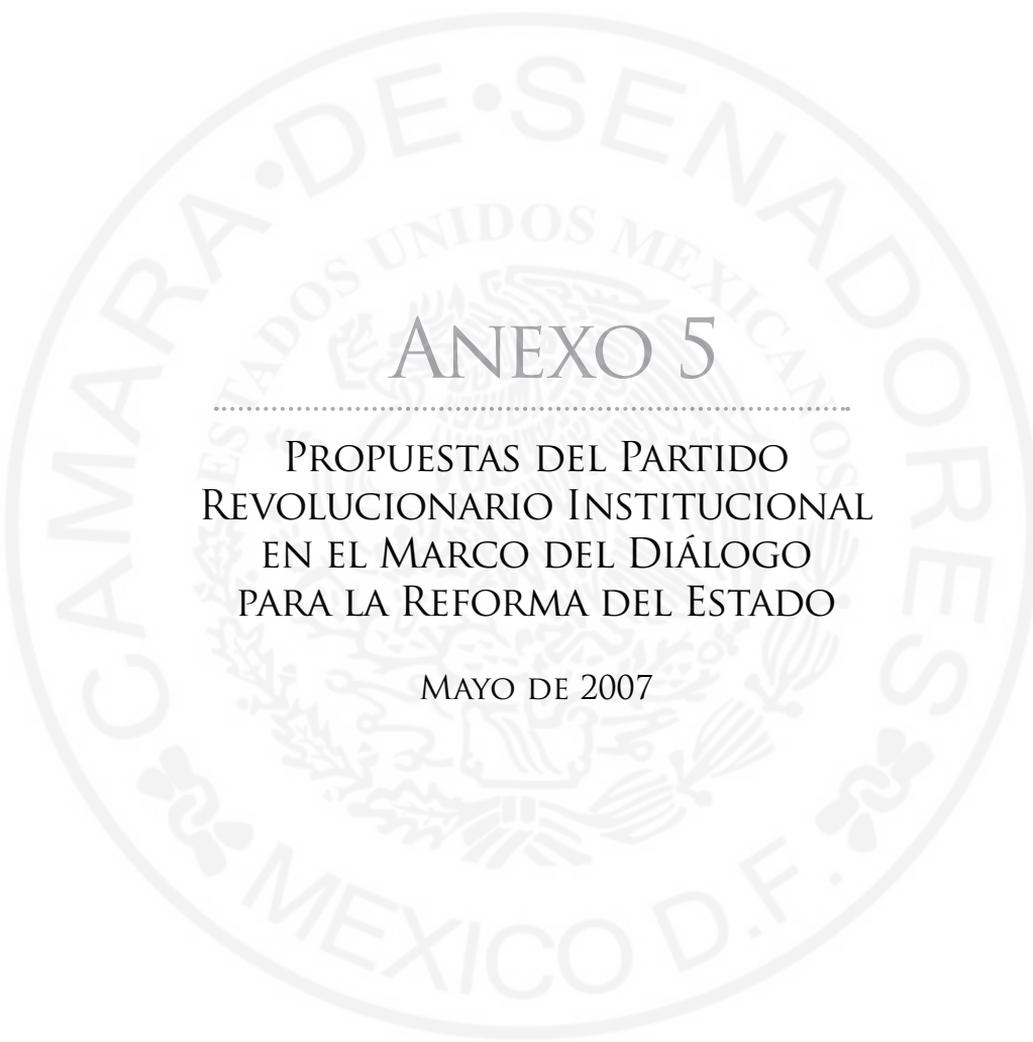
Quinto. La Comisión Ejecutiva deberá expedir la Convocatoria para la Consulta Pública de la Reforma del Estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a partir de la instalación de ésta.

Sexto. A efecto de cubrir los gastos que ocasione el cumplimiento de esta Ley, se autorizan las transferencias indispensables del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2007, preferentemente de las partidas de programas no sustantivos, que estimen pertinentes los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

Séptimo. La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 29 de marzo de 2007.- Dip. **Jorge Zermeño Infante**, Presidente.- Sen. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Dip. **María Eugenia Jiménez Valenzuela**, Secretaria.- Sen. **Renán Cleominio Zoreda Novelo**, Secretario.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de abril de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**.- Rúbrica.



ANEXO 5

PROPUESTAS DEL PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
EN EL MARCO DEL DIÁLOGO
PARA LA REFORMA DEL ESTADO

MAYO DE 2007

PROPUESTAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL DIÁLOGO PARA LA REFORMA DEL ESTADO

24 DE MAYO DE 2007

PRESENTACIÓN

En concordancia con la decisión del PRI de participar en el proceso impulsado por la “Ley para la Reforma del Estado”, aprobada por el Congreso de la Unión, el documento anexo presenta los lineamientos generales de algunas de las propuestas que hemos integrado los priístas sobre las diversas materias a analizar.

Siendo el Partido Revolucionario Institucional un organismo político tan amplio, continuamos en la consulta con nuestros órganos internos, los Consejos Políticos y sus comisiones, dirigentes de organizaciones y sectores, legisladores federales y locales, gobernadores y autoridades municipales; por lo que seguramente este planteamiento inicial podrá ser enriquecido ampliado, con las modificaciones que hagan posible su viabilidad política jurídica, a partir de la generación de consensos o acuerdos mayoritarios con otras fuerzas políticas, en caso de merecer el respaldo de nuestros legisladores.

El PRI ha participado positiva y constructivamente en procesos anteriores de reformas políticas, electorales y constitucionales, que han contribuido a mejorar las relaciones y el equilibrio entre los poderes; el sistema y las instituciones electorales; las normas y la competencia plural de los partidos; la integración de la representación popular; e incluso la creación de nuevas instituciones. En esas ocasiones, los priístas hemos tenido la capacidad de articular coincidencias y consensos con otras fuerzas y corrientes políticas nacionales.

En el perfeccionamiento de nuestra democracia y la vida institucional del país, lo importante es actuar, proponer y decidir con responsabilidad, imaginación e inteligencia.

La evolución de México, que el PRI ha promovido y a la vez ha sabido reconocer, nos ha orientado para evitar posturas inmovilistas; y también para cuidar y fortalecer nuestra vida política, la pluralidad de ideas y la consistencia de las instituciones; que contribuyen a la convivencia política civilizada y la estabilidad política.

Para coadyuvar a configurar esta nueva etapa de la vida del país, hemos recibido y decantado diversas propuestas, que ordenamos y sistematizamos en la presente entrega, en los capítulos de la agenda prevista.

Como ya se ha dicho, estas propuestas eventualmente podrán ampliarse, enriquecerse o completarse, con otras que, en su caso, consideremos adicionar, para seguir participando con interés, constructivamente, en los trabajos de esta Comisión.

CONTENIDO

PROPUESTAS QUE LA DIRIGENCIA DEL PRI PRESENTA A LA COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO.

CAPITULO I.	RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO.	126
CAPITULO II.	DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL.	135
CAPITULO III.	FEDERALISMO.	154
CAPITULO IV.	REFORMA DEL PODER JUDICIAL.	160
CAPITULO V.	GARANTÍAS SOCIALES.	171

PROPUESTAS DEL PRIQUE PRESENTA A LA COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO.

CAPITULO I. REGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO.

Consideraciones generales sobre la necesidad de la reforma del estado en México.

El Partido Revolucionario Institucional propone reformar al Estado para garantizar la gobernabilidad democrática del país, en un sistema de gobierno dividido en el que ninguna fuerza política es mayoritaria. Nos pronunciamos por un régimen presidencial mejor equipado en cuanto a sus atribuciones y un mejor equilibrio entre poderes. El propósito es crear los incentivos institucionales que permitan dialogar y convenir en la pluralidad.

Derivado de la intensa competitividad política que el país ha vivido en los últimos 20 años, la vida pública se ha visto sometida a grandes tensiones. Afortunadamente, hasta hoy las instituciones han resistido; aun cuando todos debemos reconocer que en general éstas fueron pensadas e instauradas para una realidad diferente que giraba en torno a un Presidente fuerte con un partido que tenía una amplia mayoría en el Congreso. Sin embargo, a partir de 1997, cuando ya ningún partido ha logrado obtener mayoría, surge la necesidad de una reforma del Estado que actualice y equiepe a nuestras instituciones políticas con los instrumentos y los medios para actuar en un escenario de gran complejidad para procesar las diferencias y construir acuerdos. En consecuencia, se requiere repensar el entramado institucional para construir la gobernabilidad democrática en un sistema de gran pluralidad legislativa y gobierno dividido.

En las elecciones federales de julio de 2006, el Presidente de la República obtuvo el 35.7% de los sufragios válidos, aventajando por un estrecho margen de 233 mil votos a la segunda fuerza electoral, el 0.56%, en comicios que fueron, más que competidos, controvertidos y cercanos a la confrontación y la ruptura. Más aún, conforme a los resultados electorales, es claro que el partido del Presidente constituye la minoría más grande, efecto que se ha ido acentuando desde 1997, año en el que, por vez primera, el partido gobernante no constituyó una mayoría por sí mismo. Desde entonces, en cuatro elecciones federales sucesivas, la

Presidencia de la República no ha obtenido una mayoría propia que le permita una relación disciplinada con el Congreso a la manera del régimen de partido hegemónico.

Por ello, el tema de la gobernabilidad democrática en el México actual pasa necesariamente por una reforma del Estado y de las formas de ejercicio del poder político.

Es evidente que la mayor fuente de conflicto político en la actualidad ya no reside en el proceso electoral, sino en la indefinición que el país vive respecto de lo que es permanente y lo que puede ser cambiado en el proceso de gobierno. Al no encontrarse una adecuada solución, el fantasma de una parálisis permanente se hace presente.

Durante el gobierno anterior, el titular del Poder Ejecutivo Federal en lugar de reconocer esta realidad y los retos que implicaba para la gobernabilidad, apostó a ganar una mayoría en el Congreso que según él le facilitara el trabajo, en lugar de convocar a una gran reforma de las instituciones y dedicarse a construir nuevos acuerdos políticos para que, a partir de acuerdos y compromisos explícitos, se estableciera un sistema con incentivos para la colaboración democrática constructiva y costos para quienes decidieran continuar con el inmovilismo.

El gran déficit político herencia del sexenio recién concluido, es el hecho que no encontró —o no hizo el esfuerzo necesario para ello— una fórmula adecuada para que se pudiera transitar de la dificultad que implican los “gobiernos divididos” a un espacio público nuevo y creativo de “gobiernos compartidos, de colaboración o de consentimiento”, sin que esto signifique la subordinación, derrota o el exterminio de las fuerzas políticas opositoras.

De manera evidente, no se comprendió que cuando no se pueden obtener las mayorías en las urnas, hay que buscar construir las a través de los acuerdos, de crear puntos comunes de unión, del intercambio de intereses que nos lleven a los acuerdos y compromisos para poder avanzar al ritmo que las necesidades del país exigen. Esto es lo que la política reclama a los políticos, por lo que es inmoral exhibir esta imposibilidad como un pretexto para eludir responsabilidades.

De insistir en la misma apuesta, los riesgos para el país se verán incrementados, pues ya no es posible el lujo de perder seis años más o lo que es más grave, perder el siglo. Si no se avanza en la Reforma del Estado, en la construcción de las nuevas reglas del juego político, si no fortalecemos y equipamos a las instituciones para lidiar con los nuevos retos que implican, por ejemplo, el crimen organizado y sus impactos en la seguridad pública en el funcionamiento del gobierno, del amplio arsenal de recursos de que dispone el crimen organizado para comprar lealtades y corromper autoridades de todos los niveles, no habrá un proyecto viable de desarrollo, no podremos sentar las bases de una economía social de mercado competitiva, el Estado no contará ni con los recursos ni con la fortaleza para cumplir con sus responsabilidades sociales, la desigualdad se acrecentará, será cada vez más difícil evitar conflictos sociales, la falta de eficacia del derecho continuará imperando y, por ende, pondremos en riesgo la gobernabilidad democrática.

Es importante que todos aceptemos, gobierno y oposiciones, que la pluralidad expresa y fortalece la democracia, en lugar de debilitarla o amenazarla, para que, a partir de esta nueva concepción, se exploren nuevas modalidades de organización del gobierno para dar cabida a las opciones y al compromiso entre quienes, por encima de las diferencias, estemos en posibilidad de compartir propósitos y capacidad de lograr acuerdos.

Hay una percepción bastante extendida en la sociedad de que necesitamos un gobierno diferente, que se concentre en los problemas, con capacidad de maniobra y para generar

consensos en torno a los temas cruciales para la gobernabilidad democrática; esto es, fortalecer a las instituciones del Estado mediante la reforma, para garantizar la seguridad y tranquilidad de los mexicanos, para cimentar un proceso duradero de reconciliación nacional y alentar el desarrollo del país.

Igual que en el pasado, los mexicanos tenemos nuevamente el reto de construir las reglas y las instituciones que nos permitan enfrentar con éxito los retos de la pluralidad, de la globalización y sobre todo el reto de construir una sociedad próspera en la que todos los mexicanos tengamos cabida.

El reto principal es cómo dar impulso a una auténtica colaboración entre Poderes y al papel que juega el Congreso en el Estado. Se ha hablado de las posibilidades de persistir en un presidencialismo ilustrado y voluntarista, así como de las bondades de los sistemas parlamentarios. En nuestro país, conforme a nuestras raíces y tradición histórica, el presidencialismo es una institución congruente con la idiosincrasia mexicana. Reformarlo, implica abrir la ruta hacia la reconciliación nacional duradera, que descansa sobre instituciones funcionales, eficaces y legítimas.

En este sentido, existe la posibilidad de transitar hacia una sistema político presidencialista renovado con un gobierno de gabinete que permita crear un sistema estable de alianzas entre fuerzas políticas y entre los Poderes, con el objetivo de darle solidez y eficacia al funcionamiento del aparato público, procesar diferencias y las naturales discrepancias producto de la pluralidad, así como dotar a la Presidencia de una renovada capacidad de conducción de las transformaciones que México requiere. Hay que debatir acerca de la naturaleza y los alcances de esta nueva institución, así como de su repercusión en el ámbito de las entidades federativas.

Distinguidos autores que han estudiado y analizado los procesos de transición democrática coinciden en que para la instauración, permanencia, estabilidad y eficacia de la democracia es necesario garantizar normativamente una nueva forma de distribución y ejercicio del poder, así como de relación constructiva entre los poderes y, claro, que esto vaya acompañado de una práctica y voluntad de aceptar y aplicar estas nuevas reglas por parte de todos los actores políticos.

Por eso el Partido Revolucionario Institucional, expresa su total compromiso de participar con toda su experiencia y su voluntad, en el rediseño de nuestras instituciones políticas y de honrarlas en la práctica diaria. En este entorno, la propuesta del PRI es actualizar la funcionalidad del Estado y del régimen de Gobierno, así como propiciar un nuevo equilibrio y mayor igualdad entre los Poderes de la Unión, a partir de tres ejes esenciales:

- Reforma del régimen de gobierno;
- Nuevo equilibrio entre los poderes;
- Reforma del Congreso.

I. Reforma del régimen de Gobierno.

Resulta claro que debemos actualizar y ajustar el marco de atribuciones de la Presidencia para que ésta pueda funcionar en una realidad política determinada por una gran pluralidad en el Congreso, pues resulta evidente que la etapa de las mayorías absolutas y el Partido hegemónico es irrepetible, ante la diversificación política de nuestra sociedad. Para ello, el PRI propone las siguientes modificaciones institucionales:

1. **Creación de la figura de Jefe de Gabinete.** Actualmente, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la relación con el Congreso corre a cargo de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el secretario del despacho no se encuentra investido de facultades de interlocución plena con el Congreso con el que debe relacionarse. En estricto sentido, el secretario de Gobernación actúa como un intermediario entre el titular del Poder Ejecutivo y la soberanía nacional. La experiencia española en su contexto, la argentina en el estricto sentido presidencialista y más recientemente en Ucrania, han permitido introducir un esquema de mediación política sin afectar la fortaleza y legitimidad de la presidencia.

- En congruencia con la tradición presidencial mexicana, a efecto de actualizar esta institución al entorno de pluralidad y debida corresponsabilidad entre los poderes, resulta procedente introducir una figura como la Jefatura de Gabinete, que ha funcionado adecuadamente ya en otros países, mediante la reforma constitucional y reglamentaria respectivas, con las siguientes características generales:
 - o El nombramiento y remoción del Jefe de Gabinete corresponde al ámbito de atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, requiriéndose ratificación del mismo por el Senado de la República por el voto de la mitad más uno del total de sus integrantes. Esto significa que es responsable políticamente frente al Presidente y el Congreso.
 - o El titular de la cartera del Jefe de Gabinete tendrá las siguientes facultades:
 - Asumir la representación del Gobierno Federal ante el Congreso, con derecho a voz en el pleno de las Cámaras de Senadores y de Diputados.
 - Asumir la conducción de la relación política con el Congreso y con las entidades de la República.
 - Ejercer, al interior de la Administración Pública Federal, las funciones de coordinador del Gabinete y coordinador de la contraloría interna del Poder Ejecutivo Federal.
 - Informar al Congreso cada mes, del estado que guarda la administración pública federal.
 - Asistir a las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones ordinarios y extraordinarios del Congreso.
 - Asistir a las sesiones del Congreso, conforme a la periodicidad que establezca la Ley Orgánica del mismo, a efecto de desahogar los asuntos en la cartera de intereses del Gobierno Federal, así como dar respuesta a los requerimientos que le haya planteado oportunamente y por escrito, el propio Congreso, conforme a las modalidades que marque la ley.
 - El Congreso tendrá la facultad de retirar la ratificación del nombramiento del Jefe de Gabinete, con el voto de 2/3 de los integrantes del Senado de la República. Esto será interpretado como una moción de desconfianza en el titular de la cartera. Su relevo, en todo momento, seguirá las reglas de designación por parte del Presidente de la República y ratificación correspondiente del Senado.

2. **Ratificación de los integrantes del Gabinete Legal.** Otorgar al Senado la facultad para ratificar a los integrantes del Gabinete Presidencial. Adicionalmente a ellos, y a los que actualmente ratifica, a los siguientes altos servidores públicos de la Federación: Director General de Petróleos Mexicanos, Director General de la

Comisión Federal de Electricidad, al Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, a propuesta del titular del Ejecutivo Federal. Se conserva la atribución que actualmente tiene de ratificar al Procurador General de Justicia de la Nación.

- Ello implica la modificación del Artículo 89 Constitucional y de los consecuentes que resulten, a efecto de que sea facultad del titular del Ejecutivo Federal el proponer el nombramiento de los integrantes del gabinete legal, los cuales serán ratificados por el Senado de la República.
 - El Presidente de la República tendrá la facultad de remover libremente a los integrantes del Gabinete Legal, con la obligación de informar al Senado, pudiendo nombrar un encargado del despacho en tanto realiza la propuesta de un nuevo titular, el cual deberá ser ratificado por el propio Senado.
3. **Reforma del gobierno federal.** En congruencia con las propuestas anteriores, se trata de reorganizar la Administración Pública Federal para hacerla más eficaz y más ágil. Con ese propósito se propone crear la Jefatura de Gabinete, se sustituyen las Secretarías de Gobernación y la de Seguridad Pública por la Secretaría del Interior, con funciones de seguridad interior; desaparecería la Secretaría de la Función Pública, considerando que la función de contraloría interna se atribuirá a la Jefatura del Gabinete, y se reforzarían las atribuciones, en el Legislativo, del Órgano Superior de Fiscalización.

II. Nuevo equilibrio entre los Poderes de la Unión.

A efecto de incorporar a la institución presidencial renovada los instrumentos necesarios para una relación eficaz con el Poder Legislativo, así como disponer de un nuevo mecanismo de resolución de controversias constitucionales, se propone realizar las siguientes modificaciones:

En lo que se refiere a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo:

1. **Modernizar el mecanismo a través del cual el Ejecutivo Federal rinde cuentas al Congreso**, estableciendo que el Ejecutivo Federal tendrá la obligación de rendir un informe por escrito cada año conforme a lo dispuesto en el Artículo 69 de la Constitución, integrando en el mismo, los informes parciales que cada mes deberá rendir en su nombre, el titular de la cartera de Jefe de Gabinete. De esta forma, el mecanismo de rendición de cuentas se realizará de una manera más cotidiana, procediendo el diálogo entre los poderes a efecto de hacer más transparente y efectiva, la rendición de cuentas y la formulación de observaciones por parte del Congreso.

Deberá dejarse abierta la posibilidad de que, de así convenirlo el Ejecutivo, pueda comparecer personalmente a rendir el informe.

2. **Trámite Legislativo Preferente.** Establecer el mecanismo de Trámite Legislativo Preferente para las iniciativas provenientes del Gobierno Federal, a efecto de que el Congreso esté obligado a dictaminar, en un plazo no mayor a 90 días a partir de su recepción, aquellas iniciativas proveniente del Ejecutivo en la que solicite urgente y obvia resolución. Será necesario definir claramente cuáles son las materias que

pueden ser incluidas en este trámite: p.e. seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, y acotar el número de veces por periodo de sesiones en que se puede utilizar. Determinar asimismo que de no encontrarse sesionando el Congreso, la Comisión Permanente convocará a período extraordinario, de estar fundamentado y motivado el requerimiento, o bien, declarará la procedencia para ser examinado en el periodo ordinario siguiente.

3. **Permiso automático al Presidente para ausentarse del territorio nacional en períodos no mayores a 7 días no consecutivos.** Para facilitar la movilidad del Presidente de la República, en los casos en que éste se ausente del país por un periodo menor a 7 días que no sean consecutivos ni en el mismo mes, no requerirá de permiso del Congreso y sólo estará obligado a informar de los motivos y objetivos del viaje a través del Jefe de Gabinete. Si la ausencia del territorio nacional es superior a siete días, deberá recabar autorización del Congreso.
4. **Tiempo del Gobierno.** Para propiciar una relación política fluida que permita una comunicación periódica institucional. Se propone establecer el mecanismo de diálogo denominado “**tiempo del gobierno**” en el Congreso, a efecto de que el Jefe de Gabinete disponga de una hora a la semana en sesión de cada una de las Cámaras del Congreso, para plantear los temas que el Gobierno Federal considere pertinentes, así como para responder a los requerimientos que en tiempo y forma, le hicieren llegar alguna de las Cámaras, los grupos parlamentarios o legisladores que cuenten con respaldo de un determinado número de firmas de integrantes de la Cámara respectiva.
5. **Pregunta parlamentaria.** Se propone como parte de esta nueva forma de relación entre poderes, introducir la “**pregunta parlamentaria**”, la cual consiste en un mecanismo que permite plantear por escrito un tema o asunto puntual por parte de un grupo parlamentario o un legislador con respaldo de un determinado número de firmas de integrantes de la Cámara respectiva, y que se considere necesario para el desahogo de sus funciones de representación o legislación, la cual podrá ser solventada en el “tiempo del gobierno”.
6. **Interpelación.** Establecer la institución de la “**interpelación**”, mediante la cual un grupo parlamentario o un legislador con respaldo de un determinado número de firmas de integrantes de la Cámara respectiva, podrá interponer ante el Jefe de Gabinete, cuando considere insuficientemente desahogado un tema que le hubiere sido requerido mediante pregunta parlamentaria, o bien, cuando el titular de la cartera de la Jefatura de Gabinete, al plantear un tema de interés del Gobierno Federal, lo hiciere de manera insuficiente o inconveniente. La interpelación deberá ser desahogada, a elección del Jefe de Gabinete, en la sesión en que se suscite o bien, a más tardar, en la sesión inmediata.

En lo que se refiere a la atención y desahogo de controversias constitucionales:

- La resolución de controversias constitucionales, en su modalidad actual, están reservadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, esta instancia máxima de interpretación de la Constitución, es también garante de la misma y resuelve los asuntos de legalidad y de aplicación de las leyes.
7. **Diferenciación de las facultades de control constitucional y de legalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** A efecto de asegurar el equilibrio y la

igualdad entre los Poderes, el PRI propone la diferenciación de las facultades de interpretar la Constitución de las funciones de legalidad que actualmente posee la SCJN. Para ello, el PRI propone reservar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las facultades de interpretar la Constitución y conocer y resolver las controversias constitucionales, y crear un Tribunal Superior de Justicia para conocer y resolver los asuntos de legalidad en tercera instancia como una institución intermedia entre la Corte y los Juzgados Unitarios y Colegiados de Circuito.

Esta propuesta, inherente al nuevo equilibrio entre los poderes, es desarrollada y presentada más ampliamente en el Tema IV, concerniente a la Reforma del Poder Judicial.

En lo concerniente a los organismos autónomos constitucionales:

8. Creación de un Capítulo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a los criterios de organización, gobierno y rendición de cuentas que deberán observar los organismos autónomos constitucionales.

En conjunto, con la modernización de estas facultades parlamentarias, judiciales y de los órganos autónomos constitucionales en el ámbito del régimen presidencial mexicano, éste se moderniza y resulta fortalecido por la mayor capacidad que dispondrá, para funcionar correctamente en un entorno plural, democrático y altamente demandante.

III. Reforma del Congreso.

De manera consecuente con las reformas planteadas en el régimen de Gobierno y en la funcionalidad entre los Poderes, el PRI propone la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, a efecto de:

- 1. Hacer más ágil, eficiente y representativo al Poder Legislativo Federal, mediante:**
 - o Proponer la reducción del tamaño de la Cámara de Senadores, mediante la eliminación de la lista de Senadores por Representación Proporcional.
 - o Proponer la creación de una Circunscripción Electoral Indígena para introducir el principio de representación étnica, como ya sucede en otros países.
 - o Revisar el marco de atribuciones y funcionamiento de las Comisiones ordinarias permanentes de las Cámaras para dotarlas de mayores facultades de decisión en asuntos de trámites específicos y descargar con ello de trabajo al pleno.
 - o Proponer mecanismos que faciliten la consulta a organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos por parte de las Comisiones de las Cámaras.
- 2. Fortalecer las atribuciones de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de que evitar que el Poder Ejecutivo sea juez y parte. Se propone que la función de fiscalización sea atribución exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación.**
- 3. Proveer la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso.**
- 4. Incorporar las regulaciones específicas para las instituciones parlamentarias de Tiempo del Gobierno; Trámite Legislativo Preferente; Pregunta Parlamentaria,**

Interpelación y Retiro de la Ratificación de miembros del Gabinete Legal.

5. **Establecer el procedimiento de discusión urgente de las iniciativas presentadas en el Pleno**, a consideración del Presidente de la Mesa Directiva.
6. **Otorgar al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara remisor** de un decreto o ley para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la facultad de ordenar dicha publicación, una vez transcurrido un plazo de 30 días naturales y el Ejecutivo Federal no hubiere hecho observaciones; si transcurriesen 10 días naturales adicionales se reputaría como promulgado dicho decreto o ley, en cuyo caso el Presidente de la Cámara remisor ordenaría su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previendo que el cómputo de los días dispuestos en este caso no se interrumpa al concluir el período de sesiones en que se solicitó dicha publicación.
7. **Facultar a la Cámara de origen a pronunciarse** respecto a las observaciones presidenciales de una Ley o Decreto expedido por el Congreso.

En conjunto, las reformas propuestas en los tres ejes, proveen una nueva funcionalidad a los órganos del Estado, revitalizando el espíritu de la igualdad y equilibrio entre los Poderes de la Unión, constituyendo un régimen presidencial democrático, en un entorno plural y competitivo.

**REFORMA DEL ESTADO
CUADRO DE IMPACTO LEGISLATIVO**

Propuesta	Impacto legislativo
Creación de la figura de Jefe de Gabinete.	Artículos 73, 76, 89, 90 y 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), agregar un artículo a la ley orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y modificar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)
Reforma del Gobierno Federal	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
La ratificación del gabinete legal por parte del Senado de la República y algunos organismos del ampliado.	Artículos 76, 89 y 90 de la CPEUM
La libre remoción por parte del Presidente de la República de los miembros del gabinete legal con obligación de informar al Senado	Artículo 89 de la CPEUM
Retiro de ratificación del Jefe de Gabinete o de algún miembro del gabinete	Artículo 73 del CPEUM

Modernizar el mecanismo en el cual el Poder Ejecutivo rinda cuentas, que es cada año y en el que se incluirán los informes parciales que el jefe de gabinete rendirá cada mes.	Artículo 69 CPEUM, LOCGEUM, LOAPF
Redimensionamiento del Congreso	Artículos 52,53 y 54 de la CPEUM. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación	Artículo 79 de la CPEUM Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Mecanismo de trámite legislativo preferente para las iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal a efecto que el congreso esté obligado a dictaminar en un plazo no mayor a 90 días.	Artículo 72 de la CPEUM y LOCGEUM
Ausencias del país del Presidente de la República en un periodo menor a 7 días, no consecutivos ni en el mismo mes, no requerirá del permiso del Congreso y sólo estará obligado a informar sobre los motivos y objetivos del viaje vía jefe de gabinete.	Artículo 88 de la CPEUM
Establecer tiempo exclusivo del gobierno en el Congreso en el cual el jefe de gabinete dispondrá de una hora a la semana para plantear los temas del gobierno responder requerimientos legislativos.	LOCGEUM, Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM)
La pregunta parlamentaria	LOCGEUM, RGICGEUM
La interpelación parlamentaria	LOCGEUM, RGICGEUM
Desahogo de controversias constitucionales por parte Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación de un tribunal de tercera instancia.	Artículo 94, 95 y 96 de la CPEUM y reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)
Regulación de órganos autónomos constitucionales	Creación de un capítulo específico en la CPEUM para regular a los órganos autónomos constitucionales.
Ampliar los periodos de sesiones del Congreso a cuatro meses cada uno	Artículo 66 de la CPEUM, LOCGEUM, RGICGEUM
Incorporar la regulación del Tiempo del Gobierno, Trámite Legislativo Preferente, Pregunta Parlamentaria, Interpelación y Retiro de Ratificación.	LOCGEUM, RGICGEUM

Procedimiento de Discusión Urgente de las iniciativas presentadas en el Pleno, a consideración del Presidente de la Mesa Directiva.	Artículo 72 de la CPEUM, LOCGEUM.
Facultad del Presidente de la Mesa Directiva de Cámara Remisora para ordenar la publicación de ley en el DOF, una vez transcurridos 30 días naturales y el Ejecutivo Federal no realizara observaciones.	Artículo 72 de la CPEUM, LOCGEUM
Facultara la Cámara de Origen para pronunciarse respecto a las observaciones presidenciales de una ley o decreto expedido por el Congreso.	LOCGEUM, RGICGEUM

CAPITULO II. DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL.

CONSIDERACIONES GENERALES EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL.

Entre 1990 y 1996, nuestro sistema electoral ha experimentado procesos sucesivos de reforma que transformaron sustancialmente las instituciones y procedimientos electorales mexicanos. Un breve recuento sería suficiente para constatar que el propósito central ha consistido en construir mecanismos eficientes para erradicar el discurso del fraude y la desconfianza en las autoridades y los resultados electorales.

Desde el ejercicio del poder y en el trabajo legislativo, el Partido Revolucionario Institucional ha jugado un papel central en la transformación política del país impulsando, por la vía del consenso, los cambios que hoy informan sobre un sistema político que dispone de partidos políticos fuertes, de elecciones competidas en las que los ganadores y perdedores dejaron de estar predeterminados, de ciudadanos que ejercen en libertad sus derechos políticos, donde los fenómenos de alternancia en todos los niveles dependen de la voluntad de los electores, donde los pesos y contrapesos institucionales generan un contexto de exigencia que implica una gestión pública con rendición de cuentas.

Las elecciones presidenciales del año 2000 implicaron la victoria de un partido de oposición y la posterior aceptación de la derrota del partido en el gobierno y del reconocimiento público acerca del carácter ejemplar de la organización comicial, todo lo cual sintetiza la transición política que nos dimos, pero también expresa un golpe decisivo al reclamo del fraude y la desconfianza.

El balance sobre los quince años posteriores a la reforma de 1989, en el trasfondo de una gestión electoral altamente eficaz y ampliamente vigilada, desarrolló un convincente discurso de legalidad -para estos efectos, sinónimo de objetividad, independencia y certeza-, que en sí mismo fue suficiente para construir las bases del consenso y la legitimidad institucionales reconocidas internamente y en muchos países del mundo.

México coexiste en un esquema democrático que exige la actualización de las normas e instituciones políticas que desde 1996 han regulado la celebración de cuatro procesos

electorales federales, dos de los cuales han permitido la elección de un nuevo Presidente de la República.

La simple revisión de los hechos ocurridos durante el proceso electoral del año 2006 evidencia la necesidad de introducir diversos ajustes a las reglas del juego político para garantizar que la competencia electoral se siga desarrollando en condiciones de equidad entre las fuerzas políticas.

Resulta evidente que durante el proceso electoral pasado, acontecieron situaciones que desafiaron las reglas establecidas. Quienes por mandato de la ley debieron abstenerse en la contienda electoral participaron más activamente que nunca; quienes por ley no debieron salir a medios lo hicieron sin el menor recato; quienes debieron cuidar la pulcritud de las campañas las convirtieron en guerras mediáticas personales; quienes debieron aclarar y dar los resultados con certidumbre estuvieron enormemente cuestionados; y varios actores, con excepción del PRI, se negaron a aceptar los resultados de la autoridad, colocando al país en riesgo de una ruptura institucional.

Los actores políticos han expresado múltiples señalamientos sobre las insuficiencias de la ley para resolver adecuadamente la problemática surgida de la compleja realidad que prevalece en el país.

A manera de ejemplo podrían citarse los argumentos de la propia autoridad con relación a la falta de atribuciones para procesar las quejas que los partidos presentaron durante los comicios del año anterior respecto de la llamada propaganda negra utilizada para denigrar la imagen pública de algunos candidatos; o bien, la evidente desactualización del catálogo de los delitos electorales.

Los datos disponibles indican que los partidos políticos, como una consecuencia natural del tiempo en que no se ha modificado las normas electorales y del trabajo legislativo, han presentado ante las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión más de quinientas iniciativas de reformas en la materia de muy distinto alcance y contenidos.

De un primer acercamiento a este universo de iniciativas se desprende que pueden agruparse en dos bloques conforme a sus características específicas. Así, algunas de ellas están referidas a aspectos muy puntuales de los procedimientos y las instituciones electorales como son la regulación de las precampañas, los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos, los esquemas de acceso a radio y televisión o la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Otras, en cambio, contienen propuestas más integrales y presentan paquetes de regulación para temas como los derechos políticos de los ciudadanos, el régimen de los partidos políticos, las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales; es decir, plantean cambios de mayor envergadura para actualizar la normativa electoral federal.

El siguiente aspecto que resalta en este análisis inicial tiene que ver con el número de iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios cuya distribución es proporcional entre ellos, situación que no es producto de la casualidad sino de la coincidencia en la necesidad de ajustar el marco normativo que rige los comicios.

El Partido Revolucionario Institucional advierte que, a diferencia de lo ocurrido en las reformas electorales realizadas desde 1977 hasta 1996, mismas que con sus propias lógicas y matices,

son el producto de acuerdos pactados por las fuerzas políticas para incorporar cambios de gran alcance, en esta ocasión se trata de atender aspectos claramente identificados y que en la práctica han evidenciado inoperancia frente a la complejidad de la competencia política electoral.

Al realizar el balance sobre el funcionamiento integral del sistema electoral el PRI considera que varios de sus componentes básicos han funcionado con eficacia y ofrecido resultados favorables e incluso han servido como un piso sólido para transitar hacia la alternancia en el poder sin riesgos para la estabilidad política del país.

Se trata, por lo tanto, de modificar normas o procedimientos concretos; de actualizar o de dar un viraje en ciertos elementos, características o facultades de las instituciones electorales y no de una reforma donde se revisen la mayoría de los temas regulados en la ley, como ocurrió en los años de 1990, 1993 o 1996 en los cuales las exigencias consistían en construir un sistema electoral confiable y moderno, dotado de autoridades profesionales y modernas, con autonomía y capacidad operativa; además de procedimientos precisos para la organización de las elecciones.

Podría decirse que el resultado del proceso de diseño seguido en los años anteriores produjo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sea, al mismo tiempo, un conjunto de normas generales en la materia, un programa detallado para organizar las elecciones y la expresión concreta de los consensos logrados por los actores políticos para definir las reglas de juego, pero como todo ordenamiento jurídico hoy se encuentra en una fase en la que requiere de ajustes para incrementar su funcionalidad frente a la realidad que se vive.

El PRI asume que la normativa electoral requiere actualizarse en los temas sobre los que los actores políticos han señalado preocupaciones puntuales y hasta coincidencias, motivo por el cual se propone impulsar una reforma electoral que dé cumplimiento al mandato de nuestra Asamblea Nacional Extraordinaria, contenido en el Programa de Acción aprobado el pasado 2 de marzo, documento básico del Partido que fue sancionado favorablemente por el Consejo General del IFE en su Sesión del 18 de abril del presente año.

La propuesta que ahora presenta el Partido acota los temas de la discusión y expresa sus preocupaciones particulares, muchas de las cuales son coincidentes con las posturas de las demás fuerzas políticas, mientras que en otras se plantean opciones para abordar los temas que serán objeto de la deliberación pública en el marco de la reforma del Estado y particularmente la de carácter electoral.

Como ha prevalecido en procesos anteriores, el PRI asume que el método del consenso es la vía más adecuada para concretar los cambios requeridos. Para ello, resulta pertinente aprovechar los diagnósticos realizados por instituciones académicas, por liderazgos de opinión pública, por las cámaras legislativas y por los partidos políticos a efecto de disponer de los mayores elementos de juicio.

El Partido considera que en materia electoral, México debe resolver, al menos, dos problemas derivados de su tránsito hacia la democracia: de un lado, la relación entre el dinero y la política; y de otro, la reconstrucción de la confianza en las reglas y las autoridades encargadas de conducir las elecciones, pues de la solución que se encuentre a ambos dependerá nuestro desarrollo político de largo aliento.

En suma, se propone una reforma electoral que se traduzca en el abaratamiento de la organización comicial; en campañas electorales más cortas y con una presencia menor y más controlada de los partidos y sus candidatos en los medios de comunicación; y en un sistema de administración de justicia más pronta y eficaz.

El sistema electoral mexicano es producto de la confluencia de múltiples voluntades y permanentes esfuerzos. No renegamos de lo avanzado, tampoco nos sentimos satisfechos de sus logros.

Proponemos un acuerdo nacional para dar lugar a la tercera generación de reforma electorales, entendidas por tales, aquellas que permitan consolidar lo que entre todos hemos edificado; superar deficiencias comprobadas; reducir costos y por ende recursos públicos destinados a elecciones, campañas y partidos; simplificar procedimientos electorales; expandir y dar lugar a nuevos derechos ciudadanos; recuperar para la autoridad electoral la confianza y credibilidad que tan lastimada quedó en 2006; definir nuevas reglas para la justicia electoral, que nos eviten repetir en el futuro las polémicas y confrontaciones de hace un año.

I. PROPUESTAS ESPECÍFICAS EN MATERIA DE REFORMA ELECTORAL.

1. Derechos políticos de los ciudadanos.

a). Derecho a la información en materia electoral.

Considerando las adiciones que serán incorporadas a la Constitución Política de nuestro país en su artículo 6 en materia de derecho a la información, el PRI propone que se precise en la legislación secundaria del nivel federal y en la correspondiente de las entidades federativas, la información de los partidos políticos que no puede entenderse como pública. Es el caso de la que tiene que ver con la definición de sus estrategias de acción política tanto para las campañas electorales, como para la construcción de acuerdos políticos con los demás actores o la que se genere con motivo de la deliberación previa que desarrollen sus órganos internos para fijar sus posicionamientos frente a los problemas nacionales; pues en rigor se trata de información que debe clasificarse como “reservada” conforme a criterios específicos que la Ley contemple.

Se trata de que el Código electoral establezca con precisión la información de los partidos que debe clasificarse como reservada. Para ello, se requiere incorporar reglas específicas y especiales que sean aplicables a los partidos políticos, dado que la información que generan es diferente a la que poseen los entes de la administración pública y el acceso a la misma no puede regularse por los mismos criterios.

En los seis años precedentes, México ha desarrollado la legislación federal y local en materia del derecho a la información, en su modalidad de derecho de acceso a la información pública.

Una de las deliberaciones sostenidas en este proceso de construcción normativa tiene que ver con la posibilidad de establecer que los partidos políticos son sujetos obligados por estas legislaciones. De hecho, en al menos 13 leyes locales de transparencia, los partidos son mencionados expresamente con ese carácter o, bien, bajo una modalidad genérica que reconoce a todas las entidades públicas como sujetos obligados.

El decreto de adiciones constitucionales que actualmente se encuentra en proceso de aprobación por los congresos locales, en su apartado considerativo, prevé que será en el

COFIPE, en su carácter de ley especial aplicable a los partidos políticos, donde debe regularse su condición de sujetos obligados en materia de transparencia reconocida indubitablemente en el dictamen mencionado; además de establecerse los criterios para el ejercicio del derecho a la información frente a los partidos.

De acuerdo con lo anterior, es en el actual Libro Segundo del COFIPE donde corresponde hacer los agregados correspondientes de un título o capítulo especial. Modificaciones similares deberán introducirse en los códigos electorales locales.

2. Autoridad electoral administrativa.

a). Creación del Registro Nacional Ciudadano.

Tradicionalmente, la función registral de los electores representa un elevado costo asociado al funcionamiento de la democracia y los partidos políticos, si se parte que tan sólo la depuración de 17 millones de inconsistencias que actualmente tiene el padrón electoral puede llegar a representar una erogación de 4 mil millones de pesos al erario público. En las democracias modernas, la función registral es asumida por el Estado como parte de sus deberes, al proveer a los ciudadanos de un medio de identidad jurídica plena, mediante un órgano autónomo, seguro y confiable. En períodos electorales, este órgano autónomo provee el listado nominal a la autoridad electoral, no siendo esta última responsable de la actualización permanente del registro ciudadano.

A efecto de actualizar nuestra democracia y evitar que el costo de la función registral inherente al Estado impacte el presupuesto destinado a la organización electoral o al financiamiento público a los partidos políticos, el Partido se pronuncia por la concreción del Registro Nacional Ciudadano, con lo cual la función registral del IFE sería trasladada, como una posibilidad, al INEGI, conforme a las consideraciones que en seguida se enuncian:

- El INEGI se haría cargo de la función registral ciudadana, con lo que también subsumiría en su actual estructura a la que actualmente tiene el Registro Federal de Electores. Las ventajas de este último esquema son: 1) se aprovecharía la estructura existente del INEGI; 2) se aprovecharía la autonomía constitucional del INEGI (previando el establecimiento de mecanismos de vigilancia de parte de los partidos –siguiendo el modelo actual ante el Registro Federal de Electores-); 3) se tendría información de la población y de la ciudadanía concentrada en un único órgano; y 4) dado que el INEGI tiene la obligación de llevar a cabo el Censo cada diez años, el mismo podría utilizarse para actualizar y depurar el padrón electoral.
- Este esquema implica que algunas funciones que actualmente quedan bajo la órbita de competencia local (e incluso municipal) tendrían que revisarse. Concretamente se piensa en la atribución de llevar el Registro Civil, base registral indispensable para un Padrón de electores actualizado que:
- Debería federalizarse; o bien
- Debería seguir ciertas reglas comunes, manteniéndose en el ámbito estatal e incluso municipal, pero con obligaciones de actualización, informatización y de información al órgano registral nacional para contar con un padrón actualizado.
- Este planteamiento también podría canalizarse a un organismo especializado, para que subsumiera las funciones del Registro Nacional de Electores, y de las áreas de Gobernación que se relacionan con la cédula de identidad, con los mecanismos de coordinación indispensables con las áreas del registro civil, locales y municipales.

Para concretar una reforma de estas características, sería necesario adicionar el artículo 26 constitucional para establecer las bases respectivas y las normas reglamentarias que lo regulan.

b). Creación del Instituto Nacional Electoral.

Se propone la transformación del actual Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral para la organización de los procesos electorales federales y apoyar, mediante convenios suscritos con las entidades federativas, la organización de los procesos locales.

La creación de un Instituto Nacional Electoral fortalecería de manera significativa al sistema electoral mexicano aunado a otros dos aspectos sustantivos: la puesta en marcha del Registro Nacional Ciudadano y la instalación de un órgano especializado para realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Como se sabe, las circunstancias que impulsaron la creación del IFE y que le otorgaron forma e impulso en los albores de la década de los noventa consistieron en la necesidad de crear una institución que garantizara confianza e imparcialidad en la organización de los comicios. En tales condiciones, nada más natural que el Instituto asumiera una misión orientada a forjarse un lugar y un papel protagónicos en lo que se ha dado en llamar la transición a la democracia mexicana.

En ese contexto, la autoridad electoral cumplió su cometido con la aceptación de los actores políticos y de los ciudadanos hasta el proceso electoral de 2003. No obstante, en las últimas elecciones su actuación pública generó cuestionamientos severos por los partidos y la sociedad debido a los yerros cometidos frente a los conflictos electorales del proceso y, particularmente, en el manejo de los resultados electorales.

Aunado a lo anterior, en las entidades federativas se han desarrollado organizaciones electorales que han tenido grados diferentes de aceptación entre los actores y la sociedad y cuya estructuración ha correspondido a una adaptación local de las características, naturaleza y atribuciones del IFE.

Ciertamente, en la construcción institucional se optó por un modelo en dos niveles de competencia: el federal y el estatal en cada uno de los cuales coexisten órganos administrativos y jurisdiccionales que desempeñan las funciones de organización y administración electoral así como la regulación y vigilancia del régimen de partidos. En el ámbito federal las disposiciones que rigen a los órganos y a los procedimientos electorales se desprenden de la Constitución y de las leyes respectivas, mientras que en el ámbito local las entidades ejercen su autonomía para regular en esta materia bajo los lineamientos y principios generales establecidos por la Constitución federal.

No obstante lo anterior, en la realidad prevalece una duplicidad de funciones que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral.

En aras de un lógico abaratamiento de los costos económicos que para la sociedad trae consigo el actual esquema, resulta conveniente pensar en un sistema institucional unificado de carácter nacional, que se haga cargo de la organización de todos los procesos electorales impulsando la responsabilidad local a través de convenios con las entidades federativas, y

que mantenga la garantía de elecciones técnicamente bien hechas. Mediante ello, sería posible reducir el costo de la organización electoral hasta en un 40% de lo que actualmente se destina a procesos federales y procesos locales.

Se propone la transformación del IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE), como máxima autoridad administrativa en materia electoral a nivel nacional, que a la autonomía, independencia y profesionalismo que ya definen al IFE, posea facultades y capacidades para, mediante convenios en el marco del federalismo vigente, organice y desarrolle los procesos electorales en todos los ámbitos. Se trata de un esquema de federalización de la facultad para organizar las elecciones bajo los siguientes criterios:

- Se modificarían las bases constitucionales contenidas en la fracción III del artículo 41 para convertir al IFE en un organismo nacional, que conserve autonomía institucional y se sujete a los principios rectores de la función electoral, agregando el de equidad.
- Dichas bases indicarían que el nuevo organismo sería responsable de manera directa e integral de la organización de los procesos electorales federales y, mediante convenios de coordinación con los Estados de la República, la realización de los procesos electorales locales.
- Se salvaguardaría la autonomía de las entidades federativas para darse sus propias normas en materia electoral bajo ciertas bases que se fijarían en el artículo 116 de la Constitución. Los estados tienen la potestad para determinar el número de sus distritos locales para la elección de diputados de mayoría relativa y para definir las dimensiones de sus congresos locales, la fijación de las fechas para la celebración de los comicios y la duración de los periodos de los ayuntamientos, así como las características de su legislación electoral local, acorde a los principios constitucionales.
- Determinadas funciones, como el registro de electores (a través del Registro Nacional Ciudadano); la fiscalización de los recursos públicos o la actualización de la geografía electoral federal y estatal mediante convenios se mantendrían como facultades exclusivas del órgano nacional.
- Se modificarían los correspondientes ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas en un diseño normativo muy exhaustivo y preciso.
- De la misma manera, el COFIPE, en su Libro Tercero, sería reformulado en base a naturaleza, atribuciones y estructura del nuevo organismo.

La creación de un Instituto Nacional de estas características implicaría una reducción sustantiva de los costos de la organización electoral en la medida de que se complementarían las actuales autoridades electorales locales y con ello podría efficientarse la estructura burocrática de las entidades. Adicionalmente, los comicios locales estarían garantizados en la parte técnica por equipos especializados de servidores públicos profesionalizados.

Debe considerarse también que, en la otra cara de la moneda, el organismo nacional estaría desahogando y asumiendo los conflictos electorales que pudieran presentarse en las entidades.

El INE tendría un órgano de gobierno con consejeros cuyo periodo de duración del encargo y la fórmula para su nombramiento deberá ser regulado de conformidad con propuestas que se realizan en el inciso c) del presente documento.

La creación del INE deberá estar acompañada de un proceso modernizador en el que se aprovechen la tecnología y los avances científicos que harían posible que las elecciones dejen de estar sujetas al error humano desde su célula primaria, la casilla electoral. El PRI propone explorar la factibilidad de usar urnas electrónicas en las casillas electorales, lo que además de permitir la simplificación de los complejos y costosos procedimientos manuales hasta hoy vigentes, permitiría el inmediato conocimiento de los resultados electorales a través de una red nacional sujeta a los más altos estándares de calidad técnica, certeza y confiabilidad.

c). Criterios de actualización del órgano electoral nacional.

A la luz del desempeño reciente del Instituto Federal Electoral, éste ha demostrado una serie de límites que es preciso trascender a efecto de consolidar un legado de legalidad, imparcialidad y confianza que le es indispensable a la democracia electoral. Es indispensable impulsar diversas modificaciones al órgano electoral nacional, que tomando como referencia a la normativa actual del IFE, modifiquen los siguientes puntos:

- En lo relativo al órgano superior de dirección, se propone modificar la fracción III del artículo 41 de la Constitución General de la República; el Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer un nuevo procedimiento para la elección de los consejeros electorales del Consejo General.
- Se impulsará un procedimiento de sustitución escalonada de los consejeros, para lo cual existen diversas opciones en cuanto al número de los consejeros, el periodo de su encargo y el mecanismo para concretar el escalonamiento.
- La sustitución escalonada reditúa la ventaja de preservar la experiencia acumulada y permite un entreveramiento adecuado con las siguientes generaciones de consejeros, con lo cual, además, se evita que los trabajos institucionales comiencen de cero dado que se genera un esquema que permite dar continuidad a los programas de trabajo.
- Definir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las atribuciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral para regular al menos los aspectos siguientes:
 - a) Establecer que la naturaleza de las comisiones es la de un órgano auxiliar del Consejo General y que, por lo tanto, sus funciones no son de carácter ejecutivo.
 - b) Que las comisiones solamente son órganos deliberativos y que en consecuencia, las determinaciones tomadas ahí, no son vinculantes. Reservar este carácter para las decisiones del Pleno.
 - c) Definir facultades de los integrantes de las comisiones.
- Otro aspecto está referido a los esquemas de rendición de cuentas de los consejeros electorales, para lo cual el Partido se pronuncia a favor de la creación de una contraloría externa que audite permanentemente la gestión y la aplicación de recursos por los consejeros, lo cual estaría relacionado a un sistema integral de transparencia de la autoridad electoral que evite la impunidad y sancione la comisión de infracciones por los funcionarios electorales.

- También se impulsará la revisión y adecuación de la estructura orgánica de la institución y la pertinencia de su estructura desconcentrada. A manera de ejemplo, se considera la viabilidad de fusionar las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral, así como las vocalías del mismo ramo en las juntas locales y distritales.

Esto responde al hecho de que el diseño original del Instituto Federal Electoral (1990) exigió de una estructura que hiciera posible el cumplimiento de los mandatos legales en un contexto de amplia desconfianza en las normas e instituciones electorales y con un nivel más bajo de desarrollo tecnológico.

Con el paso del tiempo, con la evolución de estas áreas y con la natural aplicación de las tecnologías de vanguardia, muchas de las rutinas generadas han integrado procesos que podrían simplificarse ubicándolos en menos instancias ejecutivas.

La simplificación de la estructura orgánica implica la reducción de los elevados costos institucionales de una estructura que hoy en día es muy densa y onerosa y que, por las razones mencionadas, ya no se justifica pues existen métodos de trabajo más automatizados, a la par de la posibilidad de aplicar nuevas técnicas de gerencia pública.

- En el marco del federalismo, una propuesta adicional consiste en modificar los artículos 116 y 122 constitucionales a efecto de incluir el criterio de coordinación obligatoria entre el órgano nacional electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas para convenir diversos apoyos en materia electoral. Un ejemplo sería la fiscalización donde se podrían establecer obligaciones para fijar mecanismos de coordinación que les permitan intercambiar toda la información pertinente relativa al origen y el destino de los recursos utilizados por los partidos y las agrupaciones nacionales, sin vulnerar sus respectivos ámbitos de competencia.

3. Fiscalización de los recursos asignados a los partidos políticos.

a). Comisión Nacional de Fiscalización.

Concentrar la función de fiscalización de los recursos que ejercen los partidos políticos en un órgano que posea facultades a nivel federal y estatal, que sería una Comisión Nacional de Fiscalización.

Al convertir al IFE en un organismo nacional de elecciones y establecer convenios en el marco del federalismo con los órganos electorales locales que actualmente cumplen las funciones de fiscalización a nivel nacional y estatal, dicha función se reservaría en exclusiva a un órgano nacional federalizado. En este rubro la propuesta contempla dos opciones:

La primera considera la instalación de un órgano fiscalizador autónomo, que se conformaría aprovechando, entre otros recursos, los destinados a la actual Dirección de Fiscalización del IFE, con lo cual se abatirían gran parte de los costos que implica su creación.

En el ámbito de las entidades federativas también existen algunos recursos que se ejercen en el cumplimiento de esta actividad y que, por la vía de los convenios respectivos entre autoridades federales y locales, podrían canalizarse para este propósito. En todo caso, se partiría del supuesto de abaratar los costos correspondientes.

La segunda opción, asociada a la creación del INE, considera la posibilidad de que la fiscalización de los recursos de los partidos, tanto federales como locales, se realice por ese Instituto, siempre y cuando no se instalara el órgano técnico especializado que aquí se propone.

En ambos casos, las facultades del organismo fiscalizador deberán estar fortalecidas con disposiciones como la regulación que los llamados “secretos bancario y fiduciario” no serán aplicables a los partidos políticos; o bien, que los partidos, al rendir su informe anual de ingresos y gastos ordinarios, estén obligados a informar sobre el estado de su situación patrimonial, sus pasivos de todo tipo y la composición de sus activos. De igual forma, proponemos que la ley fije límites al endeudamiento bancario, o con proveedores, que los partidos puedan adquirir en el curso de cada ejercicio fiscal. En específico, proponemos establecer la prohibición legal de contratar créditos bancarios para el financiamiento de gastos de campaña, pues tal práctica distorsiona el principio de equidad en la competencia y compromete la situación financiera de los partidos que recurren a tales prácticas.

Una reforma de esta naturaleza implicaría modificaciones a los artículos 41 y 116 constitucionales, así como al Libro Segundo del COFIPE y las correspondientes constituciones y legislaciones electorales locales.

4. Condiciones de equidad en la competencia electoral.

a). Regulación de las precampañas.

Establecer reglas precisas sobre los actos de proselitismo de militantes distinguidos de los partidos políticos que promueven su imagen pública con el objetivo tanto de participar en los procesos de selección interna de sus respectivas organizaciones partidarias como en los procesos electorales postulados como candidatos.

Por lo tanto, el PRI propone la inserción, en el libro Quinto del Código electoral, de un capítulo que establezca expresamente las reglas que los aspirantes en los partidos políticos deben observar para realizar actos de proselitismo para lograr su postulación durante los procesos de selección interna de los partidos políticos.

En rigor se trataría de establecer periodos para el desahogo de procesos de selección internos en los partidos que podrían desahogarse en un plazo de no más de treinta días, con la fijación de una especie de topes a los recursos que se ejercerían en dichos procesos y la prohibición más expresa de que los actos de campaña no se pueden realizar sino en términos de lo previsto en el artículo 190 de la ley, esto es, al día siguiente de que las autoridades electorales han registrado formalmente a los candidatos.

b). Reducción de la duración de las campañas electorales.

El PRI propone acortar los periodos establecidos en la Ley para la realización de las campañas electorales, en la inteligencia de que este aspecto está estrechamente vinculado al tema del monto del financiamiento público y del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, razón por la que su estudio y su regulación normativa debe ser integral.

México es uno de los países con las campañas electorales más largas tomando en cuenta el costo que eso supone y el hecho de que la mayor parte de la difusión se despliega hoy a través de los medios masivos de comunicación, la duración de la campaña resulta excesiva y no necesariamente tienen un impacto importante en la consecución del voto.

En efecto, de acuerdo con las reglas contenidas en la Ley para el registro de los candidatos y para el desahogo de sus campañas, en la elección de Presidente de la República, los candidatos disponen de aproximadamente 165 días (sin contar las precampañas); para senadores de alrededor de 90 días; mientras que para Diputados de 75 días.

Como puede verse, se trata de periodos demasiado largos que sin lugar a dudas pueden reducirse. Se propone la reducción de los tiempos de las campañas.

Lo anterior tiene implicaciones positivas en diversos rubros de nuestro sistema electoral. Uno de ellos es el relativo al monto de financiamiento público, pues la reducción de los periodos de campaña, en sí mismo, es un rasgo que conlleva la disminución de la aplicación de recursos públicos; al mismo tiempo, la duración total del proceso electoral se vería acortada en la misma proporción, pues en la actualidad los actos preparatorios de las elecciones (entre los que están incluidos tanto el registro de los candidatos como las campañas) se cumplen en un plazo de hasta nueve meses y medio; en el mismo orden de ideas, la utilización de los medios masivos de comunicación por los partidos para difundir su oferta política y promocionar a sus candidatos se tendría que reducir. Finalmente, es previsible que la medida tuviera un impacto positivo en la percepción ciudadana sobre el costo de las elecciones y sobre el uso abusivo de los medios que genera hartazgo social sobre la política.

Adicionalmente, pueden considerarse otros elementos que han sido poco explorados para establecer la duración de las campañas como son la realidad demográfica, la densidad poblacional o la extensión territorial de la demarcación de que se trate.

El Partido promoverá reformas en este tema, particularmente al artículo 190 y demás relativos de la Ley.

c). Acceso a medios de comunicación y financiamiento público.

En esta materia, se promoverá la profundización de la cultura democrática, con apoyo en la participación de los medios de comunicación de acuerdo, entre otros, a lo que a continuación se enuncia.

- Proponemos que los tiempos fiscales y de Estado, en televisión y radio, durante los periodos de campaña electoral, sean utilizados para difundir los mensajes y propuestas de los candidatos, en su respectivo ámbito.
- Para asegurar equidad y correcto uso de recursos públicos y que no se usen para promoción personal sino sólo para el fortalecimiento institucional, todo mensaje oficial de comunicación social en televisión, radio y medios impresos, se abstendrá de difundir la imagen personal de los servidores públicos, de todo rango y orden de gobierno.
- Ningún ente, público o privado, podrá difundir mensajes en los medios de comunicación, electrónicos o impresos, dirigidos, directa o indirectamente, a influir en la intención de voto de los ciudadanos o inhibir dolosamente sus derechos de participación política. La ley establecerá sanciones para el contratante y los medios que violen esta norma.
- Respecto del financiamiento partidista proveniente de fuentes distintas al público, en sus diversas modalidades, el PRI propone la revisión integral de las normas vigentes con el objetivo de asegurar el estricto cumplimiento de la norma constitucional que dispone que el financiamiento público debe prevalecer sobre el originado en otras fuentes.

- De este conjunto de reformas propuestas, deberá alcanzarse una reducción importante del monto de recursos públicos destinados al financiamiento de partidos y campañas. Asegurando, al mismo tiempo, que los actuales elementos que distorsionan el sistema sean corregidos para evitar incrementos injustificados, derroche y dispendio que ofenden a la sociedad.

d). Intervención de los poderes públicos en las elecciones.

Incluir en la ley la obligación del Presidente de la República, del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, de los gobernadores y de todos los funcionarios públicos del primer nivel en la federación, los estados y en los ayuntamientos, de los ministros y funcionarios del Poder Judicial, de ejercer su cargo y comportarse con apego al principio de neutralidad política. Además, debe establecerse la relación de infracciones o delitos que se pudieran cometer y el catálogo de sanciones que podría aplicarse si se vulnera esta disposición por los funcionarios mencionados.

Este es otro de los aspectos que han generado una intensa deliberación pública y que, particularmente en la etapa de calificación de las elecciones presidenciales del año pasado, suscitó confrontaciones mediáticas muy intensas entre los dos contendientes que lograron la votación más alta. El propio Tribunal Electoral en el dictamen de calificación de la elección presidencial analizó este aspecto y señaló que las diversas intervenciones públicas del Presidente ciertamente pudieron influir en las personas que lo escucharon para determinar su intención de voto.

Además de lo anterior, debe recordarse que el IFE aprobó el acuerdo sobre la neutralidad política con el que se pretendió lograr un compromiso de dichos funcionarios relevantes para no intervenir en las elecciones, situación que, en honor a la verdad no se consiguió.

De esta manera, será necesario incorporar el principio de neutralidad agregando la regulación específica en el Libro Quinto del COFIPE.

e). Publicidad de los programas sociales del gobierno.

El Partido promoverá incluir en la Legislación la prohibición expresa de publicitar los resultados que se alcanzan con la implementación de los programas de gobierno, en especial los que tienen carácter social.

Este tema ha sido motivo de una amplia discusión pública durante los periodos de las campañas electorales, pues los partidos contendientes que no ejercen el gobierno siempre han cuestionado la intervención de éste para favorecer a los candidatos de su partido a través de la exaltación de los logros que se alcanzan con la gestión pública, especialmente con los programas de carácter social.

La problemática surgida en esta materia no tiene una base legal que prohíba dicha difusión y menos aun, la tipificación de faltas administrativas o delitos electorales para sancionar la conducta de los funcionarios públicos que, por esta vía, apoyen indebidamente a los candidatos de su partido. Ante esta situación, desde el Proceso Electoral de 1997, el Instituto Federal Electoral ha emitido diversos acuerdos para exhortar y comprometer al gobierno en los niveles federal, estatal y municipal para suspender la difusión de su obra, al menos en los 20 días previos a la jornada electoral, medidas que aunque importantes no han podido resolver el asunto de fondo y constituye una asignatura pendiente que la reforma electoral debe subsanar.

Con ello se evitaría un esquema indebido que favorece y genera inequidad a favor del candidato del partido en el gobierno. Adicionalmente, se buscará prohibir que en los recursos asignados para el desarrollo de los programas sociales se incluyan gastos de operación, pues estos son absorbidos por los gobiernos locales y, por esa vía, se puede generar malversación de fondos públicos y apoyos indebidos a ciertos candidatos. Se impulsará también, el establecimiento de reglas que impidan el uso electoral de los programas sociales, lo mismo federales que locales.

El cumplimiento de este cometido requiere introducir la prohibición expresa de publicitar la gestión de gobierno, particularmente durante los procesos electorales locales y federales, en el libro Quinto del COFIPE, así como la regulación de las faltas administrativas que se pueden cometer por los servidores públicos y las respectivas sanciones. Por lo que hace al Código Penal, en el capítulo de delitos electorales, debe incluirse la tipificación de las conductas que por su gravedad requieran de sanciones mayores.

f). Intervención de los particulares en los procesos electorales.

La propuesta del Partido consiste en enfatizar la prohibición a los particulares para participar en los comicios, cuando su intervención propicie inequidad en la contienda. La ley tendrá que señalar expresamente a qué particulares estaría dirigida la prohibición y las faltas en las que incurrirían, así como las sanciones respectivas.

Dicha propuesta se sustenta en los hechos ocurridos en la contienda electoral pasada, en la cual incluso el TRIFE consideró que la difusión de algunos spots contratados en radio y televisión por el Consejo Coordinador Empresarial constituyeron una violación al principio de equidad en la competencia electoral previsto en la fracción II del artículo 41 constitucional, además de violentar el principio de legalidad, dado que el numeral 13 del artículo 48 del COFIPE señala que en ningún caso se permitirá la contratación de espacios en radio y televisión a favor o en contra de algún partido por parte de terceros.

Adicionalmente, en el propio Dictamen de calificación de la elección presidencial, el Tribunal argumentó que aun y cuando la contratación de algunos spots por el CCE constituyeron infracciones a la normativa electoral, la irregularidad no fue determinante para el resultado, dado que no se agregaron elementos probatorios al expediente respecto del impacto real que semejante intervención tuvo en los electores ni sobre la frecuencia e intensidad con la que fueron difundidos.

Lo anterior evidencia la necesidad de que la Ley contenga reglas más claras y contundentes para prohibir la intervención de los terceros en los comicios, pues el hecho de que no se hayan agregado elementos probatorios al expediente, en rigor no significa que no haya habido efecto alguno en los resultados electorales con la difusión de los mencionados spots, lo único que demuestra es que el Tribunal no ejerció sus facultades para allegarse de los elementos faltantes y, más aun, demuestra que incumplió el principio de exhaustividad a que está obligado.

Una modificación en este tema implica que será necesario fortalecer las reglas contenidas en artículo 48 del Código Electoral, así como agregar en el Libro Quinto el catálogo de faltas administrativas y las sanciones a que se harían acreedores los particulares que contraten espacios en radio y televisión para propiciar inequidad en la contienda. En el mismo sentido, la reforma deberá impactar la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Medios de Impugnación para establecer la obligación del Tribunal para allegarse de elementos probatorios que permitan resolver adecuadamente los problemas mencionados.

Por su parte, el Código Penal debe contener los tipos penales que encuadren conductas de los particulares que, por su magnitud, ameriten sanciones más elevadas que las que se impongan por la simple comisión de faltas administrativas en este tema.

5. Faltas administrativas y delitos electorales.

a). Fiscalía para la Atención de los delitos Electorales (FEPADE).

La reforma electoral tiene que revisar el marco que norma la naturaleza, la estructuración y funcionamiento de la FEPADE, así como el mecanismo para la designación de su titular.

Desde su nacimiento, la Fiscalía no ha cumplido un papel relevante en la prevención y sanción de los delitos electorales, y su actuación prácticamente ha sido nula. Como se recordará, esta instancia surgió debido a que mediante el acuerdo del Consejo General del IFE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, se encomendó al Presidente de dicho Consejo (entonces era el Secretario de Gobernación), promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocurador y con autonomía.

El Poder Ejecutivo retomó la propuesta, para lo cual emitió el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, que reformó los artículos 1º y 43, y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En este último artículo se indicaba que el Fiscal actuaría con autonomía técnica.

Pero en los hechos, la FEPADE ha demostrado que tal autonomía no existe pues siendo dependiente de la Procuraduría y la forma absolutamente libre con la que el Presidente de la República designa a su titular, producen una percepción de escasa o nula confianza en su neutralidad.

El hecho concreto es que desde su instalación la Fiscalía poco o nada ha hecho para promover y garantizar una justicia electoral pronta y expedita, razón por la cual se propone revisar su status jurídico, para fortalecer su autonomía técnica introduciendo los ajustes que corresponda a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y estableciendo un mecanismo legal para la designación de su titular, en la que intervenga el Senado de la República. En cuanto a sus atribuciones, éstas deben ser suficientes para realizar una correcta investigación e integración de los expedientes de las conductas delictuosas.

b). Faltas administrativas y delitos electorales.

El Partido considera imprescindible la revisión del catálogo de faltas administrativas y delitos electorales a efecto de encuadrar diversas conductas cometidas por servidores públicos o particulares que lesionan el desarrollo de los procesos electorales, la imagen pública de los propios partidos y sus candidatos, además de generar inequidad en la contienda como ya vimos en los apartados anteriores.

Se considera que las faltas reguladas en el Libro Quinto del COFIPE deben salir de la órbita de competencias del IFE, pues bajo el esquema actual resulta inoperante su resolución. Sólo para ejemplificar el punto debe tenerse en cuenta que durante un proceso electoral se presentan varios cientos de quejas por presuntas faltas administrativas que suelen dictaminarse y resolverse una vez que el proceso electoral ha concluido, razón por la cual dejan de tener sentido como un mecanismo eficiente que contribuya en la administración de justicia.

En el bloque de faltas administrativas se encuentran las recurrentes quejas de los partidos sobre temas como la invasión de espacios para la colocación de propaganda, la utilización de símbolos religiosos por los partidos y sus candidatos, las calumnias, diatribas o insultos entre los candidatos y sus partidos.

La investigación para la integración del expediente podría estar en el ámbito de la FEPADE, pero la resolución sobre el asunto específico, en base al expediente, podría trasladarse al Tribunal, lo cual implicaría modificaciones tanto a las normas internas de la Fiscalía como al COFIPE, a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta modificación también redundaría en mejores condiciones para el funcionamiento del IFE o del Instituto Nacional Electoral, pues se le liberaría de la presión de resolver el cúmulo de faltas que se presentan, fundamentalmente durante los procesos electorales y que son centenares.

Como una reforma específica se revisaría el catálogo de faltas que estaría regulado en la ley, pero se modificaría el procedimiento para su desahogo y resolución.

Por lo que corresponde al tema de los delitos electorales, el Partido propone la reformulación del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para actualizar el catálogo de los mismos, haciendo énfasis en la tipificación de las conductas indebidas de los funcionarios electorales que pudieran lesionar los derechos de los ciudadanos y alterar el desarrollo de las elecciones, así como encuadrar en tipos penales conductas de servidores públicos con los mismos efectos.

6. Régimen de los partidos políticos.

a). Establecimiento de una Ley General de Partidos Políticos.

Que establezca con claridad los principios democráticos que rijan la vida de los Partidos, sus derechos y obligaciones como entidades de interés público.

b). Liquidación de los partidos políticos que pierdan el registro.

El Partido considera imprescindible establecer un procedimiento de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro para asegurar que estas organizaciones estén obligadas a realizar un procedimiento de liquidación transparente y vigilado por la autoridad electoral, bajo la responsabilidad de personas físicas previamente designadas, que además haga posible el reingreso del patrimonio final, obtenido durante la vigencia del registro, a las arcas de la Federación.

Es necesario que la reforma considere agregar en la ley la figura jurídica del patrimonio de los partidos políticos como entidades de interés público; as facultades de la autoridad electoral para vigilar y sancionar el procedimiento de liquidación; las responsabilidades específicas de los encargados de ese procedimiento por cada partido y los plazos y modalidades de devolución de los bienes restantes a la federación.

En la actualidad la normatividad es escasa y de tipo reglamentaria. Así, el IFE ha emitido un Acuerdo que de manera escueta determina que los partidos que pierdan el registro deben designar a un responsable de la liquidación administrativa del partido, así como informar el procedimiento que se seguirá para ello; es decir, deja en la órbita de la propia organización la determinación del mecanismo que se observará y, en todo caso, el acuerdo mandata al

Secretario Ejecutivo de la Institución para que informe a la Tesorería de la Federación sobre estos datos que aportan los partidos.

Por su parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal se encuentra discutiendo la aprobación de una especie de reglamento para regular la liquidación de los partidos locales que pierdan el registro.

c). Candidaturas comunes y alianzas comunes.

Al respecto el Partido está a favor de la reincorporación en la ley de las candidaturas comunes, como se encontraba regulado en la legislación de 1987 y como existe hoy en buena parte de las legislaciones electorales locales.

A la luz de estos años de experiencia se considera demasiado rígida la regulación actual en materia de coaliciones, particularmente por lo que hace a Presidente de la República, donde al firmarse el convenio correspondiente implica una coalición total de acuerdo con lo señalado en el artículo 59 del Código Electoral, según el cual sus efectos son para todas las circunscripciones, distritos electorales y entidades federativas.

La reincorporación de la figura de las candidaturas comunes implica la posibilidad que dos o más partidos puedan postular candidatos a las elecciones con el simple consentimiento de éste y, en todo caso, con la aplicación de algunas reglas que evidentemente serán más flexibles que las que aplican a las coaliciones.

- Por lo que hace a las alianzas políticas, el PRI se pronuncia a favor de modificar el régimen de las coaliciones y, entre otros aspectos, considera que la ley permita que en la boleta aparezca un espacio para cada partido coaligado, mismo que se ostentaría con su propio emblema. Dicha circunstancia permitiría conocer cuántos votos se emiten por cada partido y se verificaría si se alcanza el porcentaje requerido para la conservación del registro. En la actualidad estos aspectos quedan reservados a los términos en los que se suscriba el correspondiente convenio de coalición, es decir, a la voluntad de los partidos contendientes, a pesar de que se trata de una cuestión de interés público.
- En ambos casos, las modificaciones legales impactarían el Libro Segundo del COFIPE, particularmente el Título Cuarto.

7. Contencioso y justicia electoral.

a). Creación del Tribunal Nacional de Elecciones.

El Partido se pronuncia por crear un Tribunal de carácter nacional con plena autonomía y jurisdicción sobre las elecciones federales y locales, con salas regionales estructuradas con criterios de regionalización distintos a los actuales. Ello implicaría la desaparición de los tribunales locales considerando que la experiencia demuestra que sus resoluciones siempre son recurribles ante el TEPJF y, en consecuencia, su participación en la administración de justicia es limitada dado que existe la posibilidad de que el Tribunal federal modifique sus decisiones.

Una opción alternativa, es que se elimine la segunda instancia en materia electoral.

De la misma forma, se establecería un sistema de renovación parcial y escalonado de los magistrados de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en

atención a la experiencia de 2006, donde después de la elección federal dejaron su cargo seis de los siete magistrados integrantes de la Sala Superior lo que propició una especie de escalonamiento no previsto en la ley, dado que uno de ellos había sido designado apenas un año antes. Establecer una renovación escalonada ofrece la ventaja relativa a que se garantizaría que siempre habría algunos integrantes experimentados en el trabajo jurisdiccional y con ello se sentarían las bases para dar continuidad al trabajo institucional. Al mismo tiempo, esta propuesta tendría correspondencia con el criterio de renovar escalonadamente a los consejeros electorales del IFE o, en su caso, del Instituto Nacional Electoral.

- Otro aspecto está concernido con las Salas Regionales que actualmente integran al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben constituirse en órganos jurisdiccionales de carácter permanente, cuya competencia y funcionamiento no sólo se restrinja a los procesos electorales (artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Descentralizar la impartición de justicia electoral federal; maximizar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales asignados al Tribunal Electoral; así como, procurar una administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial en lapsos más reducidos, constituyen las principales razones que soportan este planteamiento.

Adicionalmente a la actividad jurisdiccional permanente de la Sala Superior del Tribunal Electoral, las cinco salas regionales ejercen sus funciones únicamente durante los procesos electorales federales (recurso de apelación, contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales locales; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tratándose de la expedición de la credencial para votar con fotografía y listados nominales, y el juicio de inconformidad que se promueva en contra de los resultados electorales de la elección de diputados y senadores), por lo que fuera de este ámbito de competencia no ejercen ninguna función relevante en los dos años anteriores al siguiente proceso electoral. Cabe agregar que el destino de estas salas está vinculado a la idea del Tribunal Nacional, pues si se acepta, ya se planteó que habría una por cada región.

- Lo anterior sugiere la necesidad de la revisión de los actuales medios de impugnación y una redistribución de competencias para homogeneizar la carga de trabajo entre todas las Salas, además de establecer la posibilidad de que a través de acuerdos generales dictados por la Sala Superior, las regionales conozcan de los asuntos competencia de la primera, verbigracia cuando se haya sentado jurisprudencia al respecto, o bien, que ésta conozca de los asuntos de las regionales ejerciendo la facultad de atracción.

El PRI recomienda que esta propuesta relacionada con la constitución de un Tribunal Nacional, sea revisada de conjunto con la definición que se tome en relación con el Instituto Nacional de Elecciones. Además de la reestructuración orgánica del Tribunal Electoral, proponemos considerar los siguientes puntos cruciales para la tercera generación de reformas electorales:

- Establecer facultades y límites precisos e infranqueables para la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral en la vida interna de los partidos políticos, bajo el principio de que éstos son organizaciones de ciudadanos, a las que nuestra

Carta Magna define como “entidades de interés público” no entidades públicas. Los partidos no son parte del Estado, sino expresión de la pluralidad social y la voluntad ciudadana.

b). Reglas para la nulidad de las elecciones.

- Precisar, sin lugar a interpretaciones, las causales de nulidad de elecciones en sus diversos ámbitos e hipótesis. Cualquiera que sea la reforma a la que se arrije, debe establecer con toda precisión que la autoridad jurisdiccional deberá sujetarse estrictamente a la ley, sin poder crear, por interpretación o capricho, nuevas causales de nulidad, como la tristemente célebre “nulidad abstracta”.
- Establecer con toda precisión en la ley las hipótesis que justifiquen, en su caso, el recuento de votos, los procedimientos debidos para su realización y los efectos jurídicos de tales procedimientos.

II. REFORMA ELECTORAL CUADRO DE IMPACTO LEGISLATIVO

PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
1. Derechos políticos de los ciudadanos.	
a). Derecho a la información en materia electoral.	Libro Segundo del COFIPE, códigos electorales locales.
2. Autoridad electoral administrativa.	
a). Creación del Instituto Nacional Electoral.	Artículos 41 fracción III, 116, y 122 Constitucionales, Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Tercero del COFIPE, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas.
b). Modificaciones Específicas al IFE.	Artículos 41 fracción III, 116, y 122 Constitucionales, Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Tercero del COFIPE, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos constitucionales y legales de las entidades federativas.
c). Registro Nacional Ciudadano.	Artículo 26 Constitucional y las bases legales secundarias que correspondan.
3. Fiscalización de los recursos asignados a los partidos políticos.	
a). Comisión Nacional de Fiscalización.	Artículos 41 y 116 Constitucionales, Libro Segundo del COFIPE y constituciones y legislaciones electorales locales.

4. Condiciones de equidad en la competencia electoral.

a). Regulación de las precampañas.	Libro Quinto del COFIPE, sería necesario agregar un apartado específico.
b). Reducción de la duración de las campañas electorales.	Artículo 190 y demás correlativos.
c). Acceso a medios de comunicación y financiamiento público.	Artículo 41 Constitucional y Libro Dos del COFIPE.
d). Intervención en las elecciones de los poderes públicos.	Libro Quinto del COFIPE en un capítulo de disposiciones genéricas aplicables del tema.
e). Publicidad de los programas sociales del gobierno.	Libro Quinto del COFIPE y Código Penal en el Título Vigésimo Cuarto relativo a los delitos electorales.
f). Intervención de los particulares en los procesos electorales.	Artículo 48 y el Libro Quinto del Código Electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Medios de Impugnación en materia electoral y Código Penal.

5. Faltas administrativas y delitos electorales.

a). Fiscalía para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).	102 Constitucional, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Revisión del Código Penal y de Procedimientos Penales.
b). Faltas administrativas y delitos electorales.	COFIPE en el Libro Quinto, Ley de Medios de Impugnación en materia electoral, Ley Orgánica del Poder Judicial y el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal.

6. Régimen de los partidos políticos.

a). Ley General de los Partidos Políticos	
b). Liquidación de los partidos políticos que pierdan el registro.	Libro Segundo del COFIPE. Se agregaría un apartado especial.
c). Candidaturas comunes y alianzas comunes.	Libro Segundo Título Cuarto del COFIPE.

7. Contencioso y justicia electoral.

a). Creación del Tribunal Nacional de Elecciones.	Artículo 99 Constitucional, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Constituciones Locales y Leyes Estatales que regulen al Poder Judicial, así como los ordenamientos electorales federal y locales.
b). Reglas para la nulidad de elecciones.	Artículo 99 Constitucional y Ley de Medios de Impugnación en materia electoral.

CAPITULO III. PROPUESTAS DEL PRI EN MATERIA DE FEDERALISMO.

CONSIDERACIONES GENERALES EN MATERIA DE FEDERALISMO.

El federalismo no es un concepto, ni una teoría, ni una realidad simple. El federalismo es la voluntad soberana de los Estados por integrar una Unión, en virtud de lo cual ceden parte de su soberanía en beneficio del colectivo que integran. El federalismo clásico postula la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. En este sentido, el federalismo es también un sistema esencialmente de reglas compartidas, dándose el acuerdo entre iguales y manteniendo las partes identidad individual entre sí, para crear una nueva entidad.

En lo esencial, el federalismo del Siglo XXI implica :

- Preservación del Estado Nacional en el contexto de la globalización.
- Unidad de soberanías estatales en beneficio de la unión.
- La autonomía de las partes integrantes del todo, los Estados federados, está definida y limitada por la Constitución Federal.
- La Constitución Federal dispone el reparto de competencias. Éste descansa en el principio de subsidiaridad, en el que cada ámbito de actividades se atribuye al nivel más capaz de ejercerlo.
- Las reglas de interacción entre los Estados y la Federación, descansan en los principios de homogeneidad de los integrantes, igualdad entre ellos y compensación de los más fuertes a los más débiles.

En nuestro país, el federalismo se ha visto asfixiado por las características del desarrollo nacional. A diferencia de otros federalismos, que se crearon al reunirse los Estados para formar una unión, el centro fue creando a las entidades. Posteriormente, el modelo político de centralización del poder político y económico en el centro de la República, llevó a un modelo formalmente federal pero centralista en los hechos.

Ello dio forma a un federalismo asimétrico, con preeminencia de la Federación sobre las entidades que la integran, paternal en muchos sentidos, y compensador de los desequilibrios regionales y diferentes potenciales de cada Estado de la República.

Conforme las entidades fueron desarrollando sus capacidades y la creciente urbanización y desarrollo propiciaron la capacidad de diferenciación y organización de la sociedad en los niveles municipal, regional y estatal, se dio, primero, la política de descentralización, mediante la cual la Federación buscó devolver a las entidades algunas de las competencias que, en aras del desarrollo nacional, había concentrado, como lo es, por ejemplo, la educación.

El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas; realidad que provoca que el proceso de formulación de políticas públicas no sea el más eficiente; y que las entidades no participen en la elaboración del presupuesto federal. Tampoco se han establecido los mecanismos necesarios para que los diferentes órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano, en pleno uso de sus facultades constitucionales, usufructúen adecuadamente el Patrimonio de la nación. Tener la posibilidad de hacerlo, ha sido una demanda reiterada de la CONAGO.

De ahí que la redistribución de competencias y facultades entre los gobiernos federal, estatal y municipal, constituya una premisa fundamental para otorgar a los gobiernos estatales un papel más activo y decisivo, tanto en la gestación, implementación y conducción de las políticas públicas para el desarrollo del país, como en la atención de las demandas de una sociedad cada día más participativa.

Para ello, la redistribución de las responsabilidades de gasto y de las potestades de ingreso con que cuenta cada orden de gobierno, es condición esencial para poner en práctica nuevas bases de funcionamiento del federalismo en su aspecto político, económico e institucional. La distribución de responsabilidades y facultades debe favorecer en forma prioritaria a los estados y municipios, y responder a la construcción de un estilo de gobierno más descentralizado, capaz de incentivar la recaudación local, fomentar el principio de equidad horizontal entre estados y municipios, sustentado en las preferencias de las organizaciones locales. Ello favorecerá el fortalecimiento de los procesos de comunicación y cooperación más democráticos entre las diversas autoridades federales, estatales y municipales; y permitirá a su vez, crear instrumentos eficientes de relación y coordinación entre las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Creemos que el tránsito hacia un auténtico federalismo mexicano debe sustentarse en un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales que opere bajo principios de cooperación, solidaridad, corresponsabilidad e interdependencia entre los ámbitos de gobierno y estar regido por criterios de equidad, subsidiariedad, resarcitoriedad y gradualidad, entre otros, a fin de darle viabilidad al proceso de redistribución de las potestades tributarias y de descentralización de las competencias político administrativas.

El modelo de federalismo que se construya debe partir de la más amplia consulta con los actores políticos del país y los diversos sectores de la sociedad, para asegurar que se signifique en una profunda transformación de las estructuras y mentalidades que hasta hoy han dificultado los cambios que el país necesita, en los cuales el federalismo hacendario constituye el proceso clave por su innegable impacto en la distribución de la riqueza nacional y de las competencias y responsabilidades de gasto, operado por un sistema institucionalizado de relaciones intergubernamentales que actualice le dé viabilidad a los cambios que el país vaya requiriendo en el tiempo.

De ahí pues, que los esfuerzos deben estar dirigidos hacia la consolidación de la descentralización política de la administración pública federal, el impulso de un mecanismo permanente, con reconocimiento constitucional, que impulse y actualice las relaciones intergubernamentales con visión federalista y el cambio hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, como condición para el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.

Se han identificado elementos importantes de análisis que deben ser considerados en la elaboración de una propuesta de auténtico federalismo.

Actualmente existe ausencia de un mecanismo o instancia que genere propuestas de actualización permanente del sistema federal. No existe un proceso de análisis integral y coherente respecto a la redistribución de competencias gubernamentales en general. Tampoco un mecanismo constitucional de relaciones intergubernamentales con base en principios de cooperación, interdependencia, corresponsabilidad, solidaridad y equidad, entre otros.

Existen excesivas facultades expresas y no expresas de la Federación, que reflejan una visión exclusivamente vertical de desarrollo del país. También una dependencia política de las entidades federativas y municipios derivada de las transferencias federales de recursos.

Concurren injustificadas limitaciones y prohibiciones respecto a las posibilidades de asociación entre las entidades federativas.

Hay una clara vulnerabilidad de las finanzas de los gobiernos locales, propiciada a su vez por la vulnerabilidad de las finanzas federales. Hay una excesiva concentración de potestades tributarias en el Gobierno Federal.

I. PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO.

A partir de esta realidad, el federalismo mexicano requiere considerar cuatro elementos en su renovación:

1. **Descentralización política efectiva.** Establecimiento de un marco general de condiciones que garanticen la imparcialidad, equidad, transparencia, legalidad, confianza y certidumbre en la organización de las elecciones.
2. **Descentralización administrativa,** para devolver a los gobiernos locales y municipales, las facultades de organizar y controlar la administración pública estatal y municipal. Ello implica que las políticas federales deberán realizarse a través de los aparatos administrativos estatales y municipales mediante los respectivos convenios de coordinación, evitando la duplicidad de estructuras actualmente existentes e involucrando los niveles de responsabilidad apropiados. Las delegaciones administrativas de las dependencias federales en los Estados, no tienen ya razón de ser en una Federación con madurez.
3. **Redistribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios,** definida en la Constitución, que propicie el fortalecimiento de la gestión pública local, con claras responsabilidades para cada orden de gobierno:
 - El Federal asumiendo responsablemente con visión general y nacional el suministro de bienes y servicios públicos apoyado en las estructuras estatales y municipales y asegurando la eficiencia del mercado interno, la equidad redistributiva, de las relaciones exteriores y de la política macroeconómica;
 - Los gobiernos estatales, haciéndose cargo de la dotación de bienes y servicios públicos en su entidad, y normado y regulando el suministro de bienes y servicios semiprivados, educación, salud y seguridad social, entre otros, la distribución equitativa de la carga fiscal entre los municipios y facilitando y apoyando de la toma de decisiones o gestión de los gobiernos locales; y éstos últimos,
 - Al ámbito municipal corresponde la responsabilidad directa de la prestación de los servicios públicos correspondientes a su esfera de competencia.
 - En el marco del modelo constitucional prevaleciente, que en el artículo 73 constitucional establece las competencias reservadas a la Federación, en particular la facultad de compensación que estará reservada a la Federación, mediante criterios en la planeación del desarrollo nacional, a efecto de transferir recursos prioritarios para el desarrollo a aquellas entidades que se ubiquen por debajo de la media nacional en los diferentes indicadores de desarrollo, como el índice de desigualdad, el índice de desarrollo humano, el índice de pobreza así como el de marginación, por mencionar algunos.

- De conformidad con la propuesta del PRI en materia electoral, se propone establecer de manera concurrente entre la Federación y los Estados, la facultad de organización de los procesos electorales, la cual se depositará en un órgano autónomo denominado Instituto Nacional Electoral.
 - Las facultades que no se reserven a la Federación corresponden a los Estados conforme al artículo 124, trasladando específicamente a las entidades las siguientes competencias:
 - Recaudación de impuestos, mediante convenio de coordinación con la Federación y con los Municipios, estableciendo las tasas de participación de los Estados a éstos;
 - Salud pública;
 - Caminos y carreteras;
 - Agua potable;
 - Orden y seguridad pública.
 - Política agropecuaria;
 - Zonas de desarrollo económico regional;
 - Política social, incluido el combate a la pobreza;
 - Turismo;
 - Coordinación en zonas metropolitanas interestatales;
 - Planeación del desarrollo estatal y su participación conjuntamente con la Federación en el desarrollo nacional.
 - Regulación del medio ambiente;
 - Procesamiento de desperdicios.
 - En relación a las Delegaciones Federales en los Estados.- Revisión de atribuciones de las delegaciones federales de las Secretarías de Estado en las Entidades Federativas para proponer, la asunción de las mismas por los gobiernos locales y/o municipales, propiciando así ahorro de gasto público y mejor administración.
4. **Coordinación fiscal con corresponsabilidad estatal**, lo que implica hacer responsables a los gobiernos estatales y municipales de la recaudación de impuestos y de los niveles de participación, de los Estados a la Federación y de éstos a los Municipios.

La aprobación de la reforma constitucional por el Senado de la República, el pasado abril del 2006, considera la existencia de un Sistema Coordinador de la Hacienda Pública Nacional que estaría integrado por el Gobierno Federal y por las entidades federativas y cuya función sería darle congruencia a la distribución de potestades tributarias y orden a las competencias de gasto entre los diversos órdenes de gobierno y permitiría una renovación permanente del sistema federal acorde a la realidad del país.

En un estudio comparado entre México y Estados Unidos (Allison, Cide, 2006), se muestran las siguientes disparidades en los niveles de disponibilidad de recursos fiscales:

**Estructura de Recaudación Fiscal.
Comparativo entre México y EEUU % del total**

Nivel de Gobierno	México	Estados Unidos
Gobierno Federal	75	59
Estados	18	26
Municipios	7	15

Se ha buscado explicar esta disparidad con el argumento de que los gobiernos estatales y municipales no poseen capacidades suficientes para recaudar, aunque sus atribuciones y responsabilidades en materia de gasto son considerablemente mayores. De ahí que, a efecto de transferir estas capacidades a las entidades y municipios, equilibrando así la responsabilidad recaudatoria con la de gasto, la Federación, en ejercicio de la función de compensación que le será reservada, apoyará a las entidades y municipios con la infraestructura administrativa y tecnológica necesaria para el desarrollo de la recaudación descentralizada.

La tendencia en el sistema de recaudación fiscal es que los impuestos que se cobren sean pocos y generales. Por ende, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá evolucionar en un período no mayor a cinco años, a efecto de que las transferencias de la Federación hacia los Estados sean sustituidas por el esquema de devolución de las competencias de recaudación a las entidades federativas, contemplando los siguientes puntos:

- Responsabilidad de los Estados y Municipios para cobrar impuestos, definidos mediante convenios con la Federación.
- Responsabilidad de los Estados y Municipios para utilizar los recursos de manera eficiente, transparente y honesta.
- Establecer criterios de transferencias y participaciones transparentes y eficientes, que generen los incentivos adecuados y que reduzcan la discrecionalidad y posibilidad de manejo político-electoral de los recursos.
- Compensación de las disparidades regionales, de las entidades con mayor potencial de recaudación, hacia aquellas con menor capacidad fiscal y por ende menor disponibilidad de base gravable.

5. Planeación del desarrollo.

En materia de planeación del desarrollo, es urgente y prioritario asegurar la participación de los Estados y Municipios en la definición de planes y metas nacionales, regionales, estatales y municipales. En México, el predominio del gobierno central resulta de la asignación directa de funciones y recursos hacia el nivel federal y de la supuesta incapacidad de los niveles locales para asumir las responsabilidades.

En este sentido, deberá reformarse el Artículo 26 de la Constitución, a efecto de garantizar la participación de las entidades y municipios en la planeación del desarrollo nacional. En la legislación secundaria, se propone fortalecer las atribuciones de los Comités de Planeación Estatal (COPLADE), los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN) en el diseño y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la formulación de los Convenios de Coordinación entre Estados y Federación (Convenios Unicos de Desarrollo, CUD).

**REFORMA DEL ESTADO
PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO**

Situación Actual	PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
<p>Supone que la rectoría del desarrollo nacional recae en el Estado y que éste planeará, conducirá coordinará y orientará la actividad económica nacional. No obstante, no distingue responsables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El segundo párrafo podría modificarse con el objetivo de aclarar que será el Estado, a través de la Federación, de las entidades federativas y los municipios, además de los sectores que están contemplados en el artículo, el responsable del desarrollo nacional, ya que menciona al sector privado y público (a través del gobierno federal que ejerce el control sobre sectores exclusivos) y sectores sociales pero no menciona ni a los municipios ni a las entidades. 	<p>25° segundo párrafo</p>
<p>El plan nacional de desarrollo es exclusivo del Ejecutivo Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone que en el Segundo Párrafo se pudiera incluir que la planeación será democrática y deberá realizarse de manera conjunta entre la Federación, los Estados y los Municipios, mismos que deberán garantizar a su vez la participación de diversos sectores sociales. 	<p>26° segundo párrafo</p>
<p>Las concesiones para la explotación de los recursos enlistados son facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea que las concesiones para la explotación de cualquiera de esos recursos se den a propuesta del Ejecutivo Federal con aprobación del Ejecutivo Local de la entidad de la que se trate. 	<p>Art. 27°</p>
<p>Sólo la Federación puede establecer reservas nacionales y suprimirlas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone que las reservas nacionales se establezcan a propuesta del Ejecutivo con la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas locales de las que se trate. Además, con la Finalidad de proteger el medio ambiente y prevenir intereses particulares con los recursos naturales del país, se propone que cuando el Ejecutivo Federal pretenda suprimir alguna de estas reservas, se deba contar con la aprobación del Senado de la República. 	<p>Art. 27°</p>
<p>Actualmente un extranjero no puede adquirir propiedades en una franja de cincuenta kilómetros de las playas y de cien a lo largo de las fronteras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone que las legislaturas locales establezcan las formas y modalidades en las que esto se puede dar, vigilando siempre aspectos de seguridad nacional, la propiedad pública de las playas y el desarrollo sustentable de la entidad. 	<p>Art. 27° fracc. 1</p>

Situación Actual	PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
No contempla que la Suprema Corte pueda dirimir controversias entre un municipio y otro de un mismo estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Si se considera que hoy se vive en la pluralidad política, sería útil introducir un inciso que prevea diferencias entre dos o más municipios del mismo estado; para lo cual sería poco adecuado que interviniera el ejecutivo del estado porque puede haber alguna tendencia política a favor de alguno de los municipios en conflicto y por lo tanto se sugiere que la Suprema Corte pudiera intervenir en ese sentido. 	Art. 105
La constitución prevé convenios entre Estados y municipios para la prestación de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer a nivel constitucional que los estados puedan celebrar convenios entre sí con el objetivo de desarrollar zonas regionales o financiar grandes proyectos sin la intervención de la federación. Para ello se puede establecer como en Suiza, que deberán contar con la aprobación del Senado o el Congreso con el fin de vigilar que no se viole la constitución. • Permitir que los municipios celebren convenios entre sí para desarrollo económico o social (para servicios de salud, educación, seguridad, etc) que beneficie a su población. En caso de que se trate de un solo estado, pueden hacerlo con la votación mayoritaria del ayuntamiento y de la legislatura local, cuando se trate de dos estados distintos deberá contar con la aprobación mayoritaria del ayuntamiento y con la mayoría en la legislaturas locales involucradas 	Art. 115

CAPITULO IV. REFORMA DEL PODER JUDICIAL.

Consideraciones en torno a la necesidad de reformar la procuración e impartición de justicia, en el contexto del tema de Reforma del Poder Judicial.

No se puede entender al México del Siglo XX y su evolución sin la participación decidida con ideas y acciones del Partido Revolucionario Institucional.

Algunos ejemplos de lo que ha significado la práctica de los principios liberales del Partido Revolucionario Institucional en la realidad Mexicana se han visto reflejados en la educación laica y gratuita, en el acceso universal a los servicios de salud y las grandes campañas nacionales de vacunación, en jornadas laborales justas y respeto a los derechos de los sindicatos y trabajadores, los monumentales programas compensatorios que en materia social tanto en el campo como en grupos vulnerables que han permitido la consolidación del proceso de urbanización nacional, por citar solo algunos ejemplos.

En materia de justicia la actuación del Partido Revolucionario Institucional tampoco han sido la excepción y su reflejo más claro ha sido la permanente búsqueda de encontrar el equilibrio entre los derechos del ciudadano y las obligaciones de la autoridad en el ámbito de la justicia. De igual manera, la tendencia de consolidar a la Procuraduría General de la República ha resultado fundamental para avanzar en la autonomía técnica del Ministerio Público en las investigaciones criminales, lo mismo que el desarrollo de modernos servicios periciales para hacer de la investigación criminal un acto científico, la creación de organismos protectores de los derechos humanos que le permitió al país contar con uno de los sistemas más grandes del mundo en este ámbito y la expedición de marcos normativos de excepción pero tutelados en la Ley para el Combate a la Delincuencia Organizada, así como la creación de un sistema nacional que ha permitido la coordinación de los esfuerzos nacionales en seguridad pública.

En el ámbito judicial bajo el impulso de gobiernos priístas se organizó y consolidó el moderno sistema de impartición de justicia judicial de la federación, se instauró el servicio civil de carrera judicial, su extensión distrital, sus escuelas de formación de personal especializado y se dieron los pasos decisivos para garantizar su efectiva independencia y autonomía técnica frente a otros Poderes de la Unión, garantizando las funciones de control constitucional del Poder Judicial y rescatando la confianza ciudadana en la actividad de los juzgados, dejando en el olvido la trágica visión de la sociedad de lo que fueron los órganos judiciales en el Siglo XIX y cuya exposición de motivos de la Constitución de 1917 relata tan nitidamente.

Asimismo, se establecieron bajo el auspicio de regímenes gubernamentales emanados del Partido Revolucionario Institucional, órganos de control interno que si bien imperfectos han constituido los primeros pasos para garantizar la correcta aplicación de la Ley a casos concretos y efectivos medios de supervisión judicial que respetan la libertad del juzgador para emitir sus fallos.

Sin embargo, una vez más el país reclama profundos ajustes a sus estructuras fundamentales a los órganos del Estado y a sus instituciones. En materia de justicia no se puede desconocer que el sistema en su conjunto se enfrenta a sus límites y se encuentra inmerso en una severa crisis; crisis en la operación de los cuerpos policiales en el país y su permeabilidad a la corrupción y delincuencia organizada; crisis por la ineficacia del sistema de seguridad en su conjunto; crisis por la actividad burocrática y corrupta de los Ministerios Públicos que han dejado atrás por mucho su carácter de representantes sociales; crisis en los poderes judiciales que no han logrado sacudirse las trabas burocráticas, la dificultad en el acceso a la justicia, la lentitud de los trámites procesales, el excesivo tecnicismo que se traduce en inoperatividad e ineficacia, la subordinación de los órganos de control judicial técnico-administrativo a la cúspide de mando representado en los plenos de los señores ministros ó magistrados, en su caso, y la delicada tentación de romper el sistema de equilibrios, pesos y contrapesos republicanos al confundirse las funciones de interpretación constitucional con aquellas de legalidad y aplicación de la Ley que proporciona a los gobernados seguridad jurídica.

El ejemplo más claro de esta crisis se refleja en el dato oficial que reconoce que de 100 conductas delictivas solo se denuncian 20, lo que habla entre otras cosas de la confianza ciudadana en la autoridad y nuestra cultura de legalidad, de esas 20 denuncias el esfuerzo nacional en la materia solo logra poner en manos de un Juez 10 casos, de esos 10 casos solo 6 llegan a proceso ante un Juez y de los 6 casos 5 reciben sentencia condenatoria y 1 recibe sentencia absolutoria; 5 asuntos de 100 casos sobre los cuales la ciudadanía se sintió agraviada, sumándole a esto que en el 98% de esos pocos casos donde se consiguió una sentencia condenatoria las penas que se aplican son mínimas por errores y vicios acumulados del propio Sistema de Justicia.

Esta grave situación nacional tiene nombre y se llama IMPUNIDAD.

En el Partido Revolucionario Institucional se tiene muy claro que el problema de la inseguridad pública no es univariado y debe ser analizado íntegramente, considerando tanto los factores socioeconómicos que a lo largo de décadas han contribuido al deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales y han impactado en la seguridad de las personas y la comunidad así como las deficiencias propias en la operación de las instituciones que concurren al desarrollo de esta importante función.

Dentro de los factores exógenos que han decantado la situación actual de la seguridad pública se pueden señalar, entre otros, las crisis económicas, el desempleo, el subempleo, la devaluación, la deficiente calidad de la educación, la marginalidad de amplios sectores que no tienen acceso a servicios elementales, la inadecuada política de asentamientos humanos que no ha logrado evitar el establecimiento de familias en zonas no aptas para la vivienda o de difíciles condiciones para ser dotados de servicios básicos, la densidad de población en este tipo de asentamientos, el hacinamiento y las adicciones.

Los problemas que han nutrido la inseguridad en el país son el incremento en la criminalidad, derivada de los factores antes señalados, la impunidad y la corrupción, estas manifestaciones tienen su origen en una serie de severas deficiencias e ineficiencias en la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que comprende tanto instituciones como legislación, políticas públicas, mecanismos de coordinación, presupuestos, programas y acciones federales, estatales y municipales.

Desde hace más de un lustro no existe una política de Estado en materia de seguridad pública, esto se observa claramente en la ausencia de un diagnóstico objetivo del "sector", cada institución parece tener su propia visión del problema y sus soluciones particulares para resolverlo, pero estas al ser instrumentadas no solo han fracasado, sino contribuido al colapso en el funcionamiento de otras instituciones.

La oportunidad o el oportunismo político han sido los grandes obstáculos a los cambios que se requieren en el país en esta materia, no se ha considerado con seriedad la formulación e instrumentación de una política integral de prevención del delito que favorezca la llamada prevención primaria, porque sus resultados son a largo plazo, por lo tanto no constituyen "mercancía electoral".

La política de asentamientos humanos se sigue manejando con gran discrecionalidad, en deterioro de las condiciones de vida de millones de mexicanos, el crecimiento desmedido de algunas regiones y zonas del país ha sido un fructífero negocio para pocos y una enorme complicación para muchos por los problemas de criminalidad que han traído aparejados. Ciudades enteras han visto duplicada o triplicada su población en menos de un lustro con lo que los conflictos de toda naturaleza se han desbordado, particularmente los relacionados con la incidencia delictiva

La premura por proponer soluciones para responder con rapidez a los reclamos sociales ha ganado terreno al diagnóstico, estudio y propuestas de solución viables y más certeras, esto es claro, mientras en un foro se discuten los problemas en otro ya se presentaron las soluciones y otro más se están instrumentando acciones, pero en ningún caso existen resultados concretos que contribuyan a mejorar la situación de la seguridad pública ni la percepción que de la misma tiene el ciudadano.

Por ello, la responsabilidad de todos los actores políticos y sociales se vuelve insoslayable y el Partido Revolucionario Institucional asume su responsabilidad en la construcción del México del Siglo XXI, sin complicidades con intereses creados, de cara al país y con sólidos planteamientos que inspirados en las más fieles tradiciones liberales de ayer hacen un replanteamiento de todo el andamiaje institucional, de las principales estructuras del Estado Mexicano que renueven la confianza ciudadana y le den viabilidad a la nación que es nuestro impostergable compromiso.

Para este propósito se presentan por parte del Partido Revolucionario Institucional, sin dejar de reconocer que también se requiere de un amplio análisis en el aspecto de seguridad pública, Propuestas de Procuración e Impartición de Justicia, que han sido aspiración de ciudadanos y grupos organizados sociales, académicos, instituciones educativas, especialistas en la materia e incluso propuestas derivadas de foros de consulta nacionales que organizados por el Poder Judicial de la Federación se han recogido en un “libro blanco” y que resultan de la mayor importancia para darle verdadera viabilidad a los cambios planteados que resulten en pasos “hacia adelante” en la evolución del Estado Mexicano.

I.- PROPUESTAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

Creación de un órgano de Estado encargado de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

En el Partido Revolucionario Institucional estamos convencidos que la lucha contra la delincuencia común organizada en todas sus manifestaciones, debe darse por un lado, en el marco de equilibrio y respeto absoluto a las garantías individuales, y por otro lado, la contundencia con todas las herramientas que la ley le proporciona al gobierno para el combate a la delincuencia organizada, incluyendo su más negativa manifestación que constituye el narcotráfico. Por ello, se propone la creación de un órgano especializado del Estado encargado únicamente del combate a la delincuencia organizada y narcotráfico. Nuestro Partido está abierto a discutir la naturaleza jurídica de este órgano y su ubicación en las estructuras de la administración pública.

El objetivo es que las importantes obligaciones del Estado en materia de seguridad pública contra la delincuencia denominada común, se centre en el servicio transparente, eficaz y de calidad al ciudadano, para protección del ofendido, la víctima de delitos, y el respeto absoluto a las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución.

Así mismo, se permita con sólidos fundamentos legales, y constitucionales, contar con un régimen de excepción legal en el combate exclusivo contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, que hagan de esa lucha una opción de triunfo eficaz contra este flagelo en el respeto absoluto de los derechos fundamentales de las personas.

Programas de Estado en materia de Seguridad.

a) Instituto de Estudios sobre Criminalidad.

Se ha dicho en la introducción de este capítulo la falta de visión integral para combatir la inseguridad en el país, y por lo mismo lo ineficaz de la actuación de las instituciones para tener éxito contra el crimen.

Por ello, el Partido Revolucionario Institucional propone la creación de una instancia especializada que lo mismo realice estudios sobre las causas del delito que proponga soluciones viables para combatirlas. La creación de un Instituto sobre criminalidad que se encargaría de acopiar información de primera mano, analizarla y convertirla en información útil para la prevención de la delincuencia y la corrupción, tendría también como propósito realizar estudios sobre zonas criminógenas de bajo, medio ó alto riesgo, estudios prospectivos sobre incremento ó decremento de la criminalidad para la planeación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en términos de recursos, capacitación, equipamiento, etc. Analizaría factores de riesgo para la seguridad pública y formularía escenarios previsibles en caso de existir ó no intervenciones oportunas.

El Instituto podría realizar análisis de impacto en materia de seguridad pública que orienten la toma de decisiones de las autoridades en materias tales como la promoción de vivienda en ciertas zonas, las autorizaciones para la operación de establecimientos dedicados a la diversión de adultos como bares, discotecas, casas de apuestas, lugares de espectáculos. Este Instituto estaría también facultado para recomendar acciones específicas que mejoren la seguridad pública tales como instalación ó mejora del alumbrado, cercado de lotes baldíos, derrumbe de construcciones abandonadas ó peligrosas, etc.

b) Servicio Civil de Carrera.

Si se reconoce la necesidad de establecer una verdadera política de Estado en la materia asegurando en la Ley mínimos fijos en el presupuesto, es posible generar programas que permitan garantizar la autonomía técnica de los órganos de investigación de delito, así como verdaderos programas de larga implementación que puedan ser revisados en el cumplimiento de sus metas en el corto y mediano plazo incluso por los órganos legislativos. Por ello, se propone que si se dota a los órganos de Procuración de Justicia de suficiencia presupuestal creciente se genere un verdadero servicio civil de carrera policial, ministerial y pericial, con recursos financieros etiquetados donde la currícula de ingreso, permanencia, capacitación y promoción, puedan emanar de órganos legislativos a propuestas de expertos en la materia. Esta currícula tendría que ser aprobada en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuradores, en la cual en la generalidad de los casos los nombramientos de los Ministerios Públicos, Peritos y Policías, emanarían de la oposición en concurso partiendo de esa currícula aprobada por el legislativo con lo cual se garantizaría en los hechos la verdadera autonomía técnica del Ministerio Público, pues el nombramiento de los miembros de esta importante institución ya no emanaría de la discrecionalidad del Procurador en turno sino de los méritos de cada profesionista que junto con el personal policial y pericial contarían con un servicio civil de carrera real, tal como ocurre en varios Poderes Judiciales del país, que les daría seguridad en el empleo, en sus promociones y retiro, disminuyendo las posibilidades reales de corromperse.

c) Instituto de Formación y Capacitación Ministerial, Policial y Pericial.

Del mismo modo, con el establecimiento de una política de Estado en materia de Procuración de Justicia, con una currícula de ingreso, permanencia y promoción, emanada del legislativo y apoyada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Conferencia Nacional de Procuradores sería indispensable contar con institutos

que pudieran llevar a la práctica esta propuesta. Estos en realidad ya existen al interior de las procuradurías del país y sólo necesitarían transformarse para cumplir su cometido, incluso el nombramiento del Director de dicho instituto podría emanar de una propuesta del Procurador hacia el Congreso habiendo escuchado la opinión de expertos en la materia que a su vez propondrían candidatos con requisitos previamente establecidos.

d) Autonomía Técnica y Funcional del Ministerio Público.

A reserva que deberá discutirse en el marco de la Reforma del Estado la autonomía real del Ministerio Público y por tanto el nombramiento del Procurador General de la República, lo cierto es que de llevarse a la práctica esta propuesta se garantizaría en los hechos la autonomía técnica de la gran mayoría de asuntos que se ventilan al interior de estas instituciones y que son las que en realidad le afectan a la gente, pues el nombramiento de Ministerios Públicos, Peritos y Policías, no se sujetaría a la decisión discrecional del Procurador sino a méritos personales, con lo cual la posibilidad de dar “línea” en asuntos concretos se desvanece, habría incluso que garantizar mecanismos legales para que esto no suceda, como garantizar al Ministerio Público y sus auxiliares, estabilidad jurídica, se reitera, tal y como la tienen en la mayoría de los poderes judiciales del país.

Creación de un Consejo Superior de la Actuación Ministerial.

Según el principio jurídico relativo a la Institución del Ministerio Público este es el representante de la sociedad. La realidad apunta trágicamente en sentido contrario, prácticamente no existe ciudadano alguno que no haya sufrido el atropello de la actuación lenta ó irregular de estos órganos de autoridad, no es ocioso señalar que reconociendo que hay servidores públicos en estas áreas que cumplen todos los días con su función de servicio a la sociedad, la enorme mayoría de casos obligan a exigir una depuración de estas instituciones y transformación de su encomienda constitucional y legal. Al igual que sucede en el Poder Judicial se hace necesario contar con órganos especializados que garanticen el correcto funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares.

Por ello, se propone la creación de un órgano supervisor de la actuación ministerial en cada Procuraduría del país que tenga representantes nombrados con fórmulas similares a la integración de los Consejos de la Judicatura y que tenga bajo su mando la actuación de los órganos de control interno de las Procuradurías. El objetivo del Consejo es velar por el funcionamiento honesto y eficaz de los servidores públicos que llevan a su cargo las investigaciones criminales.

Efectividad del principio de presunción de inocencia.

Uno de los pilares en que se funda nuestro Sistema de Justicia Penal consiste en el principio de presunción de inocencia de cualquier acusado por la comisión de un delito.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la presunción de inocencia no aparece expresamente señalada en el texto constitucional sólo se le contiene de forma “implícita”. Por ello se hace necesario establecerlo de forma expresa en nuestra Ley fundamental, tal y como lo señala la Jurisprudencia emanada del Pleno de la Suprema Corte XXXV/2002.

Creación del Instituto de Atención a Víctimas del Delito.

Una moderna Procuración de Justicia sólo se concibe si a la par de investigar el delito, acusar al delincuente y llevarlo ante un Juez para que responda de su conducta, se proporciona a la víctima del mismo, atención en los campos jurídico, médico y psicológico.

En el México de hoy, el probable responsable de la comisión de un delito cuenta con muy amplios medios de defensa sustentados en el principio de presunción de inocencia pilar de nuestro Sistema Penal. Sin embargo, estos derechos con que cuenta un acusado no se encuentran consagrados de igual forma para las víctimas del delito ó los ofendidos del mismo, quienes no obstante de ser violentados en sus bienes ó derechos deben pasar por muy difíciles situaciones para acreditar el carácter de víctima y exigir la reparación del daño y el castigo al agresor.

Se hace necesario por ello tutelar y proteger los derechos de la víctima de delitos en varios ámbitos, no sólo el jurídico sino la atención médica y psicológica, dándole armonía al conjunto del Sistema de Justicia Penal. La creación de un Instituto de Atención a Víctimas de Delito, sería una solución viable en la cual incluso podrían insertarse los programas sociales de prevención del delito.

Formulación de un marco legal para garantizar la participación del ofendido en procedimiento penal.

Si se reconoce la necesidad de dotar a la víctima u ofendido de un ilícito de mecanismos jurídicos eficaces de auxilio y salvaguarda, se vuelve indispensable garantizarlos en el procedimiento penal. Por ello el Partido Revolucionario Institucional está de acuerdo con varias de las conclusiones a las que arribó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus foros para la reforma coherente de nuestro Sistema de Justicia, en la cual se hace necesario para el buen funcionamiento del Sistema de Justicia de dotar al ofendido ó víctima de un delito del carácter de coadyuvante del Ministerio Público tanto en la Averiguación Previa como en el Proceso Penal e incluso en este último reconociéndole su carácter de parte procesal.

Emisión de un Código Procesal Constitucional.

Bajo el auspicio de Gobiernos de la República emanados del Partido Revolucionario Institucional, el país, sobre todo en la última década del siglo pasado sufrió transformaciones aceleradas en el ámbito de la justicia que han quedado incompletas. Es por ello que al día de hoy se sigue utilizando el Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio en el planteamiento y tramitación de controversias constitucionales ó acciones de inconstitucionalidad.

Se hace necesario contar con un Código Procesal Constitucional en el que se establezcan disposiciones procesales propias para la tramitación del Juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, y que le den la necesaria unidad jurídica al tratamiento de estos importantes temas.

Se coincide una vez más con las conclusiones plasmadas en el “libro blanco” elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de la consulta ciudadana que realizó en meses pasados.

II.- PROPUESTAS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE IMPARTICION DE JUSTICIA.

1. Cambio en el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se propone acotar la facultad del Ejecutivo Federal en la cual solo pueda enviarse propuestas que emanen con número de candidatos ya predeterminado en la Ley por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, la Colegiación de Universidades e Institutos de Educación Superior en el campo del Derecho. Pueden ser dos ó tres por cada proponente con reglas claras para que no solo sean propuestas que representen a su gremio sino a personajes destacados en el ámbito del Derecho. Esto, sin duda garantiza un ejercicio democrático y enriquece con visiones distintas la integración de la Suprema Corte.

No se desconoce que al inicio de la vida constitucional de la Suprema Corte de Justicia se aplicó un sistema similar que ante la pluralidad de proponentes produjo retrasos en la integración de la Corte misma, sin embargo, el objetivo subyacente de la propuesta consiste en cumplir realmente el propósito democrático e imparcial de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- La creación de un Tribunal Superior de Justicia de la Federación, reservando las funciones de interpretación constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ciertamente, con las reformas de la última década del siglo pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación caminó decididamente en la constitución de un verdadero Tribunal Constitucional (función esencial de este importante órgano). Sin embargo el proceso quedó inconcluso y en esa indefinición se corre el riesgo de generar circunstancias que contribuyan a romper el equilibrio con los otros Poderes de la Unión y poner en riesgo el sistema de pesos y contrapesos esencia de la República, al dotar a la Suprema Corte de Justicia de posibilidad decisoria como regla general y no excepcional en la resolución de asuntos de constitucionalidad y de legalidad que, entre otras cosas, distraen su importante función y desdibujan la esencia de la función.

Por ello, se propone la creación de un órgano colegiado (Tribunal) que permita resolver a nivel de legalidad esas controversias, dotando al Poder Judicial de la necesaria unidad de criterio en la emisión de resoluciones en temas surgidos de conflictos competenciales de los órganos jurisdiccionales y dejando a la Suprema Corte de Justicia en su auténtica función primaria de la interpretación constitucional en asuntos concretos.

La instancia propuesta sería un órgano de decisión superior en estos casos a los Tribunales Colegiados de Circuito y sería necesario que sus integrantes tuvieran los mismos requisitos que para ser Ministro de la Corte se proponen, con ello se garantizaría su necesaria autonomía técnica.

3.- Nula subordinación del Consejo de la Judicatura a los Plenos de Magistrados ó Ministros.

Importante resultó para el país la instalación de los Consejos de la Judicatura en todos los Poderes Judiciales, sin embargo en la práctica existe una clara tendencia a subordinar las

decisiones de estos órganos de supervisión y vigilancia de la Carrera Judicial a los plenos de Ministros ó Magistrados de Salas Superiores en el país.

Es necesario por ello garantizar en Ley la plena autonomía de los Consejos de la Judicatura que permitan resolver con independencia las quejas presentadas contra los miembros del Poder Judicial y la administración de la carrera judicial.

4.- Efectos generales de las sentencias de Amparo tratándose de inconstitucionalidad de leyes y en casos debidamente precisados.

En gran medida una aportación del pensamiento mexicano al mundo del Derecho constituye el Juicio de Amparo. Este instrumento ha sido un medio excepcional de defensa de la Constitución y del equilibrio entre los actos de autoridad y los gobernados. Es necesario que el medio de defensa constitucional evolucione y se transforme en una garantía de carácter social y de defensa de todos, sobre todo cuando la autoridad, valiéndose del principio de los efectos relativos de la sentencia de amparo, ha abusado de este principio del Juicio Constitucional para generar leyes inconstitucionales a sabiendas que sólo unos cuantos tendrán acceso al medio de defensa y ganarán el juicio respectivo, como sucede en los casos de leyes tributarias a nivel local y federal. Por ello, se vuelve indispensable que se transforme el principio de relatividad en los efectos de las sentencias de amparo en generalidad de sus efectos en beneficio de los gobernados y evitar la tentación autoritaria que se aprovecha de la dificultad de la mayoría para hacerle frente a los actos posiblemente arbitrarios emanados de la autoridad.

5.- La mediación judicial obligatoria en asuntos considerados como “no graves”.

Si bien nuestra Constitución estableció como uno de sus principios la justicia pronta y expedita, en la realidad está demostrado que esto no es así. Existe una excesiva carga burocrática en la atención de los asuntos de justicia, retardo en la resolución de conflictos, trabas justificadas con tecnicismos para la atención de asuntos no graves, cuya calificativa estriba más en la falta de resolución del conflicto que en el conflicto mismo, lo que constituye un doble agravio para los ofendidos de un asunto que requiere la resolución de un Juez.

La realidad marca que este tipo de asuntos constituyen la mayoría de casos que se ventilan en todo el país, con el añadido de ser una carga financiera para el Estado que distrae recursos humanos y materiales de los casos graves para el ofendido y la sociedad.

Se propone en este tenor obligar por Ley a intentar la mediación entre partes (incluido el Estado) para la resolución de casos no graves en todas las materias. Esta mediación tendría que darle a la víctima, ofendido ó parte procesal, intervención en la mediación y sólo excepcionalmente y a juicio del juzgador, escuchando los razonamientos de la parte afectada debería seguirse el proceso jurisdiccional correspondiente. Con ello se concentraría la atención de los poderes judiciales en aquellos asuntos que por su importancia requerirían el seguimiento de un juicio y sus secuelas procesales.

6.- En asuntos considerados como no graves el establecimiento de la Justicia Oral.

Existe comprobada justificación en el establecimiento de reglas formales en el seguimiento de un proceso, los poderes judiciales en el país lo han expresado de muy distintas maneras. Sin

embargo, el acento debe ponerse en el sentir social y el ponderar si el medio ha complicado el fin buscado, es decir, la justicia.

No es gratuito el señalar que no hay peor justicia que aquella que solicitándola como lo establece la Ley no llega. Es como se ha dicho, un doble agravio para la víctima, ofendido ó parte en cualquier asunto jurisdiccional.

Las condiciones de un país como el nuestro, en el siglo XXI, exige replantearnos sin inercias del pensamiento soluciones que verdaderamente nos acerquen a los postulados que emanan de nuestra Constitución: justicia pronta, justicia expedita, justicia real.

Por ello, el Partido Revolucionario Institucional apoya decididamente el establecimiento de la oralidad en el juicio de aquellos asuntos que se consideren como no graves y que permitan en forma ágil resolver en beneficio de la gente las controversias surgidas en el ámbito cotidiano, garantizando desde luego el marco de garantías procesales que se exige para la buena impartición de justicia. Los avances tecnológicos permiten que esto pueda ser una realidad y que, incluso la revisión de casos por tribunales de alzada pueda resolver rápidamente y sin excesivos formalismos este tipo de controversias.

7.- La creación de Jueces de Garantías en Materia Penal.

En el Partido Revolucionario Institucional somos sabedores del reclamo del Gobierno Federal en el sentido de la dificultad que tiene el órgano investigador para obtener con agilidad por parte de Jueces Federales órdenes de cateo, arraigo ó intervención de comunicaciones privadas, lo que ha llevado al Titular del Ejecutivo a enviar una iniciativa de Ley que pretende dotar al Ministerio Público de la facultad de emitir esos actos de autoridad sin necesidad de intervención judicial.

La aprobación de dicha medida resulta peligrosa al romperse el equilibrio debido entre las facultades del órgano investigador y del Juez en franco perjuicio de los particulares, vulnerando garantías individuales y caminando en sentido contrario a las tendencias internacionales en esta materia. Por eso, el Partido Revolucionario Institucional propone la creación de Jueces de Garantías que permitan desahogar estos requerimientos, sujetándose a reglas de procedimiento ágiles y apegadas a la Constitución, respetando desde luego las facultades de investigación del Ministerio Público. Estos juzgados podrían incluso librar órdenes de aprehensión y determinar la intervención de órganos mediadores ya planteados en la presente propuesta.

La creación de Jueces de Garantías para estos efectos es coincidente con una propuesta semejante contemplada en el llamado "libro blanco" emitido por el Poder Judicial de la Federación.

**REFORMA DEL ESTADO.
TEMA IV: REFORMA DEL PODER JUDICIAL.**

EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Propuesta	IMPACTO LEGISLATIVO
Creación del Instituto de Estudios sobre la Criminalidad	Ley Federal de Entidades Paraestatales Creación de Ley Orgánica propia.
Servicio Civil de Carrera	Integración de un capítulo en la Ley Orgánica de la PGR.
Creación del Instituto de formación y capacitación Policial y Ministerial	Ley Federal de Entidades Paraestatales Creación de una Ley Orgánica propia.
Autonomía Técnica y Funcional del MP	Artículo 102 CPEUM
Creación del Consejo Superior de la Actuación Ministerial	Artículo 102 CPEUM
Principio de Presunción de Inocencia	Artículo 21 CPEUM
Creación del Instituto de Atención de Víctimas del Delito	LOPGR
Formulación de un marco legal para garantizar la participación del ofendido en procedimiento penal	Artículo 21 CPEUM, Código Federal de Procedimientos Penales
Emisión Código Procesal Constitucional	Reglamentar los Artículos 103, 105 y 107 Constitucionales y conjuntar las leyes inherentes a la materia.

EN MATERIA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Propuesta	MODIFICACIÓN
Cambio en el sistema de nombramiento de Ministros de la SCJN	Artículo 89, 95 y 96 CPEUM
Creación del TSJ de la Federación	Artículo 94, 95 y 96 de la CPEUM y reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)
Nula subordinación del Consejo de la Judicatura, los Plenos de Magistrados o Ministros.	Artículo 100, 122 CPEUM
Efectos Generales de las sentencias de Amparo tratándose de inconstitucionalidad de leyes y en casos debidamente precisados.	Artículo 107, Ley Reglamentaria de los Artículos 105 y 107 Constitucionales
La mediación judicial obligatoria en asuntos considerados como no graves	Artículo 21 CPEUM, Código Federal de Procedimientos Penales

Establecimiento de Justicia Oral en casos no graves

Código Federal de Procedimientos Penales

Creación de Jueces de Garantías en Materia Penal

Código Federal de Procedimientos Penales

CAPITULO V. GARANTIAS SOCIALES.

CONSIDERACIONES GENERALES EN MATERIA DE GARANTÍAS SOCIALES.

Después de la etapa armada de la Revolución de principios del Siglo XX, los mexicanos establecimos en la Constitución de 1917 un conjunto de derechos sociales que colocaron al país a la vanguardia en la protección y tutela de las garantías que la sociedad requería para su desarrollo.

Así, en los artículos 3º, 27 y 123 se reconocieron los derechos a la educación, la propiedad ejidal y comunitaria de las tierras rurales y se otorgaron garantías específicas para los trabajadores. Los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional asumieron a cabalidad el cumplimiento de esos preceptos y ampliaron el régimen de derechos sociales, para que todos los mexicanos tuvieran también acceso a la salud, una vivienda digna y un medio ambiente sano. Incluso como partido político reivindicamos la igualdad entre el hombre y la mujer, promovimos la prohibición a cualquier forma de discriminación y reconocimos el carácter pluricultural de la Nación, determinando en la Carta Magna los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para acceder y ser parte fundamental del desarrollo nacional.

Por ello, el PRI construyó un amplio conjunto de instituciones públicas para posibilitar a todos los mexicanos el ejercicio de los derechos sociales. Así, se diseñaron y operaron instituciones como el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT; se instituyó el libro de texto gratuito y se amplió el alcance de la educación básica que hoy incluye desde la etapa preescolar hasta la secundaria. Todos esos cambios, organismos y presupuestos públicos fueron determinantes para la transformación económica y social de México, a partir de la concepción de un Estado solidario sustentado en el derecho.

México en unas cuantas décadas logró avances de enormes magnitudes. Invirtió la relación que existía hasta antes de los años treinta entre la población rural y urbana, para llegar a finales del Siglo XX a una sociedad que en más de dos terceras partes habita en alguna ciudad.

Durante varias generaciones, el Estado y la sociedad se dieron a la tarea de crear leyes e instituciones para hacer accesibles los derechos sociales. Así, se construyó e hizo funcionar un sistema educativo, sin precedente, nacional público, laico y gratuito, que permitió abatir el analfabetismo y que a través de millones de escuelas, con el apoyo de más de un millón de trabajadores de la educación, atiende el día de hoy a más de 30 millones de estudiantes. En el PRI concebimos a la educación como el vehículo idóneo de la transformación democrática, social, cultural y económica del país.

En el Estado solidario impulsado por el PRI, la vivienda ha ocupado un lugar privilegiado. En todas las entidades del país se construyeron unidades habitacionales y se creó un sistema de financiamiento accesible para que los trabajadores y sus familias pudiesen acceder a un patrimonio propio. Junto con ello, los gobiernos priístas tienen un compromiso indeclinable

con el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, en especial, con los que menos tienen y para ello ha concentrado esfuerzos, en los ámbitos federal, estatal y municipal para ampliar la cobertura de los servicios básicos, como es el acceso al agua potable, la electricidad y las comunicaciones, entre otros.

En materia laboral, consideramos que el Estado mexicano, con base en la Ley, debe tutelar los derechos de los trabajadores y propiciar la armonía entre los factores de la producción. Para ello, es indispensable contar con instituciones de seguridad social que procuren el bienestar de los trabajadores, aseguren su salud, desarrollo personal y jubilaciones y pensiones que permitan vivir con dignidad a sus derechohabientes.

Sin embargo, también reconocemos que el enorme esfuerzo realizado en las últimas nueve décadas de nuestra historia, ha sido insuficiente para revertir de manera radical y permanente la desigualdad y la pobreza entre los mexicanos. De ahí que nos pronunciemos de manera firme y contundente a favor del fortalecimiento y ampliación de las garantías sociales, como derechos que sean exigibles al Estado y ante los cuales, éste último, tiene una responsabilidad ineludible.

Ante la urgencia de emprender una nueva Reforma del Estado que permita actualizar y modernizar a las instituciones, a partir de la revisión puntual del marco jurídico que las regula, mantenemos una posición clara en la que reivindicamos las conquistas sociales de los mexicanos y, al mismo tiempo, nos pronunciamos a favor de seguir avanzando para ampliar y fortalecer un régimen de Estado con una visión integral de desarrollo con justicia social y comprometido con quienes menos tienen.

La Reforma del Estado representa una oportunidad para ratificar que no habremos de aceptar retrocesos en ninguno de los rubros que están protegidos por los derechos sociales. Nuestra propuesta va más allá y busca ampliar y reorganizar al Estado y sus órdenes y órganos de gobierno para favorecer el pleno ejercicio de esas garantías.

Es momento de iniciar otra etapa en la construcción de una Política Social de Estado sustentada en la Ley y, por lo tanto, proponemos impulsar una nueva generación de garantías, que al tiempo de hacer exigibles los derechos constitucionales en esta materia, permitan modernizar a las instituciones públicas, adecuándolas para responder a la realidad social que vivimos y con una visión de largo aliento.

Nuestra propuesta tiene como objetivo fundamental reducir sustancialmente la desigualdad y que el Estado asuma plenamente sus obligaciones ante la sociedad. Es indispensable hacer compatible el modelo económico con el desarrollo social, que le dé sentido al desarrollo no sólo en términos de crecimiento y estabilidad sino sobre todo que sea la razón de ser y el motor que favorezca una distribución justa de la riqueza nacional, al tiempo de ofrecer oportunidades para todos y una mejor calidad de vida.

Por eso nos pronunciamos a favor de construir un nuevo pacto social que tome como punto de partida los logros alcanzados y responda a una realidad en la que se conjugan demandas acumuladas con necesidades emergentes. Nuestra meta concreta es que en los próximos seis años, todos los mexicanos alcancen por lo menos los promedios nacionales de bienestar que hoy tenemos.

De ahí que sea indispensable una política social de Estado, en la que converjan los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, que sea articulada, incluyente,

participativa, federalista con atribuciones claras para cada orden de gobierno y, sobre todo, eficaz para superar los rezagos en educación, vivienda, servicios básicos, alimentación, empleo y seguridad social, derechos humanos, discriminación y atención al campo y a los grupos más desprotegidos.

En suma, nuestra propuesta se orienta hacia una nueva generación de reformas legales e institucionales para fortalecer a un Estado verdaderamente comprometido en fomentar la igualdad y el desarrollo generalizado.

Propuestas del PRI en materia de Garantías Sociales

I. Nuevo Pacto Social

1. Igualdad Social

La superación de la desigualdad social que impera en México requiere de la acción decidida del Estado. Por eso, promoveremos una reforma Constitucional para que en el artículo 1º se señalen el derecho de todos los mexicanos a la igualdad, lo cual significa reconocer explícitamente los derechos sociales y la obligación del Estado de crear condiciones para su ejercicio, así como la posibilidad de que cualquier ciudadano demande su exigibilidad.

La adecuada coordinación entre los tres órdenes de gobierno para abatir la pobreza y las desigualdades requiere de un nuevo diseño institucional federal, estatal y municipal. Por eso, proponemos revisar el proceso de descentralización y las funciones que el gobierno federal tiene en esta materia.

Proponemos reorganizar el Sistema Nacional de Desarrollo social, para lo cual es indispensable que los estados y los municipios cuenten no sólo con los recursos económicos para hacer frente a las demandas sociales, sino tener mayores facultades legales para atenderlas. En este sentido, buscaremos que estos dos órdenes de gobierno asuman un papel más protagónico y que la federación se constituya en una instancia sólo de la planeación, concertación y evaluación de la política nacional de desarrollo social con estricto respeto al sistema federalista, para lo cual promoveremos una nueva estructura funcional y operativa de la Secretaría de Desarrollo Social, y se evaluará cuáles funciones de las Delegaciones Federales deben ejercer Estados y Municipios, previendo la eventual desaparición de las delegaciones federales de esa dependencia.

De igual forma, buscaremos integrar un nuevo sistema de asistencia social, como parte de la política social de Estado, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, para evitar duplicidades de funciones, actividades, presupuesto y gasto y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las tareas de apoyo a las personas con mayores desventajas.

Así mismo, proponemos el establecimiento de un “Consejo Social y Económico para las Políticas de Estado en materia de Desarrollo Económico y Social”, como un mecanismo de interacción y consulta entre los sectores público, social y privado en materia de políticas públicas, que propicie la participación social y el compromiso de los factores que inciden en la economía del país, de favorecer el desarrollo generalizado. Para su diseño se tomarán en cuenta todas las iniciativas similares vinculadas con el tema.

En este marco y con plena participación de los factores productivos habrán de procesarse las grandes decisiones en torno a las reformas, estrategias y políticas requeridas para elevar

la productividad y la competitividad de las actividades productivas, para fortalecer el salario, para elevar el ingreso familiar y para defender y generar nuevas fuentes de empleo. Se buscará, mediante el Consejo, en consistencia con las políticas de crecimiento y desarrollo económico, lograr un auténtico equilibrio entre los factores productivos y entre las regiones del país y establecer la debida vinculación de los instrumentos jurídicos a favor del empleo y repunte del salario con otras políticas sociales y económicas que en la actualidad muestran altos grados de desarticulación.

2. Empleo, Ingreso y Recuperación del Poder Salarial

A diciembre de 2006, conforme a datos del INEGI, la tasa de desocupación nacional fue de 3.47%. De los trabajadores ocupados, el 59.3% no tiene prestaciones y sólo el 33.23% cuenta con acceso a instituciones públicas y a otras prestaciones. 11.5 millones de personas se emplean en el sector informal de la economía y 2.5 millones están subocupadas.

Las expectativas de crecimiento económico no permiten prever una mejora en la ocupación nacional, ya que, de conformidad con las proyecciones de SHCP, para 2007 el crecimiento económico será no superior al 3.3%. Por otra parte, la debilidad del salario de referencia está más que acreditada, dado que el salario mínimo no se acerca ni lejanamente al salario remunerador que establece como propósito la Constitución Política. Peor aún, la insuficiencia del ingreso familiar ha hecho que aumente el trabajo infantil. De acuerdo con los últimos datos disponibles, 3.3 millones de niños y niñas menores de 14 años se ven obligados a trabajar, en mayor medida en zonas rurales.

Ante ello, el PRI propone la reforma de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la conformación, en su lugar, de un Consejo Económico y Social con la más amplia representación de los sectores productivos, las organizaciones laborales y el Estado en sus vertientes Ejecutiva y Legislativa.

En este marco, y con plena participación de los sectores productivos, habrán de procesarse las grandes decisiones en torno a las reformas, estrategias y políticas requeridas para elevar la productividad y la competitividad de las actividades productivas, para fortalecer el salario, para elevar el ingreso familiar y para defender y generar nuevas fuentes de empleo. Se buscará, mediante el Consejo, en consistencia con las políticas de crecimiento y desarrollo económico, lograr un auténtico equilibrio entre los factores productivos y entre las regiones del país y establecer la debida vinculación de los instrumentos jurídicos a favor del empleo y repunte del salario con otras políticas sociales y económicas que en la actualidad muestran altos grados de desarticulación.

3. Educación

Los principios constitucionales que caracterizan a la educación como pública, laica y gratuita, deberán reforzarse, no solo para garantizar el acceso a los niveles básicos e intermedios, y para elevar la calidad en todos los ciclos, detonantes ambos en potencia para acceder a más y mejores oportunidades ocupacionales y a mayores ingresos; sino también con elementos que permitan desarrollar sus diversas vertientes.

De una parte, en su vinculación estrecha con la elevación de la competitividad, inseparable de la propia formación de capital humano y del incremento en la productividad; de otra, en su función niveladora por el papel que la educación juega en la capilaridad social y en la formación de ciudadanía, para formar a los estudiantes en el ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas con base en los valores de la democracia y la libertad.

Pugnamos por una reforma educativa que considere la revisión de los programas de estudio y los procesos de enseñanza-aprendizaje para desarrollar mayores capacidades y habilidades en los educandos, haciendo énfasis en el español y las matemáticas.

Proponemos una mayor participación de las regiones del país para ampliar la cobertura y calidad de los servicios educativos en la incorporación real de contenidos regionales, asegurando los recursos económicos indispensables para abatir los rezagos y lograr la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica. Revisaremos el proceso de descentralización del sector educativo.

El PRI demandará puntualmente la permanencia y mejoramiento constante de los libros de texto gratuitos, con apego estricto a los principios que señala el artículo 3° Constitucional, que fomenten el conocimiento, la libertad, el respeto y la solidaridad entre los mexicanos.

La nueva realidad demográfica y la necesidad de contar con jóvenes cada vez mejor preparados para enfrentar los retos del desarrollo hace necesario ampliar el rango de la educación básica que hoy incluye desde el preescolar hasta la secundaria. Por ello, proponemos ampliar la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica hasta el nivel medio-superior, para lo cual resulta necesario reformar el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al mismo tiempo promoveremos la construcción de un nuevo sistema nacional de becas en todos los niveles educativos, para que los niños y jóvenes de menores recursos permanezcan en las escuelas y se estimule a los estudiantes que hagan un mayor esfuerzo para acceder a una educación de excelencia.

4. Cultura

El acceso a la cultura es tan importante para un país como la educación. Mientras la segunda propicia la movilidad social y el desarrollo, la primera afianza la identidad nacional y los valores de una sociedad democrática, libre, tolerante y sin discriminación.

Hace tres sexenios, se dieron las transformaciones más importantes en las políticas culturales de nuestro país en cinco décadas, con la creación del CONACULTA y el FONCA. Sin embargo, desde entonces, muy poco se ha avanzado en la fundación y ampliación de instituciones para preservar y acrecentar la cultura y la vida artística de nuestro país.

Democratizar la cultura es también desburocratizarla, ciudadanizarla si se quiere, acercarla a los creadores y a los ciudadanos. Lo que se conoce de México en el mundo es por sus creadores y no por los funcionarios improvisados como promotores culturales. De la misma manera que en otras áreas se deben descentralizar los recursos y hacer que lleguen a quienes sí los aprovechan.

Por esta razón, en el ámbito cultural se propone una Ley par fomentar la creación cultural, que aliente el potencial que México tiene en esta materia, promueva la formación y creación artística e intelectual en sus diversas expresiones y el intercambio con otros pueblos y culturas del mundo.

5. Salud y Seguridad Social

En materia de salud las acciones deben encaminarse hacia la conformación de un sistema universal de salud, mediante el rescate de las instituciones de salud y seguridad social y la revisión y la indispensable adecuación del seguro popular.

El Seguro Popular requiere reconsiderar su orientación actual que privilegia la afiliación dejando de lado la inversión en infraestructura y equipamiento, lo que pone en grave riesgo la calidad del servicio. Asimismo todas las instituciones de la salud pública han descuidado notablemente la calidad del servicio y el trato de los derechohabientes; por tanto la legislación en materia de salud deberá contener estos aspectos relacionados con el avance sobre la calidad del servicio de la salud pública. Cualquier esfuerzo que se haga en este sentido debe considerar la medicina alternativa y las aportaciones de la medicina tradicional indígena y rural.

Insistiremos en el fortalecimiento y modernización del IMSS y el ISSSTE, así como de los institutos nacionales y estatales de salud, sin que esto signifique abrir las puertas a la privatización de los servicios que prestan.

Propondremos acciones legislativas y administrativas que permitan el rescate de esas instituciones para que brinden los servicios médicos en clínicas y hospitales y de seguridad social con calidad y calidez para sus derechohabientes.

Buscaremos el mejoramiento radical de los servicios que prestan esas instituciones públicas, por una atención médica y hospitalaria digna, así como por el abasto suficiente de medicamentos, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el equipamiento hospitalario y de consulta externa con alta tecnología.

Revisaremos la descentralización y operación del sistema nacional de salud, para que los estados y municipios asuman su responsabilidad con los ciudadanos y sean esas instancias las que desde el ámbito de su competencia quienes promuevan la modernización y desconcentración de los servicios de salud.

6. Alimentación

Para eliminar progresivamente el hambre en México es necesario impulsar la elevación a rango constitucional del derecho a la seguridad alimentaria.

7. Vivienda

El acceso a una vivienda digna es un derecho reconocido por el artículo 4° de la Constitución, sin embargo se requiere establecer mecanismos legales para que los ciudadanos puedan hacer exigible esta garantía.

Además, proponemos la participación más amplia de los sectores público, social y privado en la promoción, financiamiento y construcción de vivienda nueva, que involucren a las autoridades, vecinos, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras y los beneficiarios, a través de un Consejo Ciudadano, cuyas opiniones deberán ser obligatorias y vinculantes con los proyectos a desarrollar.

8. Erradicación de la pobreza extrema.

Parte indisoluble del nuevo pacto social será el consensuar y establecer la agenda para el abatimiento total de la pobreza extrema con énfasis especial en el medio rural, en las comunidades indígenas y en otros núcleos urbanos y rurales tradicionalmente excluidos del bienestar, el desarrollo y la seguridad social. No puede dejar de reconocerse que en el medio rural, es donde se ubican las expresiones de pobreza y rezago más lacerante, habida cuenta

que, por décadas, el campo ha sido el motor del desarrollo nacional, transfiriendo recursos humanos y materiales a los grandes centros poblacionales, fabriles y de servicios. Por eso tendrá que de asegurárseles a los grupos y sectores del campo, un espacio en los cuerpos colegiados en los se diseñan ordenamientos, políticas y programas en su favor. Se tendrá que avanzar en varios frentes y de manera simultánea, para fincar bases sólidas que lleven al abatimiento de la pobreza extrema, como única forma de romper el círculo de desnutrición, marginación, enfermedades y analfabetismo que parecen serle inherentes al medio rural, y en el que se encuentran insertos amplios grupos poblacionales.

9. Compromiso con el Campo

Es urgente la atención integral al campo. La creciente migración rural fuera del país y hacia las ciudades, ha sido válvula de escape que ha evitado una crisis social de enorme magnitud, ante la carencia de empleo y la falta de oportunidades productivas, aunque las expresiones antimigratorias allende la frontera parecen indicar que no lo será por mucho más tiempo, por lo que urge una política de proyectos productivos acompasada con la multiplicación de obras de infraestructura rural, que se conviertan en la base del desarrollo agropecuario, rural y campesino, no sólo como una alternativa al éxodo rural, sino estrechamente vinculada a una política social más amplia y, también de forma directa a la estrategia general de desarrollo. El impulso a la ganadería, la pesca, las actividades pecuarias, tiene que insertarse en cadenas productivas a nivel, regional, nacional e internacional. Las empresas sociales del sector rural deben encontrar aliento y un mayor impulso en las políticas públicas con una visión descentralizada y regional. Todo ello con el necesario soporte jurídico e institucional que resulte de los consensos alcanzados.

Parte integral del compromiso con el campo, lo será el análisis de las repercusiones de la entrada plena en vigor del Tratado de Libre Comercio. Deberemos reconocer que los socios comerciales de nuestro país, Estados Unidos y Canadá, aplican una política interior de apoyos directos a sus sectores agropecuarios y que, por ende, esta asimetría no se expresa correctamente en el acuerdo trilateral de libre comercio. En este sentido, el PRI propone integrar en nuestra política exterior con los socios comerciales de América del Norte, un tratado complementario que reconozca la asimetría en los respectivos sectores agropecuarios, proveyendo el establecimiento de fondos de compensación, homologación y desarrollo de las economías agrícolas en el contexto de América del Norte y de la globalización.

Proponemos una política de Estado para el Campo basada en los cuatro ejes del desarrollo rural: la infraestructura y los servicios para el bienestar de la sociedad rural, un amplio desarrollo de capacidades que exige una inversión en todos los actores, el fomento productivo y empresarial, y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. A los cuatro ejes fundamentales se suma la participación de los productores rurales y campesinos en todos los eslabones de las cadenas productivas en especial en aquellos de mayor plusvalía, así como en la consolidación de los programas y apoyos orientados a la rentabilidad, la competitividad y la certidumbre.

Esta política coloca en el centro de la estrategia la organización económica social y por sistema-producto de todos los actores de la sociedad rural, reconociendo la nueva multifuncionalidad y diversidad de recursos, tipologías e ingresos en el ámbito rural.

Las modificaciones constitucionales e iniciativas de la legislación rural, habrán de enmarcarse en la propuesta de Política de Estado para el Campo enunciada.

10. Salud, Seguridad Social y Pensiones en el Medio Rural

Parte importante del desarrollo integral del campo, se asocia con la búsqueda de fórmulas para extender la seguridad social de las familias campesinas y de los jornaleros migrantes quienes con sus mujeres e hijos, insertados al mercado laboral en edades tempranas y en condiciones desventajosas, requieren de la protección que les asegure el acceso a ese beneficio; y que se les aseguren condiciones de trabajo y de vida digna, por lo que proponemos revisar y adecuar los capítulos correspondientes de las leyes Federal del Trabajo y del Seguro Social, para establecer mecanismos eficaces de amparo para ese sector vulnerable.

Ratificamos nuestro rechazo a las condiciones de explotación y de pobreza en la que viven millones de jornaleros agrícolas y sus familias. En ese sentido, promoveremos la aprobación de la minuta de reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de jornaleros agrícolas que se encuentra en la Cámara de Diputados e impulsaremos el auténtico acceso de los trabajadores del campo y sus familias a la seguridad social y a los programas sociales, así como un trato digno en los campos de labor.

Con ese propósito, valoraremos la pertinencia de promover, a partir de una ley específica, un Instituto de Protección Social para el Campo que, con base en esquemas de fondeo corresponsable entre federación, estados y productores, permita asegurar coberturas mínimas en salud, pensiones de retiro por vejez a los trabajadores agrícolas locales y migrantes y las familias de ambos grupos; un esquema que, a partir de los acuerdos correspondientes con las autoridades educativas estatales, se operen guarderías comunitarias y los albergues escolares comunitarios para que ningún o niña en el medio, se quede sin los necesarios cuidados a su integridad física, sin educación o sin la adquisición de conocimientos acordes con su edad y condición.

II. Derechos Sociales de Tercera Generación

Adicionalmente a la población campesina y a los jornaleros agrícolas están otros amplios sectores no necesariamente excluidos del desarrollo, aunque sí del disfrute de las muchas garantías sociales de alcance universal, y sobre todo, del pleno goce y ejercicio de derechos que por su condición de vulnerabilidad no logran hacerlos valer en los hechos.

Su situación de desventaja requiere del compromiso del Estado y de la sociedad a partir de políticas y programas incluyentes y con una clara discriminación positiva en su favor, mediante la revisión y adecuación intencionadas del marco constitucional, jurídico e institucional, que abone en la superación de las ventajas iniciales que enfrentan, y en la igualdad en oportunidades para aspirar a una vida digna y a su plena integración social. En su favor, habrá que enfatizar los beneficios de los denominados derechos de tercera generación, muchos de ellos derivados de acuerdos internacionales avalados por México, aunque no suficientemente desarrollados en nuestro entramado jurídico,

11. Derechos de las Niñas y los Niños

En alineamiento con la Convención de los Derechos de las Niñas y los Niños impulsada y suscrita por nuestro país, habrá que seguir avanzando para modernizar, complementar y reformar en su caso los ordenamientos existentes para hacer efectivo lo previsto por los artículos 3° y 4° Constitucional, para erradicar cualquier tipo de abuso, violencia o maltrato hacia las niñas y los niños y para garantizarles la alimentación, nutrición, el acceso a la cultura y el esparcimiento; y sobre todo a la educación básica al menos hasta los 15 años, indispensables para su sano desarrollo y el pleno disfrute de su infancia.

Otro tanto, será necesario para revisar y adecuar lo relativo al trabajo infantil a efecto de desalentar su práctica, generando condiciones que garanticen gradualmente su abatimiento, y su inmediata erradicación tratándose de las denominadas peores formas, como lo prescribe el Convenio 82 de la OIT que también compromete a México, superando las inconsistencias que se dan entre las leyes Federal de Educación y Federal del Trabajo sobre la edad mínima para la inserción de los menores al mercado laboral; y para combatir con todo el poder del Estado aquellas otras que, sin ser trabajo se están expandiendo peligrosamente, y que se inscriben dentro de los ilícitos que no debemos tolerar, como la explotación sexual comercial, la pornografía infantil o el tráfico con menores.

12. Derechos de las mujeres

Con respecto a la mujer y el ejercicio pleno de sus derechos, habrá que destrabar a nivel jurídico lo que actualmente se contraponen para ello y que se convierte en la práctica de discriminación por su condición de desventaja. Habrá que seguir revisando la legislación para hacer efectiva en su favor una vida libre de violencia y abusos, el ejercicio libre y responsable de su sexualidad y garantizarle su educación, en igualdad de circunstancias que los varones.

Para que en efecto acceda a las oportunidades laborales, sin distinciones por género, su estado civil o por embarazo, garantizándole condiciones de equidad en sus percepciones salariales y facilitando su inserción al mercado laboral, se promoverá la multiplicación de guarderías que se encarguen del cuidado y formación de sus hijos, mientras ella se aboca a la actividad productiva, a la capacitación y formación, que redunden en su superación personal y en la adquisición de habilidades y capacidades para acortar y superar la brecha en las posibilidades de desarrollo que aún enfrenta ante los varones.

Por ello el PRI propone el establecimiento de estrategias de compensación por las diferencias de género. En particular, se propiciará legislar en materia de apoyo tanto económico como en especie para asegurar una adecuada nutrición y atención médica para las madres y sus hijos, en caso de embarazo, proveyendo lo necesario para la instauración de un programa de salud universal a cargo del Estado para garantizar la atención y prevención de riesgos para la salud en situación de embarazo, así como en las primeras causas de muerte de las mujeres, como son el cáncer de seno y cérvico-uterino.

Al abordarse la renovación de la legislación laboral, el PRI se asegurará de que el esfuerzo legislativo incluya una perspectiva de equidad de género para asegurar a las mujeres auténticas condiciones de igualdad de trato, respeto, oportunidades y salario en el trabajo. Es asimismo fundamental darle una nueva orientación a la educación con un enfoque de género que asegure la permanencia de las niñas al menos en el nivel de educación básica. Nos manifestamos a favor de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en los presupuestos estatales y municipales un enfoque de género en las diversas partidas destinadas a los programas sociales y de promoción del empleo y apoyo a los proyectos productivos.

13. Derechos Indígenas

Promoveremos que las minutas que el Senado ha aprobado para reformar la legislación secundaria para dar cumplimiento y contenido al artículo 2º de la Constitución, se aprueben en la Cámara de Diputados.

A efecto de garantizar que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la autonomía y libre determinación en el marco del Estado nacional mexicano, y se incorporen al desarrollo nacional, el PRI propone impulsar en todas las entidades con población indígena, la realización de las reformas legales en el marco normativo local que garanticen sus derechos.

Propondremos una mejor representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los órganos legislativos locales y federales, así como en las instituciones federales encargadas del desarrollo de los pueblos indígenas. Parte fundamental de nuestra propuesta política, es la creación de una Circunscripción Nacional Indígena, que asegure la representación en el Congreso Federal, de los pueblos indígenas, que harán valer su voz y poseerán la capacidad de impulsar y defender sus intereses en las cámaras representativas de la República.

14. Derechos de los Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad

Ante el acelerado envejecimiento demográfico y, en consecuencia, el incremento de personas de la tercera edad y los altos porcentajes de personas con alguna discapacidad, la legislación y las políticas públicas en favor de esos amplios segmentos tendrán que revisarse y actualizarse para enfrentar con efectividad los déficit en materia de salud y seguridad social. Ello implica el necesario diseño y puesta en marcha de auténticas políticas de Estado que no sean producto de la coyuntura, sino de un real compromiso de sociedad y gobierno con esos sectores en lo social, político, cultural y de integración comunitaria.

Para revertir su situación y generar las oportunidades que reclaman y merecen, habrá que transitar hacia un efectivo sistema de salud que además de proveerles de atención médica garantizada en su vertiente preventiva, ponga el acento en los cuidados especializados para estos grupos, en gerontología, geriatría y rehabilitación, entre otros; así como en la ampliación de coberturas en materia de seguridad social para asegurarles su pensión por edad avanzada, incapacidad o retiro; Asimismo, para abrir oportunidades de recreación en centros de convivencia, en actividades deportivas acordes a su situación y a las manifestaciones culturales,.

En lo productivo e, igual en beneficio de ambos grupos, habrá que propiciar mediante la legislación adecuada, el impulso a las micro y pequeñas empresas y el acceso a líneas de crédito y apoyos en su favor, para la inserción o reincorporación a la actividad económica de quienes estén en condiciones de hacerlo y lo deseen, para apoyar su acceso a ingresos que se reflejen en mejor nivel y calidad de vida para ellos y sus familias.

Para ello, proponemos modificar la Ley General de Salud, la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, a efecto de asegurar que la atención de la salud de los adultos mayores sea prioritaria y se otorgue con la calidad y calidez que corresponde a un sector de población respetable y que ha contribuido con su esfuerzo, trabajo y dedicación, al desarrollo nacional y al presente y futuro de las actuales generaciones de mexicanos. Para ello, impulsaremos las reformas necesarias a la Ley Federal del Trabajo.

Promoveremos la ampliación de los apoyos económicos para las personas adultas mayores de escasos recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para garantizar a todo adulto mayor, una vejez digna, con una pensión digna.

Proponemos elevar a rango constitucional los derechos de las personas con capacidades diferentes, en los que se establezca la obligación del Estado mexicano de realizar acciones afirmativas que favorezcan su rehabilitación e incorporación plena a las actividades econó-

micas, sociales, políticas y culturales del país, para lo cual impulsaremos las necesarias reformas a la Ley Federal del Trabajo.

15. Derecho al Medio Ambiente sano y equilibrado.

México es considerado uno de los cinco países con mayor diversidad biológica en el mundo, por lo que la pérdida de su riqueza natural, además de afectar drásticamente a la población del país, impacta el equilibrio ecológico global. Cada año se deforestan 600 mil hectáreas, lo que equivale a la superficie del Estado de Tlaxcala y el Distrito Federal juntos. Observamos la quinta tasa de deforestación más alta del planeta, superado solamente por el arrasamiento de las zonas arborícolas de Brasil, Indonesia, Sudán y Zambia. Existen estimaciones del sector privado en el sentido de que la merma en la base de recursos y el deterioro ambiental, equivalen anualmente al 10% del Producto Interno Bruto. Es claro que el futuro ambiental del país y la salud de las generaciones futuras, está en riesgo. Es obvio, asimismo, que el problema de la deforestación está íntimamente asociado al problema del agua, cuya escasez se prevé cada vez más crítica en México y a nivel global.

El PRI propone una política decidida de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Es fundamental impulsar la revisión del marco legal federal y de los Estados de la República, para asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en especial, en lo relativo al uso y conservación de los bosques y de las aguas. Proponemos para ello, una legislación específica en materia de aprovechamiento sustentable de los bosques, y una revisión y adecuación a la normatividad aplicable al uso y aprovechamiento de las fuentes de agua disponibles para uso humano, industrial y agrícola.

La producción de energía alternativa, el ecoturismo, el pago por servicios ambientales en zonas de urgente recuperación, es una estrategia que requiere normarse con el propósito de recuperación sustentable del equilibrio ambiental, la erradicación de la pobreza y la generación de posibilidades de empleo y desarrollo en el campo y en las ciudades.

I. Cuadro de Impacto Legislativo

GARANTÍAS SOCIALES
CUADRO DE IMPACTO LEGISLATIVO

TEMA	PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
I. Nuevo Pacto social		
1. Igualdad Social	<p>Intervención de la sociedad en el diseño ejecución y control de la políticas social Las comunidades y los ciudadanos deben encontrar un mejor cauce jurídico que facilite la respuesta a las necesidades locales, y fomente el uso eficiente de los bienes y servicios públicos.</p> <p>Reorganizar el Sistema Nacional de Desarrollo Social para que estados y municipios tengan un papel más protagónico</p> <p>Nueva estructura funcional y operativa de la SEDESOL para eliminar sus delegaciones</p> <p>Integración de un nuevo Sistema de Asistencia social</p> <p>Rango constitucional del derecho a la igualdad de todos los mexicanos</p>	<p>Ley General de Desarrollo Social y promover la adecuación de legislaciones locales, en congruencia con el marco legislativo federal.</p> <p>Reformas a las leyes de Coordinación Fiscal y de Desarrollo Social</p> <p>Reforma a la Ley Orgánica de la APF.</p> <p>Reformas a las leyes generales de Salud, Asistencia Social y de Desarrollo Social</p> <p>Reforma al Art. 1° Constitucional</p>
2. Empleo, ingreso y recuperación del poder salarial	<p>Sustitución de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos</p>	<p>Reforma de los Artículos 25,26 y 123 Constitucionales.</p> <p>Adecuación de la Ley Federal del Trabajo</p>
3. Educación	<p>Obligatoriedad del Estado para proporcionar educación gratuita en todos los niveles</p> <p>Ampliar la gratuidad y obligatoriedad de la educación hasta el nivel medio superior</p> <p>Ley para fomentar la creación y el acceso a la cultura</p>	<p>Reforma a la Ley General de Educación. Revisión del marco normativo de las instituciones de educación superior en congruencia con la reforma propuesta.</p> <p>Reformas al Art. 3° Constitucional y a la Ley General de Educación</p> <p>Elaboración de la Ley de Acceso y Fomento a la Cultura</p>

TEMA	PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
4. Cultura	Una Ley para fomentar la creación cultural, que aliente el potencial que México tiene en esta materia, promueva la formación y creación artística e intelectual en sus diversas expresiones.	Ley de Fomento a la Creación Artística y Cultural
5. Salud y Seguridad Social	Crear un sistema de salud de cobertura universal, con especial atención a la población femenina.	Reformas a la Ley General de Salud
	Revisión y reorientación del sistema nacional de salud para transferir mayores facultades a estados y municipios.	Reformas a la Ley General de Salud
	Fortalecimiento y modernización del IMSS y del ISSSTE.	Revisión y adecuación en su caso de las leyes del Seguro Social y del ISSSTE
6. Alimentación	Elevar a rango constitucional el derecho a la seguridad alimentaria.	Reforma constitucional para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria. Adecuar el marco normativo secundario conforme a la reforma constitucional. Dictaminar positivamente la Minuta de decreto de Ley de Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.
7. Vivienda	Amplía participación de los sectores en financiamiento, promoción y construcción de vivienda.	Revisión y adecuación en su caso de la Ley de Vivienda
8. Erradicación de la pobreza extrema.	Dar un paso más y proponer, como Nación, romper el círculo estructural de la pobreza extrema. Compromiso con quienes menos tienen.	Ley de Desarrollo Social Programa IMSS Oportunidades Programa Oportunidades Otros programas sociales
9. Compromiso con el Campo	Impulso a actividades de pesca y pecuarias con visión descentralizada y regional Negociación de un Acuerdo complementario al TLC que reconozca las asimetrías entre los sectores agropecuarios de los tres países de América del Norte.	Revisión y adecuación en su caso de diversas leyes: pesca, forestal, ganadera. Acuerdo complementario del TLC en materia agropecuaria. Revisión y reformas a las leyes del sector relacionadas con el acuerdo que se impulse Adecuación del Programa Especial de Concertación para el Desarrollo Rural

TEMA	PROPUESTA	IMPACTO LEGISLATIVO
10. Salud, Seguridad Social y Pensiones en Medio Rural	<p>Asegurar que los jornaleros agrícolas tengan acceso a los beneficios de la seguridad social y garantías laborales.</p> <p>Creación del Instituto de Protección Social para el Campo</p>	<p>Reformas a las leyes del Seguro Social y Federal del Trabajo en sus capítulos correspondientes.</p> <p>En su caso, Impulsar una Ley de Protección Social para el Campo</p>
II. Derechos Sociales de Tercera Generación		
11. Derechos de las Niñas y los Niños	<p>Erradicar abuso violencia o maltrato</p> <p>Garantizar nutrición, salud educación y cultura</p> <p>Desalentar trabajo infantil y eliminar las peores formas</p>	<p>Reformas a las Leyes Federal del Trabajo y General de Educación</p> <p>Revisión y adecuación de Código Penal Federal para establecimiento de sanciones severas</p>
12. Derechos de las Mujeres	Asegurar vida libre de violencia y abusos	<p>Vigilar aplicación de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</p> <p>Adecuación de normatividad en materia de guarderías, con enfoque hacia la guardería comunitaria</p>
13. Derechos Indígenas	Propiciar que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la autonomía y libre autodeterminación, en el marco del Estado Nacional Mexicano.	Promover reformas legales en las entidades con población indígena.
14. Derechos de los Adultos Mayores y Personas con Discapacidad.	Asegurar el acceso a oportunidades laborales, vida y pensión digna, salud y alimentación.	Adecuación de leyes de Derechos de Adultos Mayores y de Personas con Discapacidad.
15. Derecho al Medio Ambiente sano y equilibrado.	Nueva legislación y políticas para el aprovechamiento sustentable de bosques y aguas nacionales.	<p>Ley para el aprovechamiento sustentable de los Bosques.</p> <p>Revisión del marco legal federal y en los Estados, en lo concerniente a uso, aprovechamiento y conservación del agua.</p>



ANEXO 6

INFORME DE CENCA

30 DE ABRIL DE 2008

COMISIÓN EJECUTIVA PARA LA NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCION DE ACUERDOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

SUBCOMISIÓN REDACTORA

INFORME Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO.

SUBCOMISIÓN REDACTORA

De acuerdo al artículo 7 de la Ley para la Reforma del Estado, la Subcomisión Redactora se integró por:

- Las Presidencias de las Comisiones Ordinarias competentes de ambas Cámaras, relacionadas con los temas de la Reforma del Estado, y
- Hasta por ocho especialistas en materia de derecho constitucional o ciencias políticas y sociales.

La Subcomisión Redactora ha tenido como funciones elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado, a solicitud de la Comisión Ejecutiva, conforme a las indicaciones y orientaciones que expresamente reciba de la misma.

SUBGRUPOS DE TRABAJO

Para el mejor desempeño de sus funciones, el artículo 12 señala que los temas, y por ende los grupos de trabajo sobre los que se trabajaran las propuestas del Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.

Estos grupos trabajaron de manera muy fluida e intensa, organizándose estratégicamente en subgrupos de trabajo.

i. Grupo de trabajo sobre Régimen de Estado y Gobierno

- a. Subgrupo de Régimen Político
- b. Subgrupo de Participación Ciudadana
- c. Subgrupo de Modernización del Poder Legislativo

ii. Grupo de trabajo de Democracia y Sistema Electoral

- a. (sin subgrupos)

iii. Grupo trabajo de Reforma al Poder Judicial

- a. Subgrupo de Justicia Constitucional
- b. Subgrupo de Sistema de Justicia Penal
- c. Subgrupo de Fortalecimiento del Poder Judicial

iv. Grupo de trabajo de Federalismo

- a. Subgrupo de Reforma de Competencias
- b. Subgrupo de Reforma Municipal
- c. Subgrupo de Regímenes Especiales

v. Grupo de trabajo de Garantías Sociales

- a. Subgrupo de Derechos Humanos
- b. Subgrupo de Derechos Sociales
- c. Subgrupo de Derechos Civiles, Políticos, y otros

La dinámica de las reuniones y el proceso de discusión y negociación dentro de estos grupos y subgrupos sumaron poco más de 138 reuniones de trabajo.

RESULTADOS EN LOS GRUPOS DE TRABAJO

El día de hoy, los coordinadores de cada uno de los grupos de trabajo presentarán las propuestas de iniciativa que se ponen a consideración del pleno de la CENCA.

1.- Grupo de Trabajo de Democracia y Sistema Electoral

Resulta necesario considerar que el grupo de trabajo sobre **Democracia y Sistema Electoral** hizo recientemente dos valiosos aportes:

- La reforma constitucional en materia electoral, y
- La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

2.- Grupo de Trabajo de Federalismo:

- Proyecto de iniciativa por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo.
- Propuestas analizadas por los integrantes del Grupo de Trabajo de Federalismo de la Subcomisión Redactora y que tuvieron avances significativos, que se encuentran en proceso legislativo en las Cámaras del Congreso de la Unión.

En este tema, la Subcomisión Redactora recomienda que se dé trámite legislativo a las iniciativas que están presentadas ante el Senado de la República en materia de:

- **Subsidiariedad y Federalismo Cooperativo, y**
- **Facultad de las Legislaturas Locales de regular las bases de elección e integración de los Ayuntamientos.**
- Temas y propuestas que fueron analizadas por los integrantes del Grupo de Trabajo de Federalismo y que existe incidencia pero no alcanzaron consenso.

3.- Grupo de Trabajo de Reforma al Poder Judicial:

- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Amparo.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal.
- Proyecto de Iniciativa por el que se reforman los artículos 71, fracción IV, y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Poderes Judiciales estatales, facultad de iniciativa sobre su Ley Reglamentaria.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 97 constitucional en materia de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Judicial Federal y Poderes Judiciales en las entidades Federativas.

4.- Grupo de Trabajo de Régimen de Estado y Gobierno:

- Proyecto de iniciativa por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Poder Legislativo Federal.

- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 25, 26 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan diversos Diputados y Senadores para la Creación del Consejo Económico y Social.

5.- Grupo de Trabajo de Garantías Sociales:

- Proyecto de iniciativa por el que se reforma el artículo 3ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Educación Pública.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derecho a la Identidad.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Laicidad.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 2, 3 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 2, 4, 7, 19, 25, 26, 27, 31, 70, 73, 89, 113, 123 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y establecer la transversalidad de género en el Estado Mexicano.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Ambientales.
- Proyecto de iniciativa por el que se reforman y adicionan los artículos 1, 7, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 29, 33, 102, 103 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos.

SUBCOMISION REDACTORA - CENCA

En esta sesión serán entregadas a la Presidencia de la CENCA proyectos de iniciativa en términos del artículo 11 de la Ley para la Reforma del Estado. Estos proyectos, dada la trascendencia, diversidad y riqueza de los temas que abordan, constituyen una enorme aportación al proceso legislativo constitucional.

Corresponderá al Congreso de la Unión generar las mayorías necesarias para su aprobación con las reformas y adiciones que en su caso acuerden los legisladores.

RECONOCIMIENTOS

Deseo hacer un amplio reconocimiento a:

- Los Senadores y Diputados de las distintas fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión
- Conferencistas y académicos.
- Especialistas y expertos en temáticas abordadas al interior de los grupos de trabajo.

A las instituciones públicas:

- Poder Judicial de la Federación
- Conferencia Nacional de Gobernadores
- Conferencia Nacional de Municipios de México
- Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Locales
- Oficina en México del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

A las agrupaciones y organizaciones de la sociedad civil:

- Observatorio Ciudadano
- Pronatura México
- Incide Social
- Sin Fronteras
- Grupo de Información de Reproducción Elegida (GIRE)
- Católicas por el Derecho a Decidir
- Instituto Mexicano de Sexología
- Unión Nacional de Padres de Familia
- Alianza Mundial de la Juventud
- FUNDAR
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental
- Decisión Joven
- Foro Intereclesiástico Mexicano

Por su participación activa y enriquecedora en los procesos de discusión y negociación de los distintos temas vertidos en los grupos de trabajo.

A los coordinadores de los grupos de trabajo:

- Dip. Diódoro Carrasco Altamirano
- Dip. Raymundo Cárdenas Hernández
- Sen. Melquiades Morales Flores

- Dip. César Camacho Quiróz
- Dip. Héctor Jaime Ramírez Barba

Por su notable conducción y capacidad para organizar y apoyar la construcción de los acuerdos que concluyen satisfactoriamente hoy con sus propuestas de iniciativas.

De igual manera, extendiendo este reconocimiento a **los especialistas** cuyas aportaciones al proceso de discusión y construcción de propuestas y acuerdos fueron cruciales al interior de los grupos de trabajo y sus distintos subgrupos.

- Porfirio Muñoz Ledo
- Emilio Rabasa Gamboa
- José Antonio Crespo
- Arturo Velasco
- Diego Valadés
- María Amparo Casar
- Jorge Alcocer Villanueva
- Rolando Cordera
- Alberto Aguilar Iñárritu

De igual manera, extendiendo este reconocimiento a los especialistas cuyas aportaciones al proceso de discusión y construcción de propuestas y acuerdos fueron cruciales al interior de los grupos de trabajo y sus distintos subgrupos.

Especialmente, quiero felicitar a la **Diputada Ruth Zavaleta**, quien gracias su liderazgo y su capacidad de interlocución con todas las fuerzas políticas, llevó el trabajo y esfuerzo de la CENCA a una culminación exitosa de la cuál todos somos hoy testigos.

A continuación, los coordinadores de los grupos de trabajo harán una síntesis de los resultados alcanzados:

RELACIÓN DE INICIATIVAS ENTREGADAS POR LA SUBCOMISIÓN REDACTORA A LA PRESIDENTA DE LA CENCA, QUE YA FUERON TURNADAS A COMISIÓN EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

NO.	GRUPO DE TRABAJO EN LA CENCA	INICIATIVA	FECHA DE TURNO EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA
1	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el quinto transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona los artículos 3o., párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Javier González Garza, del PRD; Alejandro Chanona Burguete, de Convergencia; Ricardo Cantú Garza, del PT; Héctor Larios Córdova, del PAN; Emilio Gamboa Patrón, del PRI; Gloria Lavara Mejía, del PVEM; Aída Marina Arvizu Rivas, de Alternativa, y Silvia Luna Rodríguez, de Nueva Alianza.	JUEVES 17 DE ABRIL, 2008	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos
2	GARANTÍAS SOCIALES	Que adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la identidad, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
3	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
4	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma los artículos 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de laicidad, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales

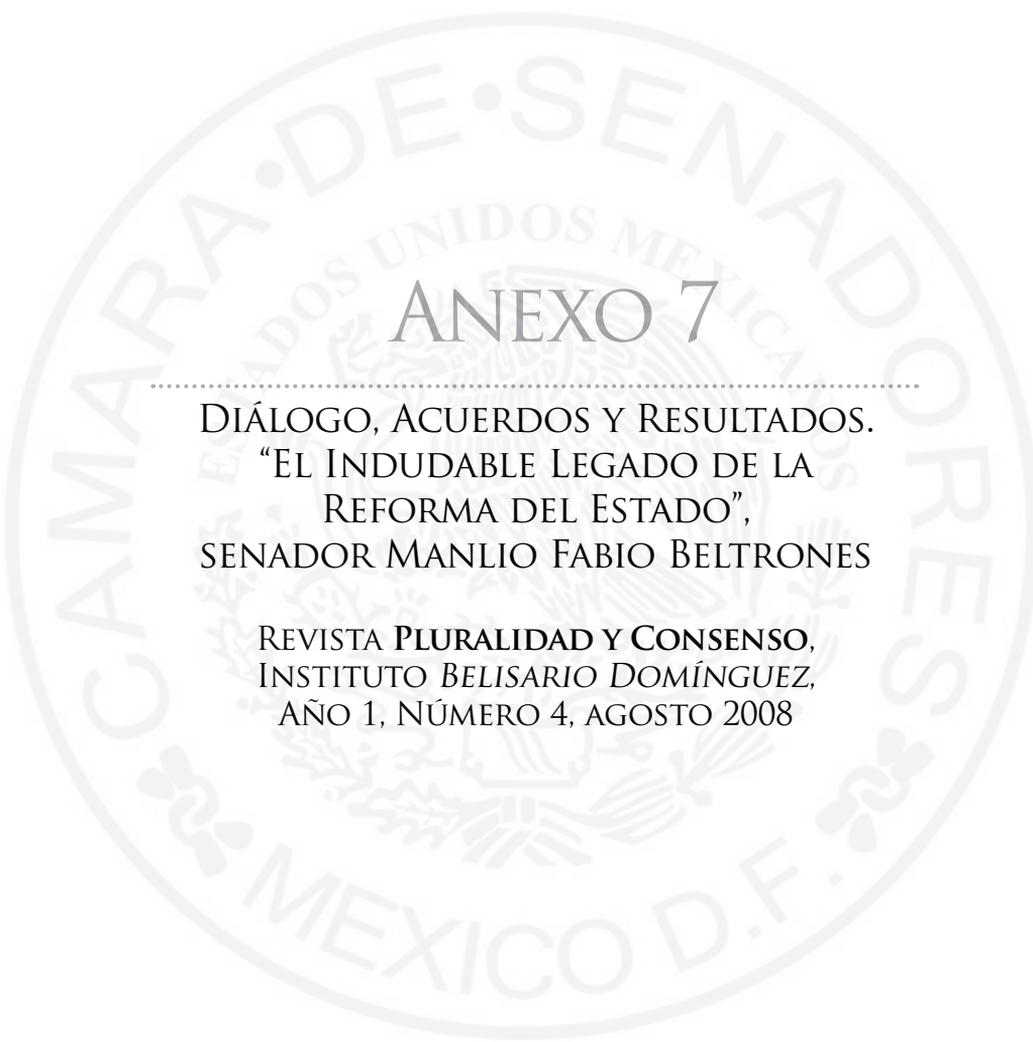
NO.	GRUPO DE TRABAJO EN LA CENCA	INICIATIVA	FECHA DE TURNO EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA
5	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona los artículos 2, 3 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de los pueblos indígenas, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
6	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y establecer la transversalidad de género en el estado mexicano, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
7	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos económicos, sociales y ambientales, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
8	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, suscrita por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PRI, del PT, de Convergencia, de Alternativa y de Nueva Alianza. (Reforma art. 1,7,11,13, 14,15,17,18,20,29,33,102,103 y 109)	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
9	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios. (Reforma art. 4,18,31,110 y 11)	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales

NO.	GRUPO DE TRABAJO EN LA CENCA	INICIATIVA	FECHA DE TURNO EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA
10	GARANTÍAS SOCIALES	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios. (reforma art. 3,4,6,21,27,28,71,73,76109,115,133)	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
11	REFORMA AL PODER JUDICIAL	Que reforma los artículos 1, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
12	REFORMA AL PODER JUDICIAL	Que reforma los artículos 76, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Consejo de la Judicatura Federal, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
13	REFORMA AL PODER JUDICIAL	Que reforma los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la presentación de iniciativa por parte de la SCJN, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
14	REFORMA AL PODER JUDICIAL	Que reforma el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la facultad de investigación de la SCJN, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
15	REFORMA AL PODER JUDICIAL	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento a los poderes judiciales, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	JUEVES 24 DE ABRIL, 2008	Comisión de Puntos Constitucionales
16	RÉGIMEN DE ESTADO Y DE GOBIERNO	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para mejorar la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	MARTES 29 DE ABRIL, 2008	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

NO.	GRUPO DE TRABAJO EN LA CENCA	INICIATIVA	FECHA DE TURNO EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA
17	RÉGIMEN DE ESTADO Y DE GOBIERNO	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Consejo Económico y Social, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	MARTES 29 DE ABRIL, 2008	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Economía
18	FEDERALISMO	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo, suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios.	MARTES 29 DE ABRIL, 2008	Solo fue enlistado, pero no fue presentado.

Observación:

En total, se presentaron 20 documentos a la presidenta de la CENCA, dos de ellos se refieren al Grupo de Trabajo de Federalismo y no son propiamente iniciativas. Uno de ellos se refiere a temas y propuestas trabajadas en el grupo de trabajo pero que no alcanzaron consenso, el otro documento se refiere a recomendaciones y excitativas que hace el grupo de trabajo sobre iniciativas que ya están en el proceso legislativo ordinario. Estos dos documentos, más los 18 enlistados, suman los 20 documentos entregados.



ANEXO 7

DIÁLOGO, ACUERDOS Y RESULTADOS.
“EL INDUDABLE LEGADO DE LA
REFORMA DEL ESTADO”,
SENADOR MANLIO FABIO BELTRONES

REVISTA **PLURALIDAD Y CONSENSO**,
INSTITUTO *BELISARIO DOMÍNGUEZ*,
AÑO 1, NÚMERO 4, AGOSTO 2008



El 13 de abril de 2007 fue publicada en el Diario Oficial la Ley para la Reforma del Estado, otorgándole una vigencia de un año calendario a partir de esa fecha. Las distintas fuerzas políticas llegamos a ese momento, provenientes de un proceso electoral caracterizado por el encorono, la polarización y aún la descalificación entre quien había sido declarado ganador de la elección presidencial por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y quien se había autoproclamado como presidente legítimo, desconociendo de facto el resultado y el fallo electoral. Dado que el electorado se había prácticamente dividido en tercios, ninguno de ellos podía reclamar para sí la representación de la totalidad de la nación, con la consecuente dificultad para imponer un proyecto.

Esta situación hacía difícil asumir de una manera constructiva la atención de los principales problemas de México, que se habrían estado acumulando ante la incapacidad de un gobierno frívolo y superficial, como fue el de la administración Fox, y las dificultades para instalarse y convocar a todos los mexicanos a emprender una nueva etapa en el desarrollo nacional que amenazaban al nuevo gobierno. De haber persistido en la ruta del desencuentro, muy probablemente estaríamos hoy contando pérdidas, en vez de estar realizando un balance de lo que hemos logrado avanzar y lo que aún nos falta por hacer.



Diálogo, acuerdos y resultados

El indudable legado de la Reforma del Estado

*Sen. Manlia Fabia Beltrones Rivera**

El camino del diálogo

Ciertamente, como sostuvo al instalar la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos el (11a 25 de abril), y no obstante los sombríos presagios en el horizonte nacional, en el cual la incertidumbre y el conflicto parecían irreducibles, desde el Congreso, a diferencia de otros tiempos en que las convocatorias al diálogo provenían del Ejecutivo federal, tuvimos la iniciativa de convocar a la reforma del Estado mediante un método innovador, garantizado por la ley, para dialogar y forjar acuerdos, en un tiempo perentorio de un año calendario, del cual hoy es posible presentar un balance alentador basado en resultados.

Esta etapa de la reforma del Estado ha sido el paso imprescindible para apuntalar una reconciliación nacional basada en la ley y en la renovación de las instituciones, a través de lo cual ha sido posible encauzar el conflicto y regular o, incluso, mediar las diferencias. Es por ello que, si bien hubo críticas hasta por el hecho de que los legisladores nos hubiésemos dado una ley para realizar nuestro trabajo de legislar, pronto fue evidente que uno de los logros de la convocatoria fue, precisamente, la de posibilitar que todos, absolutamente todos los actores relevantes de la vida nacional, inclusive aquellos que aun hoy se demuestran y cruzan lanzas, se sentaran a dialogar y asumir acuerdos con una agenda política pactada y explícita.

A la mesa del diálogo se sentaron los partidos confrontados, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática; el Partido Revolucionario Institucional, el cual, por mucho, ha ratificado su disposición democrática y promueve el diálogo en beneficio del país; los partidos Convergencia, del Trabajo y Verde Ecologista de México, así como las nuevas formaciones políticas del Partido Nueva Alianza y del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Con las fuerzas políticas se sentó también una representación del Ejecutivo federal y una del Poder Judicial de la Federación, así como de las entidades federativas. Así, la Ley le dio pleno sentido a la convocatoria política que zanjó

las diferencias sin renunciar a los principios y nos puso a todos a plantear posiciones y entablar un diálogo del que ahora es posible afirmar que tuvo resultados concretos y plausibles.

De manera ímproba, el 25 de mayo del año pasado, los partidos políticos nacionales presentaron públicamente sus propuestas para la reforma del Estado en cada uno de los cinco temas pactados: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial; y garantías sociales. A partir de éstas, y de conformidad con las disposiciones legales contenidas en la propia Ley para la Reforma del Estado y su reglamento, abrimos una consulta pública nacional, en la que participaron destacados académicos, investigadores y ciudadanos, así como miembros de los partidos políticos, que constituyeron un acervo de gran valor para las fases de negociación y construcción de acuerdos que le siguieron.

La construcción de los acuerdos

Sobre estas bases de convocatoria nacional y consulta pública, los actores políticos hemos trabajado en el Congreso —espacio plural y reconocido por todos— los temas de la agenda pactada y los temas de la agenda nacional. El espíritu de la Ley trascendió a los otros ámbitos del Congreso, como una aportación adicional al entorno de normalización de las prácticas políticas, reintroduciendo civildad e interlocución entre todas las fuerzas representadas. Demostramos que es posible debatir y aún hablar en voz alta y fuerte, como es propio de un Congreso dinámico y moderno, y como sucede en todos los congresos del mundo, pero también podemos de acuerdo y hacer avanzar los temas de relevancia e interés del país.

En este sentido, y en contra de pronósticos catastrofistas, reconstruimos el diálogo nacional y establecimos un camino para una reconciliación basada en las reformas, en la restitución de la confianza y en nuevas reglas del juego.

*Promotora de la Ley para la Reforma del Estado, Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara Alta.

En materia electoral, recordemos que ya en 2003, al concluir su gestión, los consejeros electorales encabezados por José Woldenberg, realizaron varias recomendaciones al Congreso para fortalecer al Instituto Federal Electoral, racionalizar los ingresos y gastos de los partidos, y robustecer la fiscalización y confianza en el proceso electoral, con medidas tales como reducir el costo de las campañas así como la duración de las mismas, regular las precampañas y controlar y atemperar el gasto publicitario y el uso de tiempos de radio y televisión, entre otras muchas sugerencias. No haber atendido a tiempo estas observaciones, propició un ambiente de desconfianza en el proceso y ambigüedad en la conducta de las autoridades electorales en 2006, por lo inciertos resultados por todos conocidos que nos pusieron al borde de la ruptura.

En esta ocasión, y como resultado de la convocatoria, el diálogo y la consulta, las fuerzas políticas nos pusimos de acuerdo para lograr una reforma electoral de gran calado, que construyó un modelo electoral de bajo costo y menor exposición a la influencia del dinero y la manipulación mediática, sobre todo en el ambiente fácilmente manipulable de los medios electrónicos. La reforma electoral lograda con la aprobación del 90% de los representantes populares y 30 de 31 legislaturas estatales, además de la aprobación simbólica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, permite destinar menos dinero a las campañas políticas, regular de mejor manera el desempeño de partidos y candidatos, y fiscalizar eficazmente el ingreso y el gasto de ambos.

La nueva legislación electoral permitió iniciar la renovación escalonada de los consejeros electorales, logrando restablecer la confianza de los partidos en el árbitro electoral y propiciar la acumulación de experiencia en el desempeño del organismo electoral. Se estableció en el nuevo Código Electoral un modelo publicitario basado en tiempos oficiales, administrados y distribuidos por el IFE de manera equitativa en un porcentaje y, al mismo tiempo, proporcional para los partidos políticos en otro. Asimismo, el Congreso dotó al Instituto Federal Electoral de nuevas facultades de fiscalización que incluyen la supervisión del secreto bancario y fiduciario en las finanzas de los partidos políticos y candidatos en campaña, así como la limitación e identificación plena en las aportaciones de los particulares.

Respecto a la reforma del Poder Judicial, en una primera fase, encauzamos la reforma a la seguridad y justicia penal. En el primer rubro, para fortalecer la seguridad pública, dotamos al Estado mexicano de nuevos instrumentos para el combate a la delincuencia organizada, y establecimos el control judicial mediante jueces de garantías, de las disposiciones excepcionales de arraigo, intervención telefónica y medidas cautelares respecto de los bienes involucrados en la comisión de delitos. El Congreso rechazó la posibilidad planteada, de vulnerar garantías individuales con la hipótesis del combate a la delincuencia, desechando la posibilidad

de los "allanamientos en caliente" y estableciendo, en cambio, el pleno respeto a los derechos individuales y el debido proceso en todos los casos, rechazando un estado de excepción y optando por la legalidad y el fortalecimiento y profesionalización de los aparatos de seguridad pública.

En materia de justicia penal, legislamos medidas como el principio de presunción de inocencia, institución ésta que habrá de darle un giro radical a la administración de justicia, hasta ahora sustentada en el proceso penal culposo. De esta forma, en delitos considerados no graves, el inculcado podrá sustentar su causa en libertad, mediante caución, restringiendo el atajo en el recurso a la prisión preventiva que tiene a miles de mexicanos sujetos a proceso, de manera indebida, retenidos en las cárceles junto a delincuentes peligrosos. Damos paso, asimismo, a la oralidad en los juicios, garantizando no sólo el debido proceso, sino que éste se realice en todo momento en presencia del juez, y establecimos la posibilidad de la mediación judicial, que significa que en los casos de menor severidad, el juez podrá propiciar la conciliación entre las partes. Es obvio que, ante una reforma de trascendencia, el Legislativo estableciera un período de transición de ocho años para ir del procesamiento penal culposo al procesamiento penal inquisitorio, en el cual, dicho sea de paso, corresponderá al Ministerio Público probar las imputaciones y no al inculcado demostrar su inocencia.

Bases de consenso para nuevos acuerdos en proceso en el Poder Legislativo

De acuerdo con las previsiones de la Ley para la Reforma del Estado, conforme se acordase el consenso en cualquiera de los cinco temas de la agenda pactados, éstos se turnarían a cualquiera de las Cámaras del Congreso para seguir el proceso legislativo que la Constitución establece.

En este sentido, si bien la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado concluyó formalmente el 13 de abril, los consensos alcanzados fueron susceptibles de turnarse a las Cámaras del Congreso para la libre disposición de sus integrantes, conforme al artículo 11 de la referida Ley.

De esta forma, de conformidad con la labor interumpida de los grupos de trabajo establecidos en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, se materializó el debido consenso para procesar los tres temas remanentes de la agenda pactada. En materia de Régimen de Estado y Gobierno, se convirtieron bases para la reforma del Congreso; en materia de federalismo, hay convencimiento para fortalecer el pacto federal y al municipio, en el tema de garantías sociales, existe el consenso para elevar a rango constitucional los derechos humanos, renovar la educación pública con énfasis en la calidad, seriedad y cientificidad, así como fortalecer la equidad

de género en las leyes y ordenamientos, y reorientar y profundizar la atención de la desigualdad, mediante la construcción de una política social de Estado.

Reforma del Congreso

En el periodo extraordinario de sesiones convocado por el Congreso en los pasados días de junio, con la obvia limitación del espacio periodístico para hacer referencia a los acuerdos susceptibles de procesamiento legislativo, la reforma del Congreso inició con el establecimiento de un régimen efectivo de rendición de cuentas, en el cual el titular del Ejecutivo federal habrá de entregar por escrito el informe del estado que guarda la administración pública; el Congreso lo revisará y, mediante pregunta parlamentaria, el Presidente de la República o sus secretarios de Estado, responderán las interrogantes mediante el procedimiento usual en todo el mundo: ser convocados bajo protesta de decir verdad. Se aprobó, asimismo, la posibilidad de que el Presidente de la República ejerza la representación del Estado Mexicano en el exterior, con el requisito de informar al Congreso si el viaje no excede de siete días calendario.

En comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, como minutas del Senado, o bien devueltas al Senado con observaciones, quedaron los temas de aprobación de la iniciativa preferente, la cancelación del denominado "veto de bolsillo", artilugio procedimental mediante el cual, el Ejecutivo Federal aun puede retener la publicación de una ley aprobada por el Congreso, así como la modernización del trámite de autorización congressional a ciudadanos mexicanos para acceitar y usar condecoraciones extranjeras o prestar servicios en embajadas o legaciones del exterior, convirtiendo este procedimiento en un registro en el Senado. Estas iniciativas cuentan con un alto grado de consenso, por lo que es posible afirmar que las observaciones o retenciones que finalmente generaron, podrán ser superadas en el venidero periodo ordinario de sesiones.

Pautas adicionales de reforma institucional en proceso legislativo

Existen iniciativas con alto grado de consenso, turnadas por la presidencia de la CENCA a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que proponen la ratificación por el Senado de altos servidores públicos, entre ellos, el Secretario de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y el titular de la PGR, así como el director general de Petróleos Mexicanos y los titulares de los organismos reguladores de la competitividad, como son la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), Comisión Federal de Competencia (Cofeco), Comisión Reguladora de Energía (CRE) y Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Habrá nueva ley orgánica del Congreso y re-

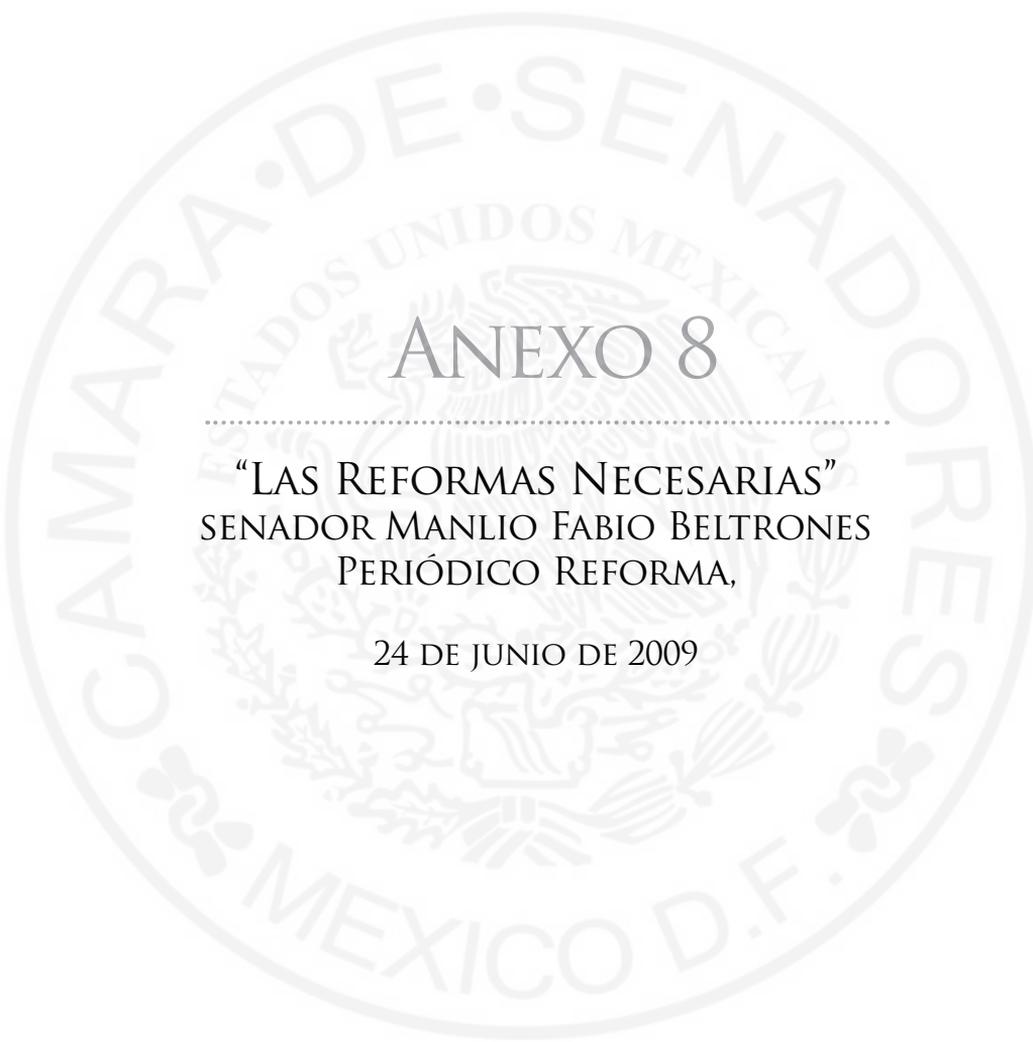
glamentos por cada Cámara, así como acotamiento del fuero y régimen de incompatibilidades para los legisladores. Es posible que establezcamos la facultad de iniciativa popular, y en una segunda fase de la reforma al Poder Judicial, habrá de proponerse la reforma a la Ley de Amparo; la introducción de la figura de acciones colectivas en el derecho mexicano, a efecto de proteger derechos colectivos, así como la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte establecida en el artículo 97, con la posibilidad de introducir la figura de iniciativa popular.

En materia de garantías sociales, sobresale la propuesta de elevar a rango constitucional el tema de los derechos humanos, que ya el Estado mexicano reconoce en diversos tratados internacionales signados; la decisión de abordar la reforma de la educación pública, extendiendo sus garantías de cobertura y calidad, con base en laicidad y cientificidad, para adecuar este importante servicio a las exigencias modernas de competitividad y calidad de vida.

El tema de la política social es ineludible. Existe una amplia convergencia de los partidos políticos para gestar una política social de Estado, a efecto de combatir eficazmente la desigualdad y la pobreza, evitando el uso político y clientelar que suele dársele, sobre todo en tiempos electorales, a los recursos públicos comprometidos con este propósito. En el Senado existe ya una iniciativa en comisiones para procesar una inevitable reforma de la política social.

Es posible afirmar que el balance de lo realizado al amparo de la Ley para la Reforma del Estado es positivo y muy alentador. Por ello, el reconocimiento de todas las fuerzas políticas y actores involucrados en el proceso de diálogo y construcción de acuerdos, a quienes participaron y colaboraron en labores de apoyo, redacción y organización de los trabajos de la reforma del Estado, para que los diálogos del Palacio de Minería y del Palacio de San Lázaro, ambas sedes de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, cristalizaran en la renovación institucional más amplia del Estado mexicano desde 1997.

La contribución de la Ley para la Reforma del Estado en la normalización de la vida pública nacional es más que evidente. Ahora es posible dialogar fuerte, asumir posiciones y establecer acuerdos, sin que por ello el país esté al borde del precipicio. El reto consiste en institucionalizar esta actitud y la disposición al diálogo y a la construcción de acuerdos en el marco de la ley, sin poner en riesgo al país. El legado de la etapa que concluyó formalmente el 13 de abril de 2008, habrá de ser la base para construir una cultura del deber y de la responsabilidad, de la competencia política y del contraste entre opciones, sin que nadie se inquiete o se sienta vulnerado porque las instituciones realicen su trabajo para que, como diría Sartori, "la democracia funcione".



ANEXO 8

“LAS REFORMAS NECESARIAS”
SENADOR MANLIO FABIO BELTRONES
PERIÓDICO REFORMA,

24 DE JUNIO DE 2009

Colaborador Invitado / Las reformas necesarias

(24-Jun-2009).-

Manlio Fabio Beltrones Rivera

En la recta final de las campañas electorales, es posible percibir que alguien perdió la brújula y equivocó el camino. Desde el principio, rechazamos las campañas negativas que buscan destruir al adversario porque, lo sabemos bien, el país no puede darse el lujo de otra polarización como la del 2006. De las elecciones emergerá una nueva correlación de fuerzas en la que el PRI habrá recuperado, como apuntan las encuestas, un lugar preponderante.

Debemos entender cuál es el sentido y significado de esta elección. Ver más allá del 5 de julio. Aun en el supuesto de que un partido arrasara en las elecciones, el campo no puede quedar sembrado de cadáveres políticos ni de rechazo ciudadano. En la democracia plural y participativa, se requiere de respeto e interlocución entre las fuerzas políticas para construir el respaldo legislativo necesario a toda acción progresista del gobierno o de la oposición. La conclusión es muy sencilla: el ganador no toma todo porque, para gobernar, requiere del concurso de los demás. Es el fin de los gobiernos divididos y el inicio de los compartidos.

Tan importante como el resultado de las elecciones es la agenda que adopte la LXI Legislatura para transformar a México y ponerlo de pie, con la urgencia, sentido y determinación que se requiere. El PRI en el Senado ha definido tres ejes fundamentales:

- La reforma del régimen político, que le devuelva poder al ciudadano;
- La reforma económica, que recupere el crecimiento con justicia y equidad;
- La reforma social, que compense la desigualdad lacerante e injusta.

Reforma política. Ante la situación de la economía, la tensión social y el desencuentro político, sólo el consenso y acuerdo entre las fuerzas políticas podría evitar el debilitamiento de las instituciones fundamentales de la República. Requerimos avanzar de la alternancia a la transición política, para lo cual proponemos ocho reformas para la modernización del régimen político mexicano que facilite los futuros y urgentes acuerdos nacionales:

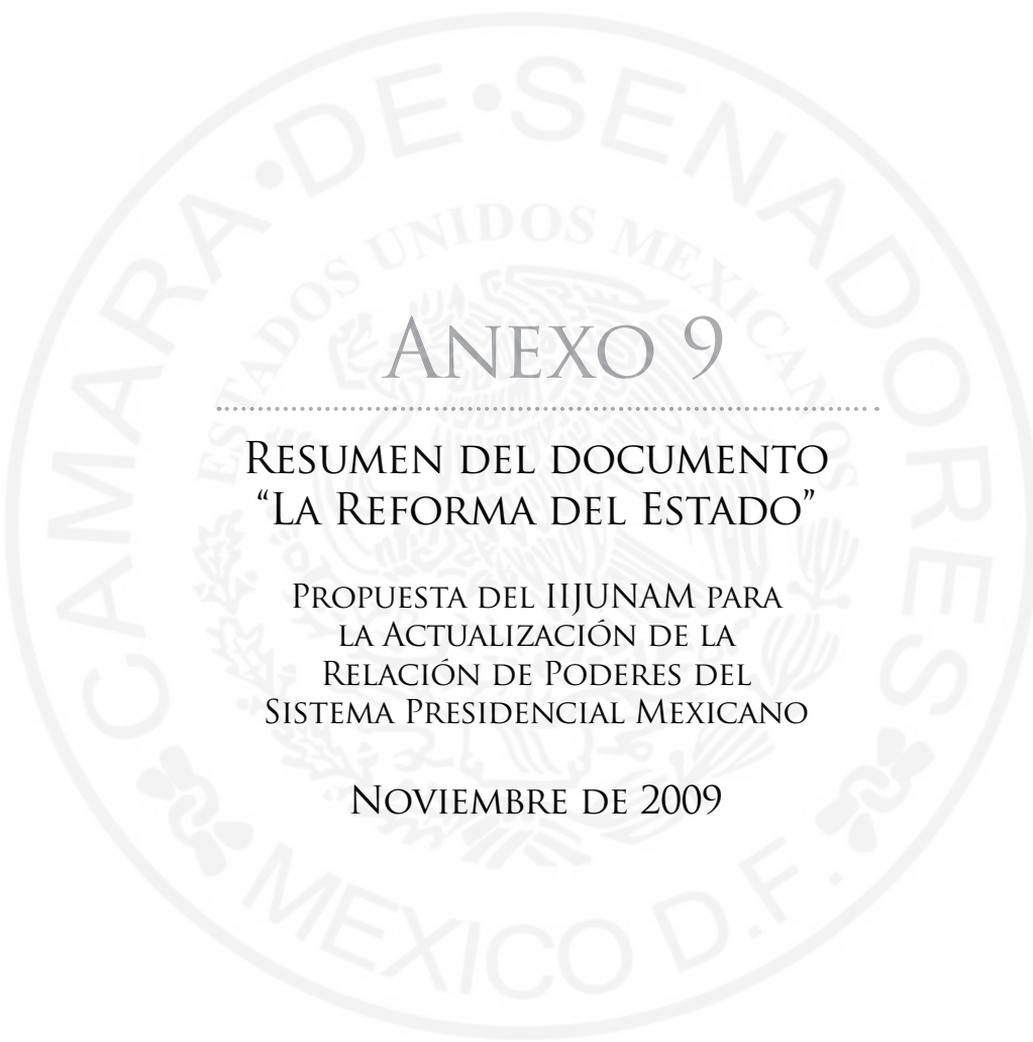
1. Ratificación de los integrantes del gabinete por parte del Senado. Asegurar que al frente de las instituciones se encuentren los mexicanos más aptos y honestos, no solamente los más cercanos y leales.
2. Reducción del tamaño de las Cámaras legislativas, sin lista nacional en el Senado y 100 diputados de representación proporcional menos.

3. Reección inmediata de legisladores y municipales, para hacer políticos de carrera y acercar a los representantes a sus electores.
4. Reorganización del Gobierno Federal, para reducir el dispendio, evitar duplicidades y que el gobierno funcione mejor y cueste menos.
5. Referéndum en reformas constitucionales de trascendencia, para integrar la participación ciudadana en los asuntos nacionales.
6. Revocación de mandato, lo suficientemente acotado para evitar el uso abusivo de este instrumento ciudadano y se devuelva a la gente la capacidad de exigir cuentas y responsabilidades a los gobernantes.
7. Rendición de cuentas, es necesario que sea la Auditoría Superior de la Federación, con más facultades, la única instancia responsable de combatir la impunidad, negligencia y corrupción gubernamentales.
8. Regulación económica moderna, con autonomía funcional y operativa de Cofetel, Cofeco y Cofemer, para recuperar la capacidad rectora del Estado.

Reforma económica. Resulta impostergable una reforma económica que recupere las bases de nuestro desarrollo en el sentido correcto, que es el producir bienestar para la gente. El gobierno sólo piensa en cobrar y estabilizar, pocos están pensando en volver a crecer. Antes que pensar en más impuestos, conviene que el gobierno ponga de su parte mediante el reordenamiento del gasto y su reorganización funcional. Revisemos el IETU, porque el contexto económico actual no justifica su existencia junto al ISR, trabajemos alrededor de la deducibilidad, cero regímenes de excepción y combate a la informalidad.

Reforma social. La desigualdad constituye la mayor asignatura pendiente del Estado mexicano. Es un problema estructural que se ha agudizado en la última década y aún más ahora con los perniciosos efectos de la crisis. Debemos atender con urgencia la calidad de la educación, no sólo la extensión de su cobertura; establecer una política social de Estado, que evite el clientelismo y el uso discrecional de los recursos públicos con la supervisión y evaluación de resultados que realice un Coneval autónomo. En materia de salud y protección social lo conveniente es establecer un nuevo esquema de Seguridad Social Universal, que restituya la calidad y el prestigio de nuestros servicios de salud, genere un seguro de desempleo y asegure una pensión digna para el retiro. Si éste es el propósito y objetivo y hace falta dinero, entonces sí, busquemos cómo lo financiamos con una profunda reforma fiscal.

El autor es presidente del Senado y coordinador de la fracción parlamentaria del PRI.



ANEXO 9

RESUMEN DEL DOCUMENTO “LA REFORMA DEL ESTADO”

PROPUESTA DEL IIJUNAM PARA
LA ACTUALIZACIÓN DE LA
RELACIÓN DE PODERES DEL
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

NOVIEMBRE DE 2009

LA REFORMA DEL ESTADO.

PROPUESTA DEL IJUNAM PARA LA ACTUALIZACIÓN
DE LAS RELACIONES ENTRE PODERES
DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

CONVENIO DE CONSULTORÍA INSTITUCIONAL
CELEBRADO ENTRE EL IBD DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA
Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
SENADO DE LA REPÚBLICA

México, 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. RELACIONES ENTRE PODERES.

1.1. El control político de los nombramientos de los funcionarios del Estado, del gobierno y la administración por las cámaras del Congreso de la Unión	8
Conflicto de intereses de los funcionarios del Estado y del gobierno	13
Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas de las Cámaras del Congreso de la Unión	13
Servicio civil de carrera	14
1.2. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por las Cámaras del Congreso de la Unión y su control continuo en comisiones	14
1.3. Aprobación del presupuesto de la Federación por ambas Cámaras del Congreso de la Unión	16
1.4. Informe presidencial	17
Interpelación y recomendación de rectificación	20
1.5. Poder Ejecutivo	20
Derecho de voz del Ejecutivo en las Cámaras del Congreso de la Unión	20
Iniciativa legislativa preferente	21
Sustitución del Presidente	22
Responsabilidad política del Presidente y de los altos mandos del Poder Ejecutivo federal	23

2. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

2.1. El sistema electoral de la representación de la Nación y de los Estados	24
Requisitos para mantener el registro de partido político nacional y para tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional	28

Reelección de legisladores	29
Número de miembros recomendable del Poder Legislativo federal	30
2.2. Senado y relaciones exteriores	
El proceso integral de la aprobación de normas internacionales y presupuestos por ambas Cámaras del Congreso de la Unión	32
Precisión de la jerarquía normativa de los Tratados Internacionales	33
El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales	34
2.3. Las fuentes del derecho parlamentario, organización y funcionamiento	
Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario	34
Facultades y procedimientos del Poder Legislativo	36
Reforma a los servicios de apoyo parlamentario	40
3. REORDENACIÓN ENTRE FUNCIONES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	
3.1. Fiscalía General del Estado	41
3.2. Auditoría Superior de la Federación	43
4. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LOS CIUDADANOS SOBRE SUS GOBERNANTES	
Leyes de desarrollo constitucional	46
Reelección de los representantes de la Nación y de los estados	46
Referéndum constitucional obligatorio y potestativo	46
Reformas a la Constitución y el Consejo de Estado	47

INTRODUCCIÓN

La LX y LXI Legislaturas del Senado de la República, por conducto del Instituto Belisario Domínguez, encomendó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México la elaboración de un conjunto sistemático de propuestas para actualizar la forma de gobierno, con fundamento en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Para cumplir con este compromiso el IJUNAM ha identificado y considerado todas las propuestas vertidas por los partidos políticos nacionales, elaboradas en cumplimiento de la Ley para la Reforma del Estado; también las que en años recientes han presentado un número importante de legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión. A éstas se sumaron las recomendaciones de reforma institucional que han surgido en el seno del IJUNAM como producto del trabajo de investigación que cotidianamente realizan sus miembros.

Cabe subrayar de este esfuerzo que en todo momento el IJUNAM ha cuidado construir un modelo que goce de coherencia interna. Por ello se tuvo que optar por algunas propuestas de los partidos políticos y desechar otras con las cuales las primeras eran incompatibles. En forma similar se procedió al interior del IJUNAM. La libertad de investigación científica garantizada por la autonomía de que goza la más importante casa de estudios del país, y que intensamente se vive en su Instituto de Investigaciones Jurídicas, conduce indefectiblemente a diferencias puntuales en ciertos aspectos de las proyecciones sobre el desarrollo político del país y sus instituciones. Pero mediante un diálogo respetuoso que se caracterizó por la tolerancia y el respeto a las ideas ajenas, fue posible elaborar el presente trabajo, como producto de la opinión mayoritaria de los investigadores del IJUNAM especializados en el estudio del poder político y de su regulación constitucional. No se trata de un proyecto "maximalista" que intente introducir en la Constitución todo lo que los constitucionalistas desearían ver en su texto, sino más bien un proyecto "minimalista", es decir, de introducción de cambios que garanticen una mínima estabilidad y gobernabilidad al país.

Desde el inicio de los trabajos el IJUNAM se fijó el objetivo de presentar un proyecto articulado de propuestas al Senado de la República, orientado por dos ideas rectoras: de un lado promover condiciones institucionales de gobernabilidad democrática al país en el marco de un sistema de partidos múltiple;¹ y de otro, lograr construir un sistema de gobierno sujeto a

¹ En este contexto se consideró la segunda vuelta electoral para elegir al presidente, pero fue desechada. El IJUNAM opina que no es conveniente establecer el sistema de segunda vuelta electoral para elegir al presidente de la República, por las siguientes razones: puede promover el hiperpresidencialismo, que precisamente se trata de superar con el proceso de reforma del Estado; promueve el oportunismo electoral de los partidos políticos al introducir incentivos para la formación de coaliciones electorales sin un mínimo de coherencia ideológica; es además un sistema electoral más caro para los contribuyentes por el hecho de que éstos tienen que sufragar una segunda elección; por último, la segunda vuelta electoral no construye mayorías de gobierno, sino a lo más efímeras coaliciones electorales, sobre todo porque no podría estar sincronizada la elección del presidente en segunda vuelta con la elección de los integrantes del Congreso de la Unión.

6

• LA REFORMA DEL ESTADO

responsabilidades políticas plenas ante la institución de la representación nacional y directamente frente a los ciudadanos de la República. Por ello el proyecto propende a facilitar la articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo considerando que la relación entre los poderes no es un juego de suma cero, sino que las propuestas de reequilibrio y redistribución de funciones sugeridas implican una ganancia para todos los actores institucionales. Están diseñadas para funcionar tanto en el escenario de un presidente cuyo partido cuenta con una amplia mayoría de su partido en las Cámaras del Congreso—en cuyo caso el sistema ideado permite moderar al Ejecutivo— como cuando no cuenta con mayoría en las cámaras del Congreso, escenario en el cual el presidente no obstante podría gobernar.

La tarea de construcción institucional del IJUNAM se acometió considerando las importantes lecciones de nuestro pasado constitucional algunas de las cuales fueron rescatadas, y respetando las líneas de evolución de nuestro sistema constitucional y del esquema de separación de poderes del sistema presidencial. Para su mejoramiento se consideró también la aportación del derecho comparado; notablemente de los sistemas presidenciales de nuestro continente.

En beneficio de la estabilidad de la Constitución de 1917 y de la sedimentación del sentimiento popular a la misma que el paso del tiempo ha hecho crecer, se ha optado deliberadamente por reducir los cambios a la Constitución a mínimos, y dejar que sea a través de modificaciones a las leyes, a las normas internas del Congreso y a las prácticas políticas, que se lleven a efecto los cambios sugeridos. Sin embargo, el proyecto del renovado arquetipo de gobierno elaborado por el IJUNAM es de tal magnitud, que se llegó a la conclusión que no podría ser acometido en una sola legislatura sino que demandará un trabajo de construcción institucional de las Legislaturas LXI, LXII, LXIII del Congreso de la Unión. Bajo este entendido se sugiere reformas progresivas para reformar el Estado, pero guiadas por el plano de un arquetipo que ha sido concebido en su integridad para asegurar su coherencia interna. Las propuestas son integrales y están articuladas, de modo que resultaría difícil tomar unas y dejar otras. Por consiguiente, la modificación de alguna de sus partes no debe emprenderse sin estimar las interacciones previstas.

El IJUNAM advierte que el presente esfuerzo de ingeniería institucional no estará completo si no se realiza la misma reflexión en los estados, y se fija un curso estratégico de acompañamiento para lograr el cambio político progresivamente en los dos órdenes de gobierno, e igualmente en el ámbito de los municipios—que también requiere de una profunda reflexión sobre su forma de gobierno—.

I. RELACIONES ENTRE PODERES

1.1. EL CONTROL POLÍTICO DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO, DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN POR LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Con el propósito de facilitar el ejercicio responsable de la integración de los altos cargos públicos en una democracia que opera mediante partidos políticos, a la vez que subrayar el diferente canon constitucional con el que los ciudadanos y sus representantes deben calificar el ejercicio del poder público que se les delega a las más altas autoridades del país, el IJUNAM propone distinguir con mayor claridad, tanto conceptualmente como en el derecho positivo,

entre nombramientos de funcionarios del Estado mexicano de un parte y nombramientos de funcionarios del gobierno o la administración del presidente en turno de la otra.

En todas las democracias representativas existen cargos que legítimamente pueden y deben ser objeto de negociación política entre partidos para construir, por cuotas de partido, un proyecto compartido de gobierno, sobre todo en escenarios de gobierno dividido; estos son los funcionarios del gobierno o la administración. Estudios recientes han probado empíricamente que la práctica de formar coaliciones de gobierno es una nota característica no sólo de sistemas parlamentarios pluripartidistas, lo que ya era sabido, sino también de los sistemas presidenciales que operan con este mismo tipo de sistemas de partidos. En esta corriente se inscribe México, pero todavía con cierta vacilación de sus actores políticos.

Es deseable que en el futuro se consolide la práctica de formar coaliciones de gobierno en nuestro país. El presente trabajo asume esta postura, y en consecuencia con ella establece diferentes puntos de inducción para que los partidos políticos puedan llegar a acuerdos para gobernar. El procedimiento para la integración del Gabinete presidencial con participación de las cámaras es uno de ellos, aunque también dicho procedimiento se fija otros objetivos, como promover una mayor responsabilidad en el ejercicio del amplio poder de nombramiento que la Constitución le otorga actualmente al presidente y consecuentemente la idoneidad profesional de quienes ocupan los más altos cargos públicos del Poder Ejecutivo federal.

En este orden de ideas, el IJUNAM propone que los funcionarios de gobierno que el presidente desea integrar a su Gabinete sean aprobados por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión. He aquí un cambio importante en las relaciones entre poderes, que sigue el ejemplo de sistemas presidenciales de nuestro continente. Se propone que el efecto jurídico de la participación de las cámaras del Congreso de la Unión, en el proceso de nombramiento de los funcionarios de gobierno sea vinculante para el presidente, como ya lo es por disposición constitucional para el caso de los funcionarios del Estado.

Para acompañar gradualmente el cambio de la norma constitucional con el de las conductas de los operadores políticos, se sugiere que en el 2012 sólo sean objeto de aprobación vinculante para el presidente los nombramientos de un primer grupo de miembros del Gabinete encargados de la dirección política interior y exterior de la República, así como de aquellos que tienen la responsabilidad de la seguridad nacional y ciudadana. Esta responsabilidad sería compartida entre las dos cámaras del Congreso de la Unión. La propuesta del IJUNAM en realidad está sustentada en lo que ya dice la Constitución en su artículo 89, fracción IV; sólo implicaría añadir a la lista existente de funcionarios que requieren ser aprobados por el Senado de la República, al secretario de Gobernación y al secretario de Economía. De éstos, sólo el primero debe ser elevado a rango constitucional en el elenco de funcionarios señalados en el artículo indicado, dejando como una cuestión de rango de ley el tratamiento del nombramiento del secretario de Economía y los demás funcionarios del Poder Ejecutivo federal que integran el Gabinete.

El IJUNAM propone que el Senado apruebe por mayoría simple, en sesión de Pleno, y previo dictamen de la comisión competente, el nombramiento de los secretarios de las siguientes carteras:

- Gobernación,
- Relaciones Exteriores,
- Seguridad Pública,

8

• LA REFORMA DEL ESTADO

- Defensa,
- Marina,
- Hacienda y Crédito Público, y
- Economía,

Complementariamente se propone que los nombramientos de los titulares de áreas de política interior con mayor exposición a ciclos electorales más cortos, sean nombrados por mayoría simple de la Cámara de Diputados. Ello contribuiría, además, a mantener el equilibrio de poderes al interior del Poder Legislativo.

Las carteras que podrían ser aprobadas por la Cámara baja a partir de 2012, por mayoría simple, en sesión de Pleno, previo dictamen de las comisiones competentes, serían:

- Desarrollo Social,
- Educación Pública,
- Salud, y
- Trabajo y Previsión Social

Para 2012, a la lista apuntada de nombramientos de secretarios de Despacho, deberá añadirse los nombramientos del titular del CISEN —que deberá ser objeto de aprobación por la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y no en el Pleno—; del titular de la Comisión Nacional del Agua, cuyo nombramiento deberá ser aprobado en la comisión competente del Senado de la República y sometido a la consideración del Pleno; y de los titulares de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad siguiendo este último procedimiento.

Es opinión del IJUNAM que el asentamiento de la práctica de nombramientos presidenciales sujetos a la aprobación del Poder Legislativo vaya indicando los tiempos de nuevas inclusiones al elenco de funcionarios del Poder Ejecutivo que deberán ser aprobados por las cámaras durante la gestión de la LXII, LXIII y LXIV legislaturas. Como meta final, el IJUNAM propone que todos los altos funcionarios del gobierno nombrados por el jefe del Ejecutivo —secretarios de despacho, directores de órganos desconcentrados, y titulares de órganos descentralizados— sean analizados previamente a su designación por las comisiones de las cámaras del Congreso para constatar la solvencia profesional de los prospectos, los requisitos jurídicos de elegibilidad, así como para atar coaliciones de gobierno estables.

Del procedimiento de nombramiento de los funcionarios del gobierno, es de destacar que el IJUNAM recomienda deliberadamente una decisiva participación de las comisiones. Ello tenderá a acrecer el poder de éstas en el Congreso de la Unión, tanto para racionalizar el trabajo del Poder Legislativo, como para concebir el proceso gubernamental como un asunto que en una democracia presidencial requiere la colaboración responsable entre poderes.

La propuesta que en este apartado presenta el IJUNAM asume que el nombramiento de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo será tenido por el presidente como un importante instrumento para negociar y formar coaliciones de gobierno con otras fuerzas políticas con representación en las cámaras. Tal instrumento debe entenderse como un solo paquete conjuntamente con la aprobación de un programa compartido de gobierno que compromete a

los partidos políticos coaligados a apoyar las acciones de gobierno en el seno del Congreso. Matemáticamente la mayoría simple puede ser alcanzada por un solo partido político con representación en las cámaras para aprobar los nombramientos y el programa de gobierno. Pero más a menudo, como ya indica con claridad la experiencia desde el año de 1997, ello requerirá del concurso de más de una fuerza política con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.

Ahora bien, en claro contraste con los funcionarios de gobierno existe otro tipo de altos funcionarios públicos, los funcionarios de Estado, cuyos nombramientos no deben ser alcanzados por cuotas de partido. Es precisamente la práctica de cuotas de partido la que se debe tratar de evitar con una variación al modelo existente en el procedimiento vigente de nombramientos de los funcionarios de Estado. Los funcionarios de Estado deben estar sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes, sin dependencia a los órganos eminentemente políticos del Gobierno nacional —Congreso y presidente—.

Los funcionarios de Estado tienen la encomienda de hacer cumplir un valor o principio constitucional en forma independiente de las posiciones de los partidos políticos, y de las valoraciones de corto plazo de estos últimos circunscritas comprensiblemente a períodos concretos de gobierno y ciclos electorales establecidos en la Constitución. El sistema constitucional mexicano demanda un esfuerzo mayor de los liderazgos políticos para separar de la lucha por el poder, los nombramientos de los titulares de las instituciones que, precisamente para cumplir su función constitucional, requieren mantener la imparcialidad entre los actores políticos que contienden en la arena electoral.

Con respecto a estos funcionarios de Estado, el IJUNAM propone que la facultad para formar las listas de candidatos sobre las cuales el presidente y los partidos políticos con representación en las cámaras elegirán a los titulares de los órganos de Estado, sea atribuida por mandato de ley a las instituciones académicas de mayor prestigio del país y a organizaciones de la sociedad civil, como los colegios de profesionales entre otros. De este procedimiento de nombramiento quedarían expresamente excluidos los concernientes con las fuerzas armadas, el Poder Judicial y el Consejo de Estado. Complementariamente, el IJUNAM propone que de la lista que dichas instituciones elaboren, el presidente de la República deberá elegir a un solo candidato para presentarlo a la consideración de la Cámara competente del Congreso de la Unión.

Serían considerados funcionarios del Estado mexicano, los siguientes:

- Los miembros del Consejo de Estado (*véase más adelante*).
- El fiscal general del Estado y el Consejo de la Fiscalía General (*véase más adelante*).
- Los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (*véase más adelante*).
- El director y los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México.
- El presidente y los consejeros del Instituto Federal Electoral.
- El presidente y los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- El presidente y los consejeros del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia.

10

• LA REFORMA DEL ESTADO

- El presidente y los consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Los altos oficiales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea serían considerados como funcionarios del Estado.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM sugiere que los nombramientos de los funcionarios del Estado deban ser aprobados por amplias mayorías de las cámaras en sesiones de Pleno, previo dictamen de las comisiones competentes que conduzcan el proceso público de análisis de las candidaturas. En consecuencia, se pronuncia por la modificación de la forma actual de nombramientos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mediante el procedimiento de no objeción, y en general, del nombramiento de los órganos de Estado cuyo procedimiento se basa en formación de ternas sobre las cuales deciden las cámaras del Congreso de la Unión.

Órganos descentralizados autónomos. Atención aparte se debe otorgar a órganos dependientes en mayor o menor grado con el Poder Ejecutivo, que tienen atribuidos importantes poderes de regulación jurídica sobre áreas neurálgicas de la economía, o conexas con ella en forma determinante; uno de dichos órganos está, además, íntimamente vinculado con el proceso político. Entre tales órganos se pueden citar la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), entre otros.

Los órganos aludidos tienen como función promover la libre competencia del mercado en general o de un sector específico del mismo, y/o la operación de una actividad de claro interés público. Para desempeñar su función requieren de un margen amplio de libertad frente a los poderes públicos y los poderes fácticos, pero también de un control que garantice imparcialidad en sus actividades. A tal propósito, el IJUNAM recomienda regular dichos órganos como "órganos descentralizados autónomos". Para ello se sugiere sea modificado el artículo 90 de la Constitución para sustituir la voz "paraestatal" por "descentralizado", y para añadir una categoría especial de órganos descentralizados al final del segundo párrafo, a los que se les denominaría "órganos descentralizados autónomos". Estos órganos mantendrían un vínculo con el jefe del Poder Ejecutivo, pero con un margen más amplio de libertad que el que gozan los órganos descentralizados.

Para evitar que en los nombramientos de los miembros de las juntas de gobierno de los órganos descentralizados autónomos se privilegie la simpatía partidista antes que la aptitud profesional, así como para aislar tales nombramientos de los poderes fácticos que serán objeto de regulación por los órganos aludidos, sus titulares serían nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo con la aprobación por mayoría simple de las cámaras del Congreso de la Unión. La operación de los órganos descentralizados autónomos sería supervisada tanto por el jefe del Poder Ejecutivo como por las comisiones competentes de las cámaras del Congreso de la Unión.

Conflictos de intereses de los funcionarios del Estado y del gobierno

Para inhibir los conflictos de intereses tanto de los funcionarios de Estado, como de los funcionarios de gobierno —categoría esta última que incluye a diputados y Senadores—, el IJUNAM propone adicionar el artículo 134 de la Constitución para obligar a todos los altos funcionarios del Estado y del gobierno a emitir una declaración pública de sus intereses por actividades privadas, así como de sus bienes, y mantenerla actualizada durante el ejercicio de la función pública y por un número adicional de años que serán determinados por la ley. El rango constitucional atribuido a la “declaración de intereses” obligará al legislador ordinario a prever en las leyes los conflictos de intereses de los altos funcionarios de los tres poderes y de los órganos constitucionales autónomos, a efecto de evitar que dañen la honrada conducción de los asuntos públicos.

Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas de las cámaras del Congreso de la Unión

Como garantía del mandamiento del artículo 73, fracción XI de la Constitución y para evitar la posible arbitrariedad en las decisiones que repercuten en la expansión de la administración pública federal, y en el nombramiento de los servidores que en ella prestan sus servicios, el IJUNAM propone la creación de una “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas”, como comisión ordinaria de control en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Estas tendrían competencia para analizar y pronunciarse sobre los cambios en la organización y procedimientos del Poder Ejecutivo, y demás órganos públicos del Estado, así como para valorar la modificación de sus plantas burocráticas. Al opinar sobre estas materias, su trabajo sería complementado con la opinión de las comisiones sustantivas competentes, y la comisión de presupuesto de cada Cámara. De ser aprobada en las comisiones competentes del Congreso la modificación de la planta burocrática del Ejecutivo, y una vez emitida por la comisión de presupuesto el compromiso de proveer para la creación de dichos nuevos cargos públicos, sería todavía obligatorio que los nombramientos de los funcionarios del Poder Ejecutivo federal deberán provenir del servicio civil de carrera (*véase más adelante*).

El IJUNAM subraya que dentro de sus encomiendas la “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas” de cada Cámara tendría —además de vigilar las modificaciones a la planta burocrática— la obligación de emitir una opinión al jefe del Poder Ejecutivo sobre los reglamentos y reglas de operación, y en general de los protocolos de ejecución para aplicar las leyes aprobadas por el Congreso, bajo la denominación que adquirieran las normas internas del Poder Ejecutivo, tanto de la administración pública centralizada como descentralizada. Dicha opinión consultiva sería emitida con anterioridad a la entrada en vigor de las normas administrativas, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá remitirlas con oportunidad a ambas cámaras del Congreso de la Unión y las comisiones congresuales pronunciar su opinión en un plazo breve. En el ejercicio de esta potestad, la “Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas” deberá requerir el apoyo de las comisiones sustantivas competentes de cada Cámara.

Al efecto de contribuir decididamente al gasto eficiente y sujeto a la ley de los programas de gobierno, el presidente de la República deberá remitir también dichos proyectos de normas administrativas de operación a la Auditoría Superior de la Federación, pero los dictámenes de esta institución sí tendrían efectos vinculantes para el presidente.

■ LA REFORMA DEL ESTADO

Entre otros propósitos, esta recomendación busca solución al problema de la contaminación de intereses de partido en la gestión de las políticas públicas. El IJUNAM la ha construido con el apoyo del derecho comparado, concretamente con la experiencia del sistema presidencial estadounidense vertida en la *Congressional Review Act* que impone la obligación a las unidades administrativas del Ejecutivo la remisión de sus proyectos de normas de ejecución tanto a las cámaras del Congreso como al *Comptroller General*; también se ha tomado en cuenta la experiencia de la República de Chile donde se exige que dichas normas administrativas sean remitidas al Tribunal de Cuentas.

Servicio civil de carrera

Para profesionalizar la gestión pública en México el IJUNAM propone la creación de un servicio civil de carrera de la administración pública federal. La propuesta del IJUNAM exige como condición necesaria proscibir la arbitrariedad en el ingreso a la función pública, que persiste hasta el día de hoy en la gran mayoría de las instituciones públicas de todo el país, pero que por su número y efectos es particularmente señalada en el Poder Ejecutivo federal. En este orden de ideas, y para que la medida tenga efectos en todas las instituciones del ámbito federal, estatal o municipal que todavía no cuentan con un servicio civil de carrera, el IJUNAM propone reconocer con rango constitucional el “derecho de acceso a la función pública” como derecho fundamental de los mexicanos.

El criterio del mérito se proyectaría no sólo al ingreso de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada y descentralizada, sino también a sus ascensos y demás estímulos de aptitud y productividad, y en general hacia los aspectos de la administración de las condiciones de trabajo de los servidores públicos —incluido el régimen disciplinario—. En consecuencia con ello, el IJUNAM propone que la administración del servicio civil de carrera de la administración pública federal sea atribuida a un órgano especializado, no sectorizado en el Poder Ejecutivo. Este sería creado por el Congreso de la Unión como “órgano descentralizado autónomo”, mediante “Ley de Desarrollo Constitucional”. Cabe advertir que el nuevo “derecho de acceso a la función pública” gozaría además de garantía judicial, pues se establecería en la Constitución, pudiendo incorporarse en su artículo 35, fracción II.

1. 2. APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SU CONTROL CONTINUO EN COMISIONES.

En consecuencia con los fines del Plan Nacional de Desarrollo, que no puede acometer sus objetivos con cierta eficacia sino cuando el Plan elaborado por el Poder Ejecutivo cuenta con el apoyo de mayorías suficientes en las cámaras para aprobar las leyes y presupuestos que requiera, la propuesta del IJUNAM va en el sentido de que el presidente deberá elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, que será sometido al iniciar su periodo a la consideración de las cámaras del Congreso de la Unión. El Plan Nacional de Desarrollo podrá tener ajustes a los tres años, a más tardar un mes después de celebradas elecciones intermedias, o antes si se presentan circunstancias excepcionales provenientes del entorno económico o político internacional o nacional; dichos ajustes serán igualmente sometidos por el presidente a la consideración de ambas cámaras del Congreso.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución y la Ley de Planeación que lo desarrolla, el Plan Nacional de Desarrollo tiene varias vertientes. De éstas tan sólo una es vinculante para la administración pública federal. Para efectos de claridad, convencionalmente llamaremos a tal segmento del Plan el “programa de gobierno”. En la propuesta del IJUNAM sólo éste deberá ser aprobado por mayoría simple de cada cámara del Congreso de la Unión. Es decir, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser sometido por el presidente a la consideración de las cámaras, sólo una de sus partes podrá ser objeto de aprobación o rechazo por mayoría simple.

El programa de gobierno se debe descomponer, como viene sucediendo, en programas operativos anuales (POA’s). Pero en consecuencia con lo señalado en el párrafo anterior, el IJUNAM recomienda que éstos sean sometidos igualmente a la consideración de las comisiones competentes de las cámaras del Congreso de la Unión. En línea de continuidad con la idea de la integralidad del proceso de gobierno, el IJUNAM propone que las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión estén obligadas a elaborar y ejecutar —por mandamiento de la Ley de Planeación y de sus respectivos reglamentos— un “Programa Anual de Control del Gobierno”, sobre el sector de su competencia. Las comisiones citarían periódicamente a los altos funcionarios del gobierno para que rindan cuentas del progreso del programa operativo anual y respondan a las preguntas orales y escritas que les dirijan los miembros de la Comisión.

Las comisiones deberán supervisar la operación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo en forma continua durante todo el año; deberán citar al titular de la unidad administrativa controlada para responder preguntas orales, al menos con una periodicidad bimestral. Como natural complemento de la labor continua de control del gobierno, los resultados que arroje la gestión de una política pública de una dependencia del Poder Ejecutivo, después de un período razonable —si son negativos— pueden llevar a la comisión competente del Congreso a proponer al Pleno dirigir una “recomendación de rectificación” al jefe del Poder Ejecutivo para que remueva al titular de la Secretaría o director de Órgano Descentralizado. La exhortación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para que rectifique y remueva al funcionario de más alto nivel de la unidad administrativa, se puede producir (1) porque la política pública que el gobierno concibió y ha venido gestionando —a la vista de los resultados alcanzados— es equivocada; (2) por negligencia en la ejecución de la política pública; o (3) por falta de probidad de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo en la ejecución o gestión de la política pública.

La “recomendación de rectificación” se podrá dirigir al presidente de la República una vez que se haya celebrado formalmente en la comisión correspondiente una sesión de interpelación, y la “recomendación de rectificación” haya sido votada por mayoría simple en el Pleno. Los efectos de las “recomendaciones” no serían jurídicamente vinculantes, su efecto sería político—como lo son por ejemplo las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos—.

La figura de la interpelación ya está contemplada en el artículo 93 de la Constitución, por lo que su regulación tendría que atenderse en la Ley Orgánica del Congreso y en los reglamentos de las cámaras. La propuesta del IJUNAM sobre la aprobación de un segmento del Plan Nacional de Desarrollo y su control continuo por parte del Poder Legislativo, no requiere en principio reforma constitucional, sólo adecuación de la Ley de Planeación. Sin embargo, el IJUNAM estima conveniente ampliar los periodos ordinarios de sesiones establecidos en los artículos 65 y 66 de la Constitución, hasta acumular dos periodos ordinarios que sumados arrojen once meses de trabajo

■ LA REFORMA DEL ESTADO

14 parlamentario. Ello por las siguientes consideraciones: si bien el seguimiento o control continuo de las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión a las unidades administrativas del Poder Ejecutivo no requiere necesariamente la ampliación de los periodos ordinarios del Congreso, sería conveniente ampliar dichos periodos, pues así se reducen las excesivas potestades conferidas a la Comisión Permanente durante los recesos parlamentarios, y porque ello hace posible que el Pleno pueda votar una “recomendación de rectificación”, o se pueda intentar prácticamente en cualquier momento desde las cámaras una acción de inconstitucionalidad que requiere como requisito de procedibilidad, por disposición del artículo 105, fracción II, un 33% tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores para impugnar leyes inconstitucionales. También sería necesario que el Senado estuviese en sesión ordinaria para estar en posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un tratado internacional —que es un instrumento de derecho procesal constitucional que el IJUNAM propone se añada al elenco de instrumentos procesales del artículo 105 (véase más adelante)—.

Por último, se propone un elemento que contribuye a imprimir coherencia a todo el proceso de gobierno en nuestro sistema presidencial, y que no es más que la actualización de la técnica constitucional del siglo XIX de asunción de responsabilidad política que los colaboradores del presidente adquieren por vía del refrendo. En opinión del IJUNAM, los secretarios de Despacho y directores de entidades descentralizadas que integran el Gabinete, deberían refrendar el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno, así como las iniciativas de ley que hacen posible lograr los objetivos propuestos en el Plan y en el programa. El argumento que soporta esta proposición es muy simple: el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por los consejeros del presidente, y gestionados por éstos. Lo es también el paquete legislativo y de presupuestos para llevar a cabo el Plan. De todo ello cada secretario de Despacho, o titular de órgano desconcentrado y entidad descentralizada deberá rendir cuentas en forma continua al Congreso. En congruencia, se establece como facultad del Gabinete —además de la que ya le confiere el artículo 29 constitucional— la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de su programa de gobierno, así como la elaboración de la iniciativa de Ley de Presupuestos (compuesta de ingresos y egresos). Estos actos públicos del gobierno deberán ser refrendados por los miembros del Gabinete, como una técnica que facilitará la exigencia de responsabilidad política por las decisiones más importantes que se toman en el seno del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, dichas facultades del Gabinete se podrían incorporar en la parte final del artículo 90 de la Constitución.

1. 3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN POR AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El IJUNAM recomienda que se reintegre al Senado de la República la potestad constitucional de participar en el proceso de definición de los egresos de la federación. Para ello propone elevar a estatus de ley la naturaleza jurídica del presupuesto. Entre otros efectos positivos que generaría la definición de la naturaleza jurídica del presupuesto como ley, se pueden identificar los siguientes:

(1) La participación del Senado de la República en la asignación del gasto público garantizaría de mejor manera el equilibrio interterritorial en la proyección del presupuesto de egresos (véase más adelante).

(2) La participación del Senado de la República en la asignación del gasto público fortalecería el control de los gastos públicos del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. Al adquirir el presupuesto el estatus de ley, el Poder Ejecutivo obligatoriamente deberá solicitar la autorización de ambas cámaras para modificar el presupuesto. Ello a través de la comisión sustantiva competente y de la de presupuestos de cada cámara. A tal fin será imperativo persuadir a los integrantes de las mismas sobre la necesidad de la modificación del presupuesto aprobado originalmente por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, para permitir un margen de flexibilidad que se considera absolutamente necesario en la modificación del presupuesto del Poder Ejecutivo durante el ejercicio fiscal, pero también de que dicha enmienda sea oportuna, la propuesta del IJUNAM es que sean las comisiones y no el Pleno las que tengan la potestad de autorizar las modificaciones al presupuesto; esta propuesta entiende que en todo caso se reservaría al Pleno la potestad de atraer dicha autorización de modificación presupuestal. En congruencia con todo lo dicho en líneas precedentes sobre la participación del Senado en la definición de la ley del presupuesto de egresos, se sugiere la reorganización de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República para ampliar su ámbito de competencias.

(3) La transformación del presupuesto en ley formal fortalecería la posición de negociación del presidente en escenarios de gobiernos divididos. La propuesta de elevar a estatus de ley el presupuesto tiene como efecto aclarar la procedencia del veto presidencial en esta materia y darle una seguridad mayor a la que se puede adquirir por vía de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello el presidente tendría garantizada una posición de negociación importante, pues le convierte en un legislador presupuestal negativo, cuyo voto vale por 2/3 partes de cada Cámara como un dato fijo, con independencia de los resultados que cada tres años arrojen las elecciones. Tal poder constituye un insoslayable incentivo que puede mostrar su valor ante escenarios de gobierno dividido, para que fuerzas de oposición con representación importante en las cámaras negocien con el presidente la aprobación del presupuesto.

No obstante lo anterior, la posibilidad que en escenarios de gobiernos divididos el presidente pueda no llegar oportunamente a acuerdos con el Congreso no puede ser descartada del todo. Por ello, y como mecanismo de seguridad del sistema económico del país, el IJUNAM propone reconocer la institución de la reconducción del presupuesto —que es la aprobación en automático de rubros concretos de egresos previamente determinados del presupuesto del año anterior—. Entre ellos se considerarían los gastos corrientes para cubrir el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, los gastos para el pago de nómina de los funcionarios del servicio civil de carrera de la administración pública federal y órganos constitucionales autónomos, los gastos de programas educativos y sociales, o los que requieran las inversiones multianuales en infraestructura, o los servicios de deuda pública y de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La propuesta del IJUNAM sobre el estatus de ley del presupuesto exige la derogación del artículo 74, fracción IV, y la correspondiente adecuación en el artículo 73 de la Constitución.

1. 4. INFORME PRESIDENCIAL

En la propuesta del IJUNAM el presidente deberá rendir cuentas continuamente a las cámaras del Congreso de la Unión del progreso de los objetivos y metas alcanzados en el Plan Nacio-

16 ■ LA REFORMA DEL ESTADO

nal de Desarrollo, y su programa de gobierno. Ello a través de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados, así como de los titulares de las entidades descentralizadas. A tal fin se propone, como ya se dijo, que cada comisión de las cámaras obligatoriamente elabore su "Programa Anual de Control del Gobierno", a partir de los programas operativos anuales que elaboren las unidades del Poder Ejecutivo. En dichos programas de control los legisladores establecerán la previsión que se deba citar, al menos con una periodicidad bimestral, al jefe de la unidad administrativa controlada para que conteste preguntas orales y, de ser el caso, desahogue una sesión de interpelación. Al final del año las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión elaborarán también como obligación impuesta a ellas en la Ley de Planeación y en los respectivos reglamentos de las cámaras, un "Informe Anual de Control del Gobierno" o "Informe Anual de Control del Programa de Gobierno".

Bajo el entendido de que los secretarios de Despacho y titulares de órganos desconcentrados y de las entidades descentralizadas informarán continuamente al Congreso del progreso de sus programas operativos anuales, el presidente rendirá cada año un informe de su gestión ante el Congreso, en los siguientes términos:

Del procedimiento del informe anual del presidente. Cada año el presidente de la República debe entregar al Congreso de la Unión, por escrito, un informe anual de su gobierno en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sea personalmente o por conducto de su secretario de Gobernación. En ocasión de la entrega de su informe por escrito, el presidente podrá exponer ante el Pleno en forma sucinta su informe, así como emitir un mensaje a la nación y a sus representantes. Si el presidente decide acudir personalmente al Palacio Legislativo, después de leído el informe presidencial anual ante el Pleno del Congreso, el presidente abandonará el recinto legislativo.

Con el propósito de mantener la dignidad de las instituciones representativas del pueblo de México y la solemnidad de la sesión a la que acude el jefe del Estado mexicano, en este acto no se admitirán preguntas por parte de los congresistas al presidente. Pero el secretario de Gobernación deberá responder puntualmente por delegación los cuestionamientos que en la sesión de apertura de la glosa del informe presidencial le presenten los presidentes de las cámaras y los jefes de grupos parlamentarios al jefe del Poder Ejecutivo.

La apertura de la glosa del informe presidencial se abre formalmente al momento en que el presidente de la República abandona el recinto legislativo o alternativamente —ante la inasistencia física de éste— al momento en que el secretario de Gobernación entrega personalmente el informe por escrito que el Presidente de la República le hace llegar al presidente del Congreso de la Unión. La primera sesión de la glosa del informe, se celebrará en sesión de Pleno para conocimiento de la Nación, mientras que todas las demás se realizarán en comisiones.

En el entendido, ya señalado, que ha habido un seguimiento continuo durante todo el año de las actividades del Ejecutivo en las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión —que concluyen en un "Informe Anual de Control del Programa de Gobierno" por cada comisión—, la propuesta que presenta el IJUNAM consiste en que la sesión inicial de la glosa ante el Pleno del Congreso, considere los siguientes aspectos ineludibles del control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo:

El presidente de cada una de las cámaras leerá al secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal —en su calidad de jefe o coordinador del Gabinete—, y ante la presencia de los demás altos funcionarios del Poder Ejecutivo federal, el resumen del informe anual de control del gobierno de las comisiones ordinarias, así como de las comisiones de investigación que en su caso se hayan formado durante el año que se informa.

Después de escuchados y recibidos por escrito los informes integrados de control de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, el secretario de Gobernación escuchará enseguida, por voz de los mismos funcionarios parlamentarios arriba citados, la relatoría sobre los resultados de las sesiones de interpelación que se hayan enderezado durante el año contra alguno de los secretarios de despacho, o directores de órganos desconcentrados o entidades descentralizadas, donde se haya expresado una “recomendación de rectificación” al presidente para destituir al funcionario por negligencia, incapacidad, deshonestidad, o alternativamente porque la política pública institucional que sostiene e impulsa el funcionario interpelado sea incorrecta y no haya brindado los resultados esperados.²

El secretario de Gobernación hará a continuación el uso de la palabra, para explicar y justificar, en su caso, las acciones del Ejecutivo que hayan sido cuestionadas en los informes anuales de control de las comisiones, así como para fijar la posición del jefe del Ejecutivo en relación a las “recomendaciones de rectificación” que se le hubiesen dirigido.

Acto seguido el secretario de Gobernación ocupará nuevamente su lugar para escuchar las posiciones de los partidos políticos con representación en las cámaras por voz de sus coordinadores parlamentarios o de quien éstos designen, y las recibirá también por escrito.

Después de la intervención oral de cada jefe de grupo parlamentario, el secretario de Gobernación contestará sucesivamente a cada uno de los posicionamientos de los partidos políticos.

Concluida esta primera sesión de la glosa, se abre el análisis del informe anual del gobierno en comisiones con la presencia de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados y entidades paraestatales que encabezará en representación del jefe del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación como jefe del Gabinete. En esta sesión se admitirán preguntas orales y en general se regulará un amplio debate sujeto a una reglamentación detallada. Cabe señalar que el IJUNAM propone que en línea de continuidad con la lógica del proceso integral de rendición de cuentas, al final las sesiones de la glosa pueden convertirse formal y expresamente en sesiones de interpelación para el titular de una unidad administrativa, con base en los resultados

² La notificación oficial de la reprobación de un secretario de despacho o director de órgano desconcentrado o entidad paraestatal se hará llegar por escrito al presidente, inmediatamente después de concluido el proceso congresual de interpelación. Pero ello no excluye que se le haga saber al presidente nuevamente en forma verbal por conducto del secretario de Gobernación, los resultados de las interpelaciones que hayan concluido en una “recomendación de rectificación” sobre la debida ejecución de la política pública o la inteligencia de la misma.

18

• LA REFORMA DEL ESTADO

expresados por los informes anuales de las comisiones del Congreso y de la insatisfacción con la información, explicación y justificación presentada por el funcionario responsable del Poder Ejecutivo. Ello bajo el entendido que la sesión de interpelación puede presentarse en cualquier momento anterior durante el transcurso de todo el año.

Para la plenitud del proceso de rendición de cuentas a la nación, el IJUNAM sugiere que el informe presidencial sea precedido por el informe anual del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, que será presentado a las cámaras del Congreso de la Unión, al menos con cuatro semanas de anticipación al del jefe del Poder Ejecutivo.

Interpelación y recomendación de rectificación

El IJUNAM propone definir con precisión en las normas internas del Congreso y de sus cámaras, el significado de las sesiones de interpelación establecidas en el artículo 93 de la Constitución y los efectos de las resoluciones congresuales que se puedan emitir con motivo de las mismas, en particular la “recomendación de rectificación”. Las sesiones de interpelación se entenderán como sesiones especiales de las comisiones del Congreso que se celebran en presencia del funcionario interpelado y con la intervención garantizada de éste para defender su posición, y cuyo objeto es presentar cuestionamientos al Poder Ejecutivo desde el Poder Legislativo por negligencia, incapacidad o deshonestidad en la ejecución ó gestión administrativa encomendada por la ley; o alternativamente para cuestionar desde el Poder Legislativo la inteligencia de la política pública institucional que sostiene e impulsa por delegación del presidente el funcionario interpelado, por no haber brindado los resultados esperados una vez pasado un tiempo razonable para ello. Una vez celebrada la sesión de interpelación, la comisión competente de alguna de las cámaras puede decidir plantear al Pleno que se vote la “recomendación de rectificación”; ésta requiere del voto de una mayoría simple.

La rectificación del presidente puede tomar forma mediante el cese del funcionario responsable o la aceptación de su dimisión. Sin embargo las recomendaciones de rectificación por mala administración no serían jurídicamente vinculantes para el presidente; reposarían en el peso político y en la *autoritas* de quien las emite y en el juicio de la nación. No obstante que la recomendación carece de efectos vinculantes, el IJUNAM advierte que, al igual que las recomendaciones que emite la CNDH, ésta es una técnica absolutamente indispensable para lograr construir un régimen de gobierno con responsabilidades políticas plenas, como uno de los objetivos primarios que se ha fijado la reforma del Estado.

1. 5. PODER EJECUTIVO

Derecho de voz del Ejecutivo en las cámaras del Congreso de la Unión

En el ánimo de que el proceso de gobierno sea más fluido, lo que exige una comunicación interorgánica constante y personalizada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el IJUNAM propone el reconocimiento al jefe del Poder Ejecutivo y de los miembros de su Gabinete del

derecho de voz en las Cámaras del Congreso de la Unión para promover los asuntos de interés del gobierno. Tal derecho a voz deberá incorporarse en el artículo 65 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y además, ser materia de detallada regulación en los respectivos reglamentos de debate de las cámaras, así como en los reglamentos de las comisiones tanto de la Cámara baja como de la Cámara alta.

En este contexto de un sistema presidencial que se caracterizaría por una forma cada vez más intensa y cotidiana de relaciones entre poderes, el IJUNAM propone que el secretario de Gobernación se concentre en las labores eminentemente políticas de apoyo al presidente, lo que implica sobre todo la interlocución con el Poder Legislativo. Por delegación del jefe del Poder Ejecutivo, la labor del secretario de Gobernación consistiría en coordinar el Gabinete en su relación cotidiana con el Poder Legislativo. Es por tanto propuesta del IJUNAM que sea creada la Secretaría del Interior para absorber las obligaciones que hoy recaen en el secretario de Gobernación, pero que poco o nada tienen que ver con la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Entre dichas actividades se encuentran las concernientes con migración, servicio nacional de identificación personal, *Diario Oficial de la Federación*, Archivo General de la Nación, o juegos y sorteos, entre otras. La Secretaría de Gobernación conservaría además de la facultad de conducir las relaciones entre poderes, la conducción de las relaciones con los gobiernos de los estados, con las dirigencias de los partidos políticos y con las iglesias. El secretario de Gobernación conservaría la competencia de apoyar al presidente en las actividades de procuración de la seguridad nacional, por lo que el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) se mantendría igualmente dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación.

La creación de la Secretaría del Interior resuelve un problema añadido, cual es la nueva adscripción orgánica de la Policía Ministerial. A la Secretaría del Interior le sería encomendada la Policía Ministerial, que actualmente depende orgánicamente de la PGR, pero transformada en "Policía Nacional de Investigación". Tal adscripción se produciría al momento en que la PGR se escinda en dos órganos: de una parte en "Fiscalía del Estado", como órgano constitucional autónomo encargado del ejercicio de la acción penal, y de la otra, en un "Ministerio Público"—que se mantendría dentro de la esfera de competencias del Poder Ejecutivo—únicamente como órgano de representación social en procesos judiciales federales (véase más adelante).

Iniciativa legislativa preferente

En adición a dicha medida, el IJUNAM propone que en el artículo 65, segundo párrafo de la Constitución se le otorgue preferencia al análisis discusión, dictamen y votación de las iniciativas de ley que presente el presidente de la República, y que éste expresamente solicite sean discutidas en forma expedita. Al efecto puede presentar su iniciativa de ley en ambas cámaras simultáneamente. La iniciativa legislativa preferente del jefe del Poder Ejecutivo estaría limitada a un número determinado por período de sesiones. Expresamente se excluirían de este procedimiento legislativo expedito ciertas materias, entre ellas la de reformas y adiciones a la Constitución.

La iniciativa legislativa preferente que propone el IJUNAM tendría dos modalidades: abierta y cerrada. La primera es aquella que permite que la iniciativa del presidente pueda ser enmendada en el Congreso durante el procedimiento legislativo. La iniciativa legislativa cerrada,

• LA REFORMA DEL ESTADO

por contraste, no permite enmiendas del Poder Legislativo a la iniciativa propuesta por el presidente, con el propósito de garantizar la congruencia del texto. De ahí que en los correspondientes reglamentos se deberá establecer que este tipo de iniciativa legislativa cerrada se votará en cada cámara en favor o en contra en su totalidad.

Esta propuesta del IJUNAM requiere adición a la Constitución en su artículo 72.

Sustitución del presidente

La sustitución del presidente de la República por ausencia absoluta no ha sido todavía resuelta por el Constituyente mexicano en forma satisfactoria. Ésta resulta ser por tanto una asignatura ineludible de la actual reforma del Estado. En este sentido, el IJUNAM propone que en la co-respondiente "Ley de Desarrollo Constitucional" se establezca una lista de funcionarios del Gabinete del Poder Ejecutivo que, en el orden preestablecido en la Ley —y con exclusión expresa de los secretarios de Despacho con mando militar o de fuerzas de seguridad del Estado— sustituirán en forma automática al jefe del Ejecutivo en caso de actualización del supuesto de hecho, como "encargado del despacho de la Presidencia de la República".

En un trance de tal magnitud sería prioridad conservar la estabilidad política y económica del país. Bajo este entendido, el orden básico de sustitución del presidente sugerido por el IJUNAM comenzaría con los siguientes funcionarios:

- Secretario de Gobernación,
- Secretario de Relaciones Exteriores,
- Secretario de Hacienda y Crédito Público,
- Secretario de Economía.

El "encargado del despacho de la Presidencia de la República" investido de esa autoridad en forma automática por la muerte del presidente de la República, protestará sin embargo el cumplimiento de la Constitución ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de las seis horas siguientes a aquella que se produzca la falta absoluta del presidente.

El funcionario investido por disposición de ley como "encargado del despacho de la Presidencia de la República" conservará al mismo tiempo la cartera que desempeñaba al producirse la defunción del presidente. La ley dispondrá, además, que éste no podrá relevar de sus funciones a ninguno de los secretarios de despacho o directores de órganos desconcentrados o entidades descentralizadas. Concluida su encomienda, dicho funcionario entregará un informe pormenorizado de sus actividades al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como al presidente electo por el Congreso de la Unión.

El "encargado del despacho de la Presidencia" servirá igualmente a la República en las ausencias prolongadas del presidente al extranjero por motivo de visitas oficiales, o cuando el presidente sea sometido a una intervención quirúrgica mayor, o por cualquier otro supuesto que la Ley contemple.

De presentarse el caso de defunción del presidente, y una vez tomada la protesta del "encargado del despacho de la Presidencia de la República", el presidente de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación notificará, dentro de la hora siguiente de recibir la noticia al Congreso de la Unión, por conducto del presidente del Senado, para que elija presidente provisional, interino o sustituto, según corresponda. Asimismo, y de ser el caso, el presidente del más alto tribunal de la nación notificará dentro de las dos horas siguientes al Consejo General del IFE, por conducto del consejero presidente, para que inicie la organización de un proceso electoral extraordinario para sustituir al presidente interino. El Cofipe y la Ley de Presupuestos deberán contemplar dicho escenario; también deberán de proveer tal supuesto las normas internas de los partidos políticos para elegir candidato a presidente de la República bajo tales circunstancias.

Por lo que respecta a la elección del presidente provisional, interino o sustituto, la "Ley de Desarrollo Constitucional" contemplará un proceso expedito de elección por eliminación sucesiva de candidatos con menos votos, que garantice necesariamente la elección de un solo individuo sin posibilidad de que uno o más partidos políticos con representación en las cámaras puedan obstruir la elección del Colegio Electoral para mantener en el poder por tiempo indefinido al "encargado del despacho de la Presidencia". La Ley establecerá un plazo máximo después de sobrevenida la muerte del presidente, dentro del cual deba celebrarse la sesión de Congreso para elegir al presidente de la República provisional, interino o sustituto.

La elección del presidente interino, provisional o sustituto se realizará en sesión del Pleno del Congreso de la Unión. El quórum exigible será computado sobre la base de los miembros presentes del Congreso, para evitar que por estrategia facciosa un partido político se sustraiga y pretenda fracturar el quórum requerido para la designación del presidente de la República.

Responsabilidad política del presidente de la República y de los altos mandos del Poder Ejecutivo federal

La propuesta del IJUNAM para avanzar decididamente aunque en forma progresiva hacia un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas, va en el sentido de restablecer la responsabilidad política del presidente en los términos ya señalados en la Constitución de 1857 por violación grave a la Constitución. Esta deberá reintegrarse expresamente en el artículo 108 y contemplarse en los demás preceptos del título IV del texto constitucional, como supuesto de hecho para que las cámaras del Congreso de la Unión sujeten al presidente a un juicio político que puede conducir a su remoción.

El IJUNAM propone, además, depurar el título IV de la Constitución denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado". Entre los aspectos que se deben considerar en dicha tarea se encuentra lo concerniente con el fuero constitucional de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo para establecer que sólo los secretarios de despacho gozarán del mismo como prerrogativa para el ejercicio de sus funciones. Ello bajo el entendido de su progresiva reforma en años subsiguientes hasta alcanzar la total supresión de esta prerrogativa de todos los funcionarios del Poder Ejecutivo, con la salvedad del presidente y de quienes por la naturaleza de sus funciones deben conservar dicha prerrogativa —como el Secretario de Gobernación—.

• LA REFORMA DEL ESTADO

El IJUNAM opina que en el mediano plazo, una vez consolidada la total autonomía de la "Fiscalía del Estado", cesará la posibilidad del uso arbitrario e impune del ejercicio de la acción penal por motivos de política de partido. Ello a su vez propiciará la racionalización e imparcialidad de los procedimientos penales intentados contra los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, por lo que la protección constitucional de la que actualmente se les provee, no tendría razón de ser.

Por otra parte, y ante la frustración de las oposiciones por no poder exigir responsabilidad política a los funcionarios del Ejecutivo, se recurre como alternativa a intentar la vía penal. Al respecto cabe señalar que el IJUNAM ha propuesto instrumentos congresuales de exigencia de responsabilidad política por mala administración que, si son adoptados y administrados debidamente, permitirá el restablecimiento de la distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal de los altos funcionarios del gobierno reconocida en la Constitución.

2. FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Las propuestas de reforma del sistema presidencial presentadas en líneas anteriores por el IJUNAM han tenido como uno de sus objetivos principales mejorar las relaciones horizontales entre los poderes eminentemente políticos del gobierno nacional —Congreso y presidente—. Ello considerando el sistema de partidos políticos múltiple como nuevo entomo en el que debe operar el sistema presidencial mexicano; a tal fin, entre otras cosas, se propuso la reorganización del Poder Ejecutivo. Pero también el IJUNAM propone la reorganización del Poder Legislativo para fortalecerlo, no sólo en cuanto a sus funciones, y mediante el mejoramiento de sus procedimientos y la clarificación de las fuentes del derecho parlamentario, sino también a través del refuerzo de la fuente primaria de su legitimidad, esto es, la forma por medio de la cual se eligen los integrantes del Congreso de la Unión.

2.1. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN Y DE LOS ESTADOS

El Poder Legislativo federal requiere mejoras en su sistema de elección para que cumpla a plenitud su función de representar a la nación y a los estados al aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, al aprobar el programa de gobierno, y al aprobar y mandar ejecutar las leyes ordinarias y de presupuestos que permiten el logro de los objetivos planteados en dicho Plan Nacional de Desarrollo. Además, la forma de elección de los integrantes del Congreso de la Unión puede garantizar una mayor sensibilidad de éstos para con los intereses de los estados al momento de aprobar reformas constitucionales, e igualmente al promover el ejercicio firme, pero mesurado, de la intervención reconstructiva sobre los poderes de un estado, llegado el caso del colapso del sistema del gobierno constitucional de uno de ellos, contemplado en los artículos 76 y 119 de la Constitución.

En este orden de ideas ha resultado insoslayable para el IJUNAM presentar un conjunto de propuestas, relacionadas —como ya se apuntó— con la forma de integración de las cámaras que atienden al objeto de incrementar la representación de la nación de la Cámara de Diputados así como la representatividad territorial del Senado de la República. A tres décadas

de concebida e implementada la exitosa reforma política de 1977, que estableció el sistema electoral mixto, la propuesta del IJUNAM fija nuevas metas al sistema electoral, pero vinculadas con el sistema federal y con las funciones a desempeñar por ambas cámaras del Poder Legislativo. En dicho ejercicio el IJUNAM ha cuidado proseguir la línea de continuidad evolutiva sentada en la planeación política de 1977 y sus sucesivas reformas.

Al respecto cabe advertir como punto de partida, que en los trabajos de la reforma del Estado que concluyeron con las últimas reformas a la Constitución, el análisis del tema de la vinculación del sistema electoral con el federalismo fue soslayado. Por esta razón se torna necesario para el IJUNAM dejar sentado ciertas notas teóricas sobre la necesaria conexión del sistema electoral al federalismo, para que sea comprensible el diagnóstico del problema y el punto de apoyo de las propuestas que en esta materia presenta.

En primer lugar es de destacar el hecho que todos los Estados federales maduros tienen desde su origen y hasta nuestros días una liga íntima con el sistema electoral. Conjuntamente con (1) el sistema de distribución de competencias de los poderes federales enunciadas en una lista de competencias, y (2) el procedimiento de reforma constitucional con rigidez atada a la anuencia de los estados, (3) el sistema electoral del federalismo fue concebido para impedir el crecimiento arbitrario de las competencias del gobierno federal a costa de los poderes reservados de los estados. Dicho en otras palabras, el sistema electoral es uno de los mecanismos de defensa de la soberanía de las entidades federativas en los Estados federales. El sistema electoral puede provocar la vitalidad de un sistema federal o su languidecimiento.

Los siglos XX y XXI han sido testigos de la emergencia en todo el mundo de un federalismo de tipo cooperativo. Este se ha caracterizado por el crecimiento de las competencias concurrentes. Dichas competencias, a su vez, se distinguen por cubrir materias de la realidad social que requieren de tratamiento público, pero que no contienen un elemento que permita determinar con absoluta precisión qué tramo o parte de su tratamiento público corresponde al gobierno federal y qué a los gobiernos de la periferia. Ante un federalismo cooperativo surgen inevitablemente las preguntas ¿qué tanto debe ser competencia de los poderes federales y qué tanto de los estados en las competencias concurrentes sobre educación o salud? ¿qué tanto de los ingresos totales del Estado deben ser dirigidos a las arcas federales y qué tanto a los estados? En las leyes generales que bajo diferentes nombres existen en todos los federalismos ¿qué tramo debe cubrir el Poder Legislativo federal y cuál el Poder Legislativo de cada estado? ¿caso es la Corte la que a través de una controversia constitucional o incluso de una acción de inconstitucionalidad debe decidir qué tanta área de una materia, como el medio ambiente, debe cubrir el poder federal y qué tanto los estados?

Empecemos por responder esta última pregunta: la respuesta es no. La Corte no tiene elementos para determinar el punto de equilibrio en materias concurrentes entre el centro y la periferia. El hecho es que no existe una forma científica para determinar la división de responsabilidades concurrentes: una materia que requiere de tratamiento público por disposición de la Constitución se puede representar como una línea marcada con una escala del 1 al 10. En un extremo está el poder federal y en el contrario los poderes de los estados. Enfrentada ante el problema de determinar el punto exacto de concurrencia en ese continuo, la Corte únicamente puede y debe decir que tal materia no puede ser cubierta en su totalidad por el poder federal o en su totalidad por los poderes estatales, porque es una materia concurrente. Pero esto deja abierta la posibilidad de fijar el punto de confluencia entre el 2 y el 9. ¿Quién debe

• LA REFORMA DEL ESTADO

fijar el punto de confluencia? Nuestra Constitución, al igual que sus pares federales de otras partes del mundo, lo dice con rotundidad: el Congreso de la Unión mediante leyes generales. Pero esta determinación se ha establecido porque se ha construido un sistema electoral que permite el equilibrio entre los intereses generales y los intereses de los estados, un sistema electoral que modula el llamado principio de subsidiariedad.

El sistema electoral de las repúblicas federales es el instrumento para calibrar el fiel de la balanza al efecto de determinar para cada materia el punto del tramo que habrá de cubrir el poder federal y a partir del cual lo demás queda para el tratamiento de los estados. El tratamiento público de cada materia es diferente y requiere de dosis diferentes de centralización o descentralización. Por añadidura, el tratamiento público de una materia específica varía en el tiempo, de tal manera que el punto de equilibrio se desplaza hacia el centro o hacia la periferia con el transcurso del tiempo; tal cuestión no la puede realizar una jurisprudencia de la Corte pensada para perdurar en el tiempo. En realidad, la Constitución confía que las cámaras del Congreso realizarán esta ponderación, y que lo harán con sensibilidad para la nación y para los estados, porque la reelección de los legisladores y el anclaje de la geografía electoral en los estados por las cuales éstos son electos despierta en los legisladores y mantiene viva la sensibilidad territorial. Por ello el IJUNAM subraya que no debe ser pasado por alto, al impulsar la siguiente generación de reformas al sistema electoral, que la preservación del equilibrio entre las competencias del gobierno federal de una parte, y las competencias reservadas de los gobiernos de los estados de la otra reposa en el sistema electoral.

Tal entendimiento sobre la vinculación del federalismo y el sistema electoral se debe a los Estados Unidos, pero dicho principio de representación de los intereses de la periferia y su necesario equilibrio con los del centro o nación ha sido emulado en prácticamente todos los Estados federales maduros. Todos ellos tienen como común denominador el uso de los estados como base de su geografía electoral.

En los debates del Congreso constituyente de Filadelfia, los ingenieros de la República federal establecieron un sistema electoral basado en los estados. En dicha concepción anidaba la idea de que sólo mediante la participación de los estados en la elección de los integrantes del gobierno federal, se podía garantizar el respeto a la soberanía de los estados, pues los integrantes del gobierno federal mantendrían una fuerte sensibilidad territorial tanto al obtener el voto de sus conciudadanos como para reafirmarlo en sucesivas reelecciones. La distribución del dinero de los contribuyentes al gobierno federal ocupó un lugar preeminente en sus deliberaciones, bajo el lema "no imposición sin representación". Bajo este entendido, los norteamericanos diseñaron un sistema en el cual los Senadores se eligen por estados, los diputados federales se eligen por distritos electorales en cada estado, y el presidente se elige por colegios electorales de los estados. El denominador común de la elección de todos ellos, es, como ya se ha dicho, que el estado es la demarcación básica e insustituible de la geografía electoral del federalismo estadounidense. Otros federalismos, como el alemán, han seguido la lógica de anclar el sistema electoral a consideraciones de representatividad territorial del federalismo —y no únicamente, como solemos asumir en México, por lo que se refiere a la Cámara de Senadores—.

Tributaria del trabajo de las brillantes mentes que construyeron la Constitución de 1857, la Constitución de 1917, en su versión original, asumió también que el sistema electoral, anclado fuertemente a una base territorial, calibraría el fiel de la balanza en lo referente a las tareas com-

partidas de la República federal. Pero este entendimiento se ha perdido a lo largo del siglo XX. A contracorriente de lo que sucede en los federalismos maduros, el sistema electoral del federalismo mexicano se fue diluyendo progresivamente en el siglo XX, sobre todo en su último cuarto, para transformarse en un sistema electoral más cercano al de un Estado centralizado. El primer elemento centralizador introducido al sistema electoral mexicano en este siglo, fue el establecimiento en 1917 de una sola circunscripción electoral para elegir al presidente de la República, sin tener que recurrir a los estados. Si bien en ello superamos al modelo americano que permite que un candidato presidencial con menos votos populares supere a otro y gane la presidencia, también abrimos la puerta para que un candidato presidencial sea electo en nuestro país por los grandes conglomerados urbanos sin necesidad de recorrer todo el país —extremo impensable en el sistema estadounidense donde los candidatos tienen que cortejar igualmente a los votantes de zonas con menor densidad de población del país—. El segundo elemento centralizador de nuestro sistema electoral fue el establecimiento de la prohibición de la reelección de los legisladores en 1933. Al no poder reelegirse los congresistas, buscaron proseguir su carrera en la administración pública federal —en la ciudad de México principalmente—, para lo cual eventualmente se subordinaron al presidente en lugar de buscar el favor de sus electores; actualmente la no reelección de los legisladores introduce un fuerte incentivo de lealtad personal de éstos para con las dirigencias nacionales de los partidos y no con los ciudadanos. Vinculado Y Complementario A Esta Medida, Otro Elemento Que Contribuyó A La Centralización Del Sistema Federal Fue La Reasignación De La Competencia Constitucional Para Organizar Las Elecciones De Los Cargos Federales De Elección Popular Que Pasó De Los Estados A Los Poderes Federales, Que Fue Regulado En La Ley Electoral De 1946. El tercer elemento centralizador de nuestro sistema electoral fue la aparición en 1977 de los diputados de representación proporcional; antes también los llamados diputados de partido habían diluido su anclaje en los estados. El cuarto elemento centralizador del sistema electoral fue el establecimiento de un umbral del 2% en una sola circunscripción nacional para ser considerado formalmente como partido político "nacional", lo que permite que dicho porcentaje se obtenga en un solo punto territorial de la República y por tanto no se tenga en la realidad un auténtico implante "nacional". El quinto elemento centralizador es la regla que establece que un partido político tiene derecho a obtener diputados de representación proporcional por el solo hecho de inscribir a candidatos de mayoría en doscientos distritos electorales —con independencia de que éstos obtengan o no un número significativo de votos en la jornada electoral—. Este elemento centralizador se perfecciona porque son los dirigentes de los partidos políticos nacionales quienes registran la lista de candidatos de representación proporcional a los cargos federales de elección popular. El sexto elemento centralizador del sistema electoral fue el establecimiento de los Senadores de Representación Proporcional electos en una sola circunscripción electoral nacional. Finalmente, el séptimo inductor de la dinámica centralizadora de nuestro sistema federal, aún en proceso de configuración legislativa en los estados, es la homologación de las elecciones estatales con la elección federal.³

³ La homologación del calendario electoral de los estados con el federal, tiene varios inconvenientes. En orden de importancia se pueden mencionar los siguientes: (1) la homologación de las elecciones de las legislaturas de los estados con la legislatura federal, facilita que un solo partido político pueda llegar en el futuro a reformar con su sola fuerza la Constitución; (2) Los problemas nacionales prevalecen sobre los problemas locales a la hora de votar; como efecto colateral se erosiona el instrumento más potente de los ciudadanos de los estados de orientación y control político sobre sus representantes populares locales; (3) La posibilidad de que en forma simultánea se llegasen a presentar casos de competencia muy cerrada en la competición por los poderes ejecutivos federal y de varios de los estados, anuncia un problema de fortísimas presiones concentradas en una sola fecha sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

* LA REFORMA DEL ESTADO

26 Nadie puede negar la justificación de la modificación transitoria del sistema electoral del federalismo mexicano introducida a partir de 1977, para dar cabida en el Congreso de la Unión a fuerzas políticas que buscaban voz por vías no institucionales. Ello se logró introduciendo el principio de representación proporcional sumado al establecimiento de umbrales bajos para obtener registro como partido político, así como para obtener representación en las cámaras sobre la base de grandes circunscripciones electorales trazadas no por contemplaciones de federalismo, sino de estabilidad política; el efecto combinado de umbral bajo y circunscripción extensa permitió la llegada de fuerzas políticas dispersas, no competitivas bajo un esquema de elección por el principio de mayoría. La reforma política de 1977 fue todo un éxito, pues dio cauce institucional a las fuerzas políticas que no lo tenían por efecto del principio de elección de mayoría, y porque impulsó la creación de un sistema de partidos políticos múltiple hoy plenamente consolidado para bien de la República. Sin embargo, a más de tres décadas de aquellas condiciones que justificaron plenamente reformar el sistema electoral mexicano sin apenas contemplación al sistema federal, el IJUNAM opina que ha llegado el momento de detener este proceso centralizador y prestar atención nuevamente al principio federativo al impulsar la siguiente generación de reformas al sistema electoral. El sistema electoral ciertamente debe de mirar por la representatividad en la integración de las cámaras, como lo ha hecho en las últimas tres décadas, pero sin dejar de lado el federalismo. Resulta imperativo incrementar sustancialmente la representatividad territorial de los partidos políticos nacionales en aras del fortalecimiento del federalismo. Por ello, el IJUNAM propone las siguientes reformas en cuanto a la integración de las cámaras del Congreso de la Unión.

*Requisitos para mantener el registro de partido político nacional
y para tener derecho a la asignación de diputados
de representación proporcional*

El IJUNAM sostiene la idea que un partido político nacional conserve su registro como tal si se mantiene en niveles de votación superiores al umbral del 2% de la votación emitida que actualmente tiene. Pero se propone al mismo tiempo que se exija una mejor distribución territorial para la superación del citado umbral, con el objeto de introducir un incentivo para que los partidos políticos nacionales efectivamente mantengan su presencia en la mayor parte del territorio nacional. En este orden de ideas, el IJUNAM propone que al efecto de conservar su registro, cada partido político nacional deba obtener el 2% de los votos emitidos en al menos 2/3 partes de las entidades federativas. Al mantener el registro de partido político nacional, dichas instituciones tendrán el derecho de competir en las sucesivas contiendas electorales federales, estatales y municipales, así como acceder a las prerrogativas económicas que con ese objeto les otorgan los contribuyentes.

En complemento al dispositivo apuntado para incrementar la representatividad territorial de los partidos políticos nacionales con representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el IJUNAM propone que para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el 2% de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría. En opinión del IJUNAM esta

La economía en las elecciones se puede alcanzar por otras vías diferentes a la de homologar el calendario electoral.

debe ser la evolución lógica del actual artículo 54, fracción I de la Constitución, para asegurar el anclaje territorial de quienes desde la Cámara de Diputados toman decisiones que afectan a los ciudadanos de los diferentes estados.

Las anteriores modificaciones afectarían, sobre todo, el artículo 54 constitucional, y los correspondientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este Código eventualmente deberá ser aprobado como "Ley de Desarrollo Constitucional" (*véase más adelante*).

Reelección de legisladores

El IJUNAM propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión, pero con límites en cuanto al número posible de reelecciones inmediatas. Los diputados federales tendrían la posibilidad de reelegirse hasta en tres ocasiones, y los Senadores una ocasión, a efecto de poder acumular en ambos casos un total de 12 años en el desempeño del cargo.

La reelección de los legisladores tendría los efectos que a continuación se enuncian para la evolución de nuestra democracia representativa federal:

Fortalecería el federalismo, pues el legítimo deseo de los legisladores de ser reelegidos crearía un fuerte incentivo para proyectar la lealtad territorial de los representantes populares y de los Senadores electos por el principio de mayoría, al aprobar tratados internacionales, programas de gobierno, y leyes y presupuestos que directamente impactan en la vida local.

Produciría un saludable margen de independencia de los diputados y Senadores frente a las dirigencias centrales de los partidos políticos nacionales; e inversamente, fortalecería el poder de los ciudadanos de los estados frente a quienes les representan, pues se les reconocería a éstos últimos el medio emblemático para premiar o castigar la defensa de los intereses de sus respectivos estados en el seno del Congreso de la Unión y su justo equilibrio con los intereses de toda la nación.

Como es sabido, la reelección estaba prevista en el texto original de la Constitución de 1917, pero con un sistema electoral enteramente basado en el principio de mayoría, mas ahora tenemos un sistema electoral mixto. Ello obliga a plantearse el tema de cómo habrá de operar la reelección en el caso de los diputados de representación proporcional. Al respecto, la propuesta del IJUNAM va en el sentido de reforzar el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes populares, y como efecto colateral despertar una mayor sensibilidad territorial de los legisladores del Congreso de la Unión. En este entendido propone que las listas de los partidos políticos para diputados electos por el principio de representación proporcional se formen no mediante la designación libre de las dirigencias de los partidos como establece la legislación electoral vigente, sino estableciendo por mandato de ley un orden de preferencia basado en el número de votos obtenido por los candidatos que compitieron en distritos de mayoría. Esta fórmula ya ha sido adoptada y goza de una exitosa experiencia en varios estados de la República.

Finalmente, cabe decir en cuanto al tema del restablecimiento de la reelección de los legisladores y la participación en la designación de candidatos por las dirigencias de los partidos políticos, que el caso de los Senadores de representación proporcional no presenta mayor problema porque de acuerdo al modelo presentado por el Instituto de Investigaciones

• LA REFORMA DEL ESTADO

Jurídicas, UNAM éstos eventualmente serían sustituidos por los "Senadores de los gobiernos estatales", o alternativamente suprimidos enteramente *(véase más adelante)*.

*Número de miembros recomendable
del Poder Legislativo federal*

El IJUNAM ha venido construyendo una propuesta articulada y sistemática para actualizar nuestra forma presidencial de gobierno, ejercicio que necesariamente pasa por el fortalecimiento del Poder Legislativo federal. En la propuesta del IJUNAM al Poder Legislativo se le ha asignado la tarea del control continuo del progreso del Plan Nacional de Desarrollo y del programa de gobierno, mediante la obligación de elaborar y ejecutar en comisiones sus respectivos "planes de control del gobierno", que deberán concluir en un "informe anual de control del programa de gobierno" por cada comisión. Sobre esa lógica se ha construido también la propuesta del nuevo formato del informe anual del presidente de la República.

El IJUNAM ha abogado también, a lo largo de este trabajo, por un proceso gradual de reforma del Estado, que deberá materializarse en reformas y adiciones a la Constitución, así como en la aprobación de un número importante de "leyes de desarrollo constitucional" y leyes ordinarias. Todo ello requiere de un importante trabajo de las legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso de la Unión.

En congruencia con ambas propuestas, el IJUNAM sugiere que para 2012 sea modificado el sistema electoral en la línea evolutiva federalista antes indicada, para exigir la distribución territorial en 2/3 partes de los estados de la República del 2% para conservar el registro de partido político nacional, y de obtener 2% de votación mínima en cada uno de los doscientos distritos electorales de mayoría en disputa, como condición de cada partido político nacional para obtener curules por la vía de la representación proporcional. Sin embargo el IJUNAM propone que para 2012 no se modifique la conformación actual de las cámaras en cuanto a su número de integrantes, sin antes evaluar si las nuevas atribuciones de control continuo que se le asignarían a las comisiones del Congreso justifican un Poder Legislativo federal con 628 miembros o, por el contrario, un número menor de miembros en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

En su propuesta, el IJUNAM no pasa por alto los bajos niveles de aceptación de diputados y Senadores que han registrado los sondeos oficiales de opinión de la Segob, lo que ha elevado la popularidad de la proposición de reducir el número de integrantes de las cámaras del Congreso federal. Pero la propuesta del IJUNAM parte del entendido que el contribuyente puede verse incluso beneficiado manteniendo la planta actual de 628 legisladores si los legisladores son capaces de ejercer eficazmente un control continuo en la aplicación eficiente del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo federal. Además, el Poder Legislativo federal puede incrementar notablemente su legitimidad de cara al contribuyente para legitimar la decisión de mantener el número actual de legisladores, mediante la aprobación de una "Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas del Congreso de la Unión", en adición a otras propuestas que en este mismo sentido propone líneas adelante el IJUNAM.

Hacia 2015, una vez medidos empíricamente los resultados del control interorgánico que sean capaces de realizar 628 legisladores, el IJUNAM propone analizar y debatir nuevamente

la cuestión del número de integrantes de las cámaras para cumplir con sus funciones, y en su caso, su posible reducción.

Sin atadura al análisis y debate indicado arriba, pero necesariamente condicionado a la previa celebración de un efectivo proceso de reforma del Estado en cada una de las 32 entidades federativas, antes de proceder a la reforma que a continuación propone el IJUNAM, se subraya la necesidad de un importante cambio en la conformación del Senado de la República para fortalecer el federalismo cooperativo mexicano del siglo XXI. El propósito es abrir una vía institucional por la cual nuestro federalismo opere en su fase ascendente de representación de los intereses locales en el centro de decisión política nacional y global; y en su fase descendente en cuanto a la proyección para la implementación de políticas públicas globales y nacionales en el ámbito territorial de los estados.

En este sentido, la propuesta del IJUNAM es que se sustituya a los actuales Senadores de representación proporcional, por Senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores. Dichos Senadores requerirían la aprobación por mayoría simple de los congresos estatales. De acuerdo a la propuesta del IJUNAM, $\frac{1}{4}$ de los miembros del Senado serían nombrados por las legislaturas de los estados, quienes serían amovibles en cualquier momento por el mismo procedimiento y mayoría por el que se propone para su designación.

La flexibilidad para la designación y remoción de los Senadores de los gobiernos de los estados viene atado a la función que de dichos funcionarios se espera que desempeñen: garantizar la vía institucional para canalizar la fase ascendente y descendente de los intereses de los ciudadanos de los estados y de sus gobiernos, que deben operar en el contexto de la globalización que a continuación se describe.

El derecho internacional de los negocios tiene actualmente un enorme poder de innovación normativa. La economía mundial y la de México se han transformado en las últimas décadas y también el marco normativo de dicha economía internacional. Se ha transitado de modelos de desarrollo sustentados en la protección nacional de la economía, al libre intercambio internacional de bienes, servicios y capitales, apoyados en tratados de comercio que afectan significativamente el orden jurídico interno de los Estados nacionales, tanto en el ámbito federal como en el estatal, y su orden social. Empero es en este último ámbito u orden de gobierno —en el de los estados— que se tiene que lidiar con los efectos sociales de las medidas económicas internacionales, y por tanto es necesario que dichos intereses locales tengan voz y voto por vía institucional para ascender en el entramado político donde se toman o controlan las grandes decisiones de la política exterior del Estado mexicano, el Senado de la República, la Cámara de representación de los intereses de los estados.

Ahora bien, en adición a la evolución del modelo económico de los últimos años, ha crecido también en nuestra aldea global la conciencia de que ciertos problemas planetarios —como el calentamiento global o la pobreza—⁴ sólo pueden resolverse en esa escala, la planetaria. Ello ha requerido de los Estados nacionales la adquisición de responsabilidades compartidas, que en el orden interno de cada uno de ellos se deben traducir en normas ju-

⁴ Cfr. Declaración del Milenio de la ONU, A/RES/55/2, del 13 de septiembre de 2000.

• LA REFORMA DEL ESTADO

ridicas y presupuestos aprobados por los poderes legislativos y en su efectiva implementación por los poderes ejecutivos. Esta es la fase descendente del federalismo moderno. En el caso de México, que es una República organizada bajo el principio federal, los compromisos y obligaciones internacionales implican necesariamente la articulación concertada de las competencias de los dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal, e incluso el municipal.

De la necesidad de canalizar hacia arriba la voz de los ciudadanos y gobiernos de los estados que les representan, y hacia abajo los compromisos de los habitantes políticamente organizados de la aldea global, surge la propuesta del IJUNAM para que $\frac{1}{4}$ de los Senadores de la República respondan directamente a los intereses de los pueblos y gobiernos de los estados. La propuesta del IJUNAM para la designación de los Senadores de los gobiernos estatales sigue el procedimiento de designación de Senadores establecido en el artículo 25 de la Constitución federal mexicana de 1824. Dicho procedimiento es el mismo que ha adoptado con gran beneficio la moderna Constitución federal de Alemania de 1948, fórmula que se ha convertido en referente obligado en los Estados políticamente descentralizados de todo el mundo, siendo España uno de los países que han emulado dicho procedimiento de designación de su cámara territorial.

Finalmente, es de señalar que de no llevarse a cabo la profunda reforma política en los estados que necesariamente debe acompañar el proceso de reforma del Estado en el ámbito federal —que el IJUNAM ha presentado como condición previa a la sustitución de los Senadores de RP por los Senadores de los gobiernos estatales—, es opinión de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas que la figura de los Senadores de RP sea suprimida del todo. Ello porque no aporta nada a la representación política del país, que no se haga ya en el seno de la Cámara de Diputados, y porque además trastornaría la función ascendente y descendente del federalismo que en el siglo XXI ineludiblemente deberá desempeñar el Senado de la República —así fuese en forma imperfecta— o con un Senador de mayoría o con el Senador de la primera minoría según el partido político que gobierne en cada estado.

2.2 SENADO Y RELACIONES EXTERIORES

El proceso integral de la aprobación de normas internacionales y presupuestos por ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El derecho internacional tiene actualmente un enorme poder de innovación que explícitamente no estaba previsto en la cláusula constitucional de nuestra carta magna, el artículo 133, confeccionada en el siglo XIX para el tratamiento de las circunstancias propias del siglo XIX: la guerra, la paz y los arreglos territoriales.

En el siglo XX la traumática experiencia sufrida por la humanidad durante la Segunda Guerra Mundial propició, a su conclusión el nacimiento del derecho internacional de los derechos humanos, tanto a nivel mundial como en el ámbito regional americano. De entonces a la fecha la densidad normativa del derecho internacional de los derechos humanos se ha reforzado progresivamente. Por otra parte, y en forma paralela, la economía mundial y la de México se han transformado en las últimas décadas y también el marco normativo de la economía internacional. Este marco se crea mediante tratados internacionales que modifican el orden jurídico interno de los Estados signatarios.

Con estas consideraciones en mente, la propuesta del IJUNAM es que la Cámara de Diputados comparta la responsabilidad con el Senado de la República de la ratificación de los tratados internacionales, pues dichos instrumentos tienen un innegable impacto en las leyes que aprueban ambas cámaras del Congreso de la Unión. El mismo razonamiento se sigue en cuanto a la aprobación del presupuesto, pues son los egresos los que permiten que las leyes aprobadas por ambas cámaras se apliquen, razón por la cual en la propuesta del IJUNAM se reintroduce la participación del Senado en la aprobación del mismo. La propuesta del IJUNAM pretende establecer un proceso racionalizado de aprobación de tratados —que tienen fuerza para innovar el orden jurídico interno— y de aprobación de los presupuestos como prerequisite obligado para traducir a la realidad los contenidos de los tratados.

Precisión de la jerarquía normativa de los tratados internacionales

Para que el Senado cumpla de mejor manera y con más facilidad su tarea de velar por los intereses de la nación en el ámbito internacional, y controlar los efectos que puedan llegar a tener en el orden jurídico federal y en áreas de competencia de los estados las obligaciones y compromisos adquiridos por el presidente en las relaciones de México con el exterior, así como para garantizar la eficacia de dichos acuerdos internacionales en el orden interno de los estados —particularmente en materia de derechos humanos—, el IJUNAM propone precisar la jerarquía de los tratados internacionales. Tal medida puede llevarse a cabo en el artículo 1.º de la Constitución, en el cual se señalaría que las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos posean rango constitucional, en aquello que complementen al catálogo de derechos que ofrece la Constitución federal.

Lo anterior permitiría, además, hacer una distinción en la jerarquía de los tratados de derechos humanos, respecto de cualquier otro tipo de instrumentos internacionales en otras materias. Estos últimos quedarían invariablemente en un rango infra constitucional.

De conformidad con la propuesta del IJUNAM, las normas de derecho internacional de los derechos humanos incorporadas al ordenamiento mexicano tendrán prevalencia sobre el resto de las disposiciones infra constitucionales en la medida que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Las normas de derechos humanos serían consideradas de aplicación y exigencia directa e inmediata, e interpretadas conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a las decisiones y resoluciones adoptadas por los organismos encargados de su aplicación.

El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales

Para garantizar el estricto apego de la conducción de la política exterior a la Constitución por parte del presidente de la República, entre otras cosas, para evitar lesiones a la nación, o para inhibir el repliegue desproporcionado de competencias reservadas de los estados sin su consulta previa, o establecer obligaciones internacionales a los estados que comprometen sus presupuestos sin solicitar su anuencia; así como para evitar que los Estados Unidos Mexicanos sean objeto de responsabilidad internacional por adquirir compromisos mediante tratados

• LA REFORMA DEL ESTADO

incompatibles con la Constitución —que no eximen al Estado nacional de sus obligaciones internacionales—, el IJUNAM propone la incorporación del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en el elenco de instrumentos del derecho procesal constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución. Este instrumento facultaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a proveer una opinión sobre la constitucionalidad de un tratado internacional —ya negociado en forma provisional por el presidente—, pero que aún no ha sido formalmente ratificado por el Senado de la República.

La propuesta del IJUNAM es que el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Fiscalía del Estado, el Banco de México y uno o más poderes legislativos de los estados sean los sujetos legitimados para impugnar la posible inconstitucionalidad de un tratado internacional negociado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Como resultado de una opinión contraria de la Corte sobre la constitucionalidad de un tratado internacional sujeto a la ratificación de las cámaras del Congreso de la Unión, se abre la vía o de reformar el tratado o de reformar la Constitución.

El IJUNAM propone un plazo perentorio breve, de tan solo quince días, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese su opinión sobre la constitucionalidad de un tratado internacional antes de su ratificación por el Senado de la República.

2.3. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Sistematización de las fuentes del derecho parlamentario

Con el objetivo de ajustar el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el IJUNAM propone un conjunto de reformas a emprenderse en aproximaciones sucesivas que se consoliden a mediano y largo plazo, que tienen como propósito final fortalecer el Poder Legislativo. Entre ellas las más relevantes son la sistematización de las fuentes del derecho parlamentario, y mediante las leyes y reglamentos correspondientes, la reorganización de las cámaras y sus procedimientos.

Las actuales normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo requieren de un ajuste de amplio calado que permita clarificar el sistema de fuentes del derecho parlamentario mexicano y con ello se contribuya a la legalidad y certeza de los actos jurídicos y políticos del Congreso de la Unión. A la confusión del sistema de fuentes del derecho parlamentario contribuyen los siguientes preceptos constitucionales y normas internas del Congreso:

El artículo 70 constitucional señala que se regula por ley: a) la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y b) las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido. Dicho artículo no hace referencia a la cualidad de la ley como: "orgánica" ya que este adjetivo lo prevé el artículo 65 último párrafo al establecer que: "en los periodos de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica". Frente a este escenario surge la cuestión de si ambos artículos se refieren a la misma norma, es decir, si la ley a la que se refiere el artículo 70 es la misma "ley orgánica" prevista en el artículo 65. En este contexto es necesario hacer una precisión en el

artículo 70 para agregar la palabra “orgánica” y hacerlo coincidente con el artículo 65. Dicha Ley Orgánica debe entonces regular la estructura y funcionamiento interno del Congreso. No existe en nuestro ordenamiento una norma cuyo objeto sea el antes enunciado; sólo existe una Ley Orgánica que regula la estructura de las cámaras.

Por otro lado, los artículos 71 y 72 remiten expresamente a un Reglamento de Debates, el objeto de este ordenamiento es el de regular los trámites a los que habrán de sujetarse las iniciativas que presenten los diputados o Senadores (artículo 71) así como la forma, los intervalos y el modo de proceder en las discusiones y votaciones (artículo 72). Esto quiere decir que la Constitución está reservando a una norma específica el desarrollo del contenido de ambos artículos. No existe en nuestro ordenamiento una norma cuyo objeto sea el antes enunciado.

En tercer lugar, siguen vigentes las facultades del Senado derivadas del artículo 76 para declarar la desaparición de poderes y la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado; según dicho precepto, la ley reglamentará el ejercicio de estas facultades. En este caso no queda claro si el precepto se refiere a la misma ley a que se refiere el artículo 70 —y por tanto está excluida de la sanción del Ejecutivo— o a una distinta. Actualmente convendría revisar detenidamente las leyes reglamentarias de estas facultades de la cámara alta.

El artículo 77, por su parte, establece la facultad de las cámaras de expedir resoluciones económicas relativas a su régimen interno (fracción I) y los reglamentos de sus secretarías (fracción III). Las resoluciones económicas han sido la vía preferida de las cámaras para innovar su ordenamiento; sobre todo a partir de la LVII Legislatura cuya pluralidad así lo exigió, con el enorme riesgo que implica y la alta dosis de inseguridad jurídica que acarrea tal situación. Un tema aparte es el de los reglamentos de las secretarías que actualmente no existen y que su estructura se regula tímidamente en la “Ley Orgánica” y otras atribuciones en los estatutos de los servicios civiles de carrera de ambas cámaras.

Considerando la confusión del orden normativo que brevemente se ha reseñado, se presentan las propuestas siguientes:

1. Reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no sólo para modificar aspectos orgánicos, sino para ampliar su objeto de regulación al funcionamiento de las cámaras, de conformidad con el artículo 70 constitucional.
2. Derogar expresamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no sólo por su antigua data, sino porque además carece de fundamento constitucional, derogado desde 1977.
3. Expedir un Reglamento de Debates de conformidad con lo que ordenan los artículos 71 y 72 constitucionales.
4. Revisar las normas que regulan las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores relativas a la desaparición de poderes y al surgimiento de conflictos entre órganos de un mismo estado.
5. Establecer constitucionalmente el sistema de fuentes en el ámbito parlamentario, en el entendido de que la Ley Orgánica no es superior al Reglamento

• LA REFORMA DEL ESTADO

de Debates (como operaría en la lógica administrativista), sino que opera entre ellos una división horizontal; esto es, el Reglamento de Debates, además de encontrar causa en la Constitución, desarrolla provisiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo. De modo que lo que hay entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates es una exclusión material. Dado que el objeto de la Ley es más amplio, cabe suponer que ésta deberá regular todo lo que no se encuentre reservado al Reglamento.

A partir de las anteriores definiciones y del establecimiento del sistema de fuentes, deberán regularse en cada uno de los cuerpos normativos (Ley orgánica y funcional), Reglamento de debates, resoluciones económicas relativas a su régimen interno y los reglamentos de sus secretarías) las materias necesarias para fortalecer y poner al día la estructura y funcionamiento del Congreso mexicano.

*Facultades y procedimientos
del Poder Legislativo*

Actualmente el Congreso mexicano, en virtud de su compleja estructura y de sus anticuados procesos, no es un órgano que pueda asumir decisiones de manera rápida. Tal situación lo condena a no cumplir adecuadamente sus responsabilidades y a mantenerse a la zaga del Poder Ejecutivo, al que debe acompañar en el proceso de gobierno. Por lo anterior es necesario llevar a cabo una amplia reforma en su estructura y procedimientos que le permitan ser un actor determinante en la solución de los retos que enfrenta el país.

Por lo que concierne a la estructura orgánica de las cámaras, los aspectos que deberán ser objeto de reformas y adiciones, son:

1. La regulación y los alcances de los órganos de dirección; dar a la Presidencia el valor institucional del que carece todavía, eliminar la reciente reforma de que cada grupo parlamentario pueda nombrar un secretario (2006) en el caso de la Cámara de Diputados.
2. Dar a la Mesa Directiva el papel rector que tiene en todas las asambleas del mundo y a la Presidencia la importancia de representación de un órgano del Estado, lo que implica evitar la alternancia por cuota de partido.
3. Legislar en materia de grupos parlamentarios, nombramiento y sustitución del coordinador, financiamientos, rendición de cuentas, presentación de sus propuestas para la integración del Programa Legislativo, entre otras cuestiones.
4. Crear en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso un apartado dedicado a lo que en la doctrina se conoce como: "Estatuto de los parlamentarios" en el que se definan puntualmente los deberes y prohibiciones a que están sujetos los legisladores, así como los alcances de sus prerrogativas y derechos.
5. Reforzar el régimen de incompatibilidades que mínimamente tendría que ampliarse a las actividades privadas y sociales; en las primeras cabría mencionar actividades como abogado, representante, apoderado por sí o por interpósita

- persona, contratista, fiador, servicios de asesoramiento; por lo que hace a las actividades sociales, dirigencias sindicales, organizaciones patronales o empresariales, entre otras.
6. Se debe hacer hincapié en la dedicación exclusiva al cargo de legislador, lo cual se debe reforzar con la atribución a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias (o bien, a través de la creación de un Comisión Permanente de Disciplina Parlamentaria), para que sea ésta la encargada de investigar, desahogar los procedimientos y presentar los dictámenes sobre este particular al Pleno de la Cámara, esto es, la facultada para sustanciar todo el procedimiento en donde, desde luego, deberán respetarse las garantías del debido proceso legal; la consecuencia de una incompatibilidad acreditada acarrearía la pérdida del cargo del legislador.
 7. Diseñar a la Junta de Coordinación Política como órgano de concertación y conciliación de intereses (este órgano en el Senado no se corresponde con la vocación del mismo ya que existe sobrerepresentación de la mayoría) y no como órgano decisorio que impone su voluntad por encima de la de los legisladores.
 8. La regulación de los grupos parlamentarios y los legisladores en lo individual debe concebirse como equilibrada, esto es, que no se privilegie a los grupos sobre los legisladores; que la eficacia en la funciones parlamentarias no dependan de los coordinadores parlamentarios, sino que los legisladores cuentan con facultades propias que les permitan ofrecer resultados a sus representados.
 9. Concebir y regular en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso a las comisiones parlamentarias como los órganos idóneos para el trabajo legislativo. El reto es diseñar un sistema de comisiones fuerte y eficiente que permita el desahogo del trabajo parlamentario y que el presupuesto de las cámaras se ejerza preponderantemente por estos órganos, y no por los grupos parlamentarios, bajo un sistema de reglas claras para la rendición de cuentas. Lo anterior exigirá que a las sesiones de Pleno se les establezcan dos tipos de quórum: de discusión y debate, y de votación. De tal manera que esto privilegie el trabajo en comisión.
 10. Las reglas generales que regulen a las comisiones ordinarias deben ser claras en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso para que eviten que los acuerdos parlamentarios rebasen a la Ley e, incluso, a la Constitución.
 11. La integración y sustitución de sus miembros, la forma de trabajo (subcomisiones), financiamiento, evaluación y rendición de cuentas, además del tipo de apoyo técnico de las comisiones deberá formar parte del diseño del sistema de comisiones.
 12. Las comisiones ordinarias deben corresponderse con las dependencias de la administración pública federal y en ambas cámaras deben llevar la misma denominación y tener la misma competencia para favorecer el trabajo en conferencia. Con la finalidad de privilegiar el control evaluatorio de las políticas públicas gubernamentales.

• LA REFORMA DEL ESTADO

13. En torno a la figura de las comisiones, como los órganos más importantes del trabajo parlamentario, deberá regularse la participación de ciudadanos, empresas, o quienes se sientan con interés de participar en la discusión de alguna iniciativa de ley; por tanto, es necesario regular el cabildeo.
14. Otro aspecto relevante para el trabajo de estos órganos parlamentarios es la infraestructura física en la que deben desarrollar sus labores. Las comisiones deben contar con salones idóneamente diseñados (de confrontación, consenso, diálogo y comunicación) para el desarrollo de las labores que desempeñarán en todas y cada una de sus sesiones de trabajo.
15. En la Cámara de Diputados deberá ajustarse la relación de las comisiones y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con la finalidad de concretar por la vía del trabajo de las comisiones parlamentarias el Programa Legislativo y, sobre todo, la manera de informar a dicha Conferencia.
16. En el caso del Senado de la República es necesario concebir una forma de trabajo igual a la de la Conferencia, o bien, definir las funciones de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, especialmente en los temas ya referidos de concreción del Programa Legislativo y de la elaboración y rendición de informes de la comisiones; en otras palabras, es necesario un órgano que pueda impulsar y evaluar sus trabajos.
17. Las anteriores propuesta, de impulso y evaluación de los trabajos de las comisiones ordinarias, tiene su sentido en tanto que sus labores se constituirán en el principal insumo que el presidente de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras utilizará para evaluar el trabajo del Ejecutivo Federal el día que se presente el informe de gobierno.
18. Ley Orgánica y de Funcionamiento debe establecer la participación de la oposición parlamentaria en la conformación orgánica y funcionamiento de las asambleas (estatuto de la oposición), integración en determinadas comisiones, presidencias de comisiones especiales, acceso a información, etcétera.
19. Adicionalmente, la Ley Orgánica y de Funcionamiento deberá regular de manera especial y con precisión los diversos tipos de comisiones como: especiales, temporales, e incluir la categoría de comisiones con delegación plena (estableciendo las materias en las que éstas podrán actuar).
20. Otorgar la potestad a cada una de las cámaras de separar a alguno de sus miembros por violaciones graves y sistemáticas a su derecho interno.

Por lo que toca a las funciones y procedimientos de las cámaras, las reformas deben dirigirse a los siguientes aspectos:

1. En la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso hay que diversificar la función legislativa del Congreso a través de procedimientos de creación de normas con rango de ley más rápidos y expeditos como: procedimientos especiales, sumarios, abreviados o de urgencia, que no superen al proce-

dimiento ordinario, si no que sumados a éste fortalezcan esta función del Congreso de la Unión.

2. Debe regularse la figura de la iniciativa legislativa ciudadana para que cumpliéndose ciertos requisitos exista la obligación de dictaminar y votar tales propuestas legislativas.
3. Debe regularse la caducidad de las iniciativas por legislatura.
4. En congruencia con las propuestas del IJUNAM, señaladas más arriba, el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo y los tratados internacionales deberán contar con sus propios procedimientos legislativos que deberán regularse en la Ley Orgánica y de Funcionamiento del Congreso.
5. La función de control parlamentario es la que más debe privilegiarse en nuestro derecho parlamentario, para que sea bien comprendida y, sobre todo, ejercida. En este ámbito, como ya se mencionó líneas arriba, se deberán regular: a) nombramientos de órganos del Estado y de gobierno; b) comparencias con motivo de la glosa del informe presidencial (artículos 69 y 93 constitucionales); c) preguntas e interpelaciones y d) requerimientos para que determinados servidores públicos comparezcan en comisiones.
6. En relación con el mandato del artículo 93 en el sentido de que se informe "bajo protesta de decir verdad", debe regularse qué pasará si las respuestas son evasivas, negativas o contrarias a la pregunta en el sentido de equiparar dicha conducta como un ataque a las instituciones democráticas y en consecuencia deberá enviarse una recomendación de rectificación al presidente de la República para que reconvenga al servidor público.
7. Otro instrumento de control parlamentario que deberá regularse con precisión son las comisiones de investigación (artículo 93 constitucional) a efecto de que dicha regulación precise, como mínimo: a) la obligación de las dependencias para entregarles la información y/o documentación que soliciten; b) los derechos fundamentales que asisten a los servidores públicos y particulares que comparezcan ante ellas, c) la publicidad de los informes y la delimitación de responsabilidades.

Retorna a los servicios de apoyo parlamentarios

A la fecha es posible sugerir que la gran mayoría de los asesores eventuales o personales de los legisladores mexicanos carecen de la calidad profesional para el apoyo de la función parlamentaria; ello si se les compara con los modernos y sofisticados cuerpos de asesores con que cuentan hoy la mayor parte de los parlamentos contemporáneos. Cada vez son más los ámbitos en los que intervienen el Poder Legislativo, y los problemas que tiene que enfrentar también son más complejos, específicos y técnicos, pero resulta impráctico pretender que cada uno de los legisladores, o todos en su conjunto, sean especialistas en los diferentes ámbitos del quehacer técnico y científico.

• LA REFORMA DEL ESTADO

Para hacer frente a la anterior situación es necesario llevar a cabo las siguientes reformas a los servicios parlamentarios de apoyo:

1. Es necesario que el Congreso mexicano unifique sus bibliotecas y en torno a ella se conciba el diseño de los servicios parlamentario de apoyo que deben estar vinculados a las funciones de las cámaras, evitando con ello, la proliferación y dispersión de centros de investigación cuyos trabajos no son alines a las labores del Congreso.
2. Los servicios parlamentario de apoyo deben tener un órgano rector experto no partidista que conduzca, impulse y evalúe los trabajos del servicio, de tal manera que dicho órgano rector sea el garante de los principios de imparcialidad, objetividad, rapidez, eficacia y permanencia de los funcionarios del Congreso de la Unión.
3. Los miembros de los órganos técnicos y administrativos deben formar parte del servicio parlamentario de apoyo, y los nombramientos de los cargos más altos del escalafón deberán cubrirse con los servidores con mayor conocimiento y antigüedad. Un buen ejemplo de ello es el Cuerpo de Letrados del Parlamento Español.
4. Los servicios de apoyo deben desarrollarse en diversas fases o etapas, es decir, una parte de los cuerpos de apoyo técnico contribuyen a la solución de las problemáticas diarias, constantes, comunes, de todos los días. Otras áreas o secciones se adelantan a los problemas que puedan presentarse en los órganos internos (de gobierno: Mesa Directiva, Junta de Coordinación, etcétera, o de trabajo: comisiones); y otras áreas desarrollan sus labores e investigaciones para solucionar problemas de larga tramitación en los que el Congreso está interesado en aportar soluciones.
5. Los apoyos técnicos tienen que ser, por tanto, inmediatos, mediatos y a largo plazo. Los primeros reforzarán los trabajos diarios de las comisiones tales como: dictámenes, opiniones, actas, acuerdos, proyectos, etc. (secretarios técnicos, asesores, etcétera); los mediatos contribuyen con las facultades más relevantes del Congreso (legislativa, de control evaluatorio, de control parlamentario, de investigación, etcétera) los de largo plazo realizan, fundamentalmente, investigación que presente alternativas a los problemas crónicos, de impacto normativo o de mayor envergadura que debe enfrentar el Congreso.
6. Premisa fundamental de todo servicio de esta naturaleza es la estabilidad legal y funcional. Ningún servicio de apoyo puede consolidarse si la normatividad que lo rige es excesivamente cambiante. La estabilidad en el empleo y la certeza jurídica de que los méritos académicos y laborales, así como la capacitación, serán los únicos parámetros valorativos para buscar los ascensos, son indispensables. Sólo tales parámetros pueden desterrar de una vez y para siempre el amiguismo y el compadrazgo.
7. Un servicio parlamentario equilibrado debe permitir a los legisladores la contratación libre de sus asesores o colaboradores más cercanos, pero la ley

debe prever las modalidades bajo las cuales dichas contrataciones deberán hacerse, así como el número determinado de las mismas.

3. REORDENACIÓN ENTRE FUNCIONES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

3. 1. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

El expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta. Ello sugiere que los resultados del órgano encargado de investigar los delitos de corrupción gubernativa y electorales y de ejercer la correspondiente acción penal, no está bien diseñado para el logro de este fin. Por otro lado la inseguridad sobre la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos —su derecho a no tener miedo a realizar sus actividades cotidianas— suficientemente medida por cifras oficiales, también sugiere que es inadecuado el diseño para medir los resultados del desempeño, tanto del titular de dicha institución, como de cada uno de los agentes que investigan y ejercen la acción penal por delitos que afectan los derechos más básicos de los ciudadanos.

Por cuanto al primer problema, ha sido identificado que la dependencia orgánica al Poder Ejecutivo de la institución encargada de la persecución de los delitos de corrupción gubernativa y electorales, y la subordinación jerárquica de su titular al jefe del Ejecutivo, promueven el uso faccioso y por tanto arbitrario de tan importante poder punitivo del Estado. Ello se facilita también por el hecho del procedimiento de selección y régimen disciplinario intraorgánico al que están sometidos los funcionarios públicos que prestan sus servicios en dicha institución. Por cuanto al segundo problema —la falta de resultados de la institución y la inconsecuencia de ello— se debe a que en el diseño institucional vigente su titular rinde cuentas a su superior jerárquico, el presidente de la República, que es quien unilateralmente decide si el desempeño del jefe de la Procuraduría General de la República ha sido satisfactorio o no.

Por la falta de resultados satisfactorios de la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de ambos tipos de delitos, y la imposibilidad de exigir responsabilidad política por ello a su titular, el IJUNAM propone la modificación de su diseño, para que la acción penal sea ejercida por un órgano no dependiente de un poder movido por motivaciones de partido; que la autonomía del órgano competente sea la más amplia que otorga la Constitución, esto es, que la PGR se transforme y se convierta en un órgano constitucional autónomo bajo el nombre de "Fiscalía General del Estado" —órgano que sin embargo debe rendir cuentas de la forma en que ejerce sus atribuciones y de los resultados concretos de desempeño institucional a un órgano no dependiente de sí mismo—.

La autonomía es un atributo que la Constitución o las leyes confieren a un ente público para el adecuado desempeño de una función del Estado o de gobierno. La autonomía requerida para desempeñar una función de Estado, es aquella que se caracteriza por no estar sujeta a instrucciones de parte de alguno de los poderes de la Unión, sino únicamente a los mandamientos de la Constitución y de las leyes. Por contraste, la autonomía para desempeñar

• LA REFORMA DEL ESTADO

funciones de gobierno implica cierto margen de libertad del ente autónomo, pero nunca la independencia del órgano con respecto a uno de los poderes federales.

En este orden de ideas es opinión del IJUNAM señalar que la función que realiza como órgano de persecución de los delitos debe ser considerada como función de Estado, sujeta únicamente a los mandatos de la Constitución y de las leyes. La propuesta no es novedosa. La Constitución de 1857 concebía dicha función —que materialmente era y es jurisdiccional— a los mandamientos de la Constitución y de las leyes, pero no a dependencia alguna del titular de un poder.

El IJUNAM propone distinguir la función "persecutoria de los delitos" de la función de "representación social" que actualmente confluyen, de conformidad con el artículo 102, apartado A de la Constitución, en el Ministerio Público de la Federación. La primera función sería considerada función de Estado, encomendada a un órgano constitucional autónomo, la "Fiscalía General del Estado". La segunda función, en cambio, permanecería como atribución del Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo federal. La titularidad del Ministerio Público de la Federación estaría a cargo de un procurador general de la República. La titularidad de la Fiscalía General del Estado se depositaría en un "fiscal general", en cuya designación participarían el presidente y el Senado de la República, pero bajo un procedimiento que garantice su independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En el nuevo modelo concebido por el IJUNAM se propone que la Fiscalía no tenga la conducción y mando de la policía ministerial para la investigación de los delitos. La "Policía Nacional de Investigación", en esta nueva organización, deberá estar a cargo de la "Secretaría del Interior", que el IJUNAM propone crear en este mismo documento. Dicha Policía Nacional de Investigación, compuesta por elementos profesionales de carrera, deberá prestar el auxilio necesario para que la "Fiscalía General" pueda cumplir adecuadamente con su labor.

En adición a lo señalado, el IJUNAM recomienda la creación de un "Consejo de la Fiscalía General", cuyas bases fundamentales se establezcan en la Constitución, y su concreción posterior se deje en la "Ley de Desarrollo Constitucional" de la propia Fiscalía. Su función principal será encargarse de la administración de la Fiscalía. Ello tiene el objeto de evitar que no sea una sola persona quien decida sobre el destino del presupuesto y los recursos del órgano, así como para garantizar el servicio civil de carrera de los fiscales, procurando que su designación, promoción, adscripción y responsabilidad se lleve a cabo bajo un sistema objetivo de méritos que fortalezca la independencia de su actividad. El fiscal general no deberá formar parte de dicho Consejo para que su posición no influya indebidamente en las decisiones que se tomen. Además, será necesario garantizar la independencia de los fiscales de carrera —otorgándoles las mismas prerrogativas que gozan los jueces del Poder Judicial—, a efecto de que realicen su labor con independencia e imparcialidad ya que realizan una función materialmente jurisdiccional.

En su calidad de órgano constitucional autónomo, la Fiscalía General deberá rendir cuentas de su presupuesto directamente ante la Auditoría Superior de la Federación, y a las respectivas comisiones de justicia de las cámaras del Congreso de la Unión de sus resultados.

La transformación de la PGR, y la separación de sus funciones requerirá reformas y adiciones a distintos ordenamientos para llevarla a efecto, entre ellos a la Constitución en su artículo 102, apartado A, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal Federal, al Código de Procedimientos Penales, entre otros.

3. 2. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Como se dijo en el apartado anterior, el expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta, que se debe al diseño institucional de la PGR que facilita el ejercicio faccioso, arbitrario y negligente del poder punitivo del Estado. Pero la ecuación sobre la vigilancia y reacción de la sociedad ante el desvío de los recursos públicos no está completa si no se considera a la Auditoría Superior de la Federación como un elemento más a considerar. A la fecha, el órgano de vigilancia de la aplicación de los recursos públicos del país no está rindiendo en su totalidad los resultados esperados largamente por la sociedad como un producto natural de la operación ordinaria de una democracia representativa con controles sobre el ejercicio del poder público.

Ciertamente la Auditoría Superior de la Federación se ha constituido como una pieza fundamental del proceso de rendición de cuentas. El cumplimiento de su responsabilidad en los últimos años ha propiciado que la sociedad pueda tener márgenes más amplios de certidumbre a que los recursos públicos federales que ejercen los poderes públicos se utilicen actualmente con mayor responsabilidad, honestidad, transparencia y eficacia. Pero existe una exigencia ciudadana de mejorar el sistema de rendición de cuentas y control de la aplicación de los recursos públicos para inhibir la corrupción y exigir eficazmente responsabilidad penal a quienes la practican —lo que se complementa con la existencia y puesta en operación de instrumentos eficaces de exigencia de responsabilidad política por el ejercicio negligente del poder o mal gobierno, que ha ocupado buena parte del presente estudio del IJUNAM, y que este Instituto recomienda como nueva responsabilidad de las comisiones del Congreso de la Unión—.

En opinión del IJUNAM, la Auditoría Superior de la Federación puede jugar un papel aún más decisivo en el combate a la corrupción y al desperdicio negligente de recursos públicos si se le otorga mayor independencia para ello. Concretamente en virtud que la fiscalización y auditoría realizada por esta institución abarca a todos los poderes de la Unión, incluido al Poder Legislativo, es deseable su total independencia de este último ya que con ello se garantizará un mayor grado de imparcialidad, objetividad y confiabilidad en su actividad. La aplicación de los recursos del Poder Ejecutivo —que es el que eroga la mayor parte de recursos de todo el complejo institucional del Estado mexicano— la realizan funcionarios de gobierno con intereses de partido; se ha dicho en este trabajo que la jefatura de gobierno es una institución impregnada necesariamente y por disposición constitucional de intereses de partido —del partido del presidente y de la coalición de partidos que le apoyen en las cámaras—. Consecuentemente no pueden ser sus socios en el Congreso, o sus adversarios, los que tengan poder de definir constitucional o metaconstitucionalmente la dirección y resultados de la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos. Por ello, el IJUNAM propone que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en un órgano constitucional autónomo, con las características comunes de estos órganos y con las especiales que la función específica de auditoría requiere.

■ LA REFORMA DEL ESTADO

El estatus de órgano constitucional autónomo le permitiría a la Auditoría Superior de la Federación vigilar la aplicación de recursos del Poder Ejecutivo sin que se le limite por interpretaciones judiciales decimonónicas del añejo modelo de separación de poderes; también le permitiría vigilar la aplicación de recursos de los otros dos poderes, así como de los órganos constitucionales autónomos, sin que se vea empañada dicha actividad como una acción deliberada para subordinar a un poder desde otro poder, o a un órgano constitucional autónomo —como el IFE— por el órgano regulado, los partidos políticos nacionales a través de sus miembros en las cámaras.

En opinión del IJUNAM, al ser tenida la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo, se fortalecería la neutralidad que dicha institución necesita para cumplir eficazmente con sus funciones, porque los organismos constitucionales autónomos son instituciones ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, y el Congreso de la Unión es por definición la sede de los intereses de partido. Por ello se debe separar orgánica y funcionalmente de este último poder.

Bajo la naturaleza propuesta de órgano constitucional autónomo, la Auditoría Superior de la Federación asumiría funciones administrativas de auditoría y fiscalización de los recursos públicos, pero también funciones jurisdiccionales de determinación de responsabilidades contables. La reforma por tanto, hará necesario revisar paralelamente las atribuciones del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para el logro del propósito de la vigilancia eficaz de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación ya no deberá estar sujeta al principio de posterioridad establecido en el artículo 79 —precepto que exigirá ser reformado en su totalidad—. La derogación del principio de posterioridad es imprescindible para asegurar la coherencia e integración de esta propuesta, con otra propuesta importante del IJUNAM en el sentido de que las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión deberán mantener un control continuo de las actividades del Poder Ejecutivo, del progreso de las metas señaladas en el programa de gobierno. En el ejercicio de su función de control del programa de gobierno es natural esperar que las comisiones detecten irregularidades que deben ser sujetas a un escrutinio mayor, especializado y políticamente imparcial, pero en el momento mismo en que son detectadas por el Congreso y cuando el daño a la nación aún tiene remedio.

Se debe buscar remedio a la mala administración en el momento en que se produce. Por ello, y como se ha dicho antes en este trabajo, el IJUNAM propone la mejora de nuestro control de legalidad de las normas que emite el Poder Ejecutivo federal. En este contexto, las unidades administrativas del Poder Ejecutivo deberán enviar a la Auditoría Superior de la Federación —con anterior a su entrada en vigor— los proyectos de las normas administrativas de ejecución como las reglas de operación, u otras con el nombre que adquieran, siempre que éstas se dirijan a la aplicación de recursos públicos. Se torna necesario, por tanto, el reconocimiento a la Auditoría Superior de la Federación de legitimación procesal para interponer acciones y controversias constitucionales en el ámbito de su competencia, y en general, todas las acciones judiciales que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus responsabilidades.

Al transformarse la actual Auditoría en órgano constitucional autónomo, el IJUNAM sugiere que tenga una integración colegiada, con cinco miembros, que pueden denominarse auditores mayores o superiores. Los requisitos de elegibilidad de los Auditores Mayores serían los

que ya menciona el artículo 79 y otros más que se considerarán necesarios para garantizar el perfil adecuado de los integrantes de dicho cuerpo colegiado.

Para el desempeño libre e imparcial de la función de auditor mayor las garantías de los auditores deberán ser iguales a las que ostentan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto al nombramiento de dichos funcionarios de Estado, el IJUNAM sugiere que la correspondiente Ley de Desarrollo Constitucional contemple la participación en la formación de las candidaturas para auditores, a organizaciones académicas y de profesionales, según el modelo del que se ha hablado anteriormente para la designación de los funcionarios de Estado. Asimismo y para profundizar en el ejercicio técnico y profesional de sus funciones, se propone reconocer expresamente en la Ley de Desarrollo Constitucional la independencia de los auditores de carrera con prerrogativas similares a las garantías judiciales de los jueces del Poder Judicial de la Federación. El ingreso de los auditores al servicio civil de carrera de la función de auditoría se hará con base en criterios de mérito, así como sus ascensos y en general la administración de sus condiciones de trabajo.

La Ley deberá garantizar la autonomía presupuestal de la Auditoría Superior de la Federación para que pueda contar con recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades, y reconocer su potestad reglamentaria, para que, en el marco de la Constitución y las leyes, pueda configurar sus procesos internos por sí misma, sin injerencias externas.

En virtud de que en este documento se propone la participación del Senado de la República en la aprobación de la Ley de Presupuesto de la Federación, es necesario incorporar a la cámara alta a la revisión y aprobación de la cuenta pública. Ello implica, igualmente, darle participación en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, todo lo cual, en el esquema de fortalecimiento de las comisiones legislativas propuesto por el IJUNAM, se cumpliría puntualmente con la instauración de una comisión bicameral, que actúe únicamente en conferencia, para reconocer así la especificidad que supone fiscalizar al ente fiscalizador.

Los cambios propuestos a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación serían progresivos, pudiendo alcanzarse en el corto y mediano plazo. Se requerirán reformas y adiciones a distintos ordenamientos, entre ellos a la Constitución en sus artículos 74 fracciones II y VI; 76; 79, *in toto*. Asimismo la aprobación de la correspondiente Ley de Desarrollo Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, y la abrogación de las normas que la contradigan.

4. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DE LOS CIUDADANOS SOBRE SUS GOBERNANTES

Leyes de desarrollo constitucional

Para preservar la majestad de la Constitución de los mexicanos y reforzar el sentimiento constitucional de la generación actual y las subsiguientes a la Constitución de 1917, el IJUNAM propone el reconocimiento de las "leyes de desarrollo constitucional" como un tipo diferen-

■ LA REFORMA DEL ESTADO

ciado de ley del Congreso de la Unión que se distingue de las demás por el propósito que se fija —lo que a su vez condiciona el tipo de mayoría que se requiere para su aprobación—.

El propósito de las leyes de desarrollo constitucional es el de promover entre nuestros legisladores la estabilidad del texto constitucional, al mismo tiempo que se mantiene abierto el proceso para la evolución equilibrada y progresiva de la Constitución como estatuto jurídico del poder político o conjunto de reglas del juego democrático. Las leyes de desarrollo constitucional son leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, que requieren para su aprobación 2/3 partes de cada una de las cámaras. Entre las materias que requerirían ser aprobadas por este procedimiento legislativo agravado, se tendrían, entre otras, el Cofipe y las leyes que organizan y establecen las competencias de los órganos constitucionales autónomos, además de aquellas que directamente desarrollan derechos fundamentales.

Las leyes de desarrollo constitucional no serían objeto de observaciones por parte del presidente de la República. Esta recomendación del IJUNAM se podría encajar como una adición al artículo 72 de la Constitución, y necesariamente deberá preverse en los reglamentos de las cámaras.

*Reelección de los representantes
de la nación y de los estados*

El IJUNAM propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto por el texto original de la Constitución de 1917. Tal medida tendría el efecto de reconstruir la necesidad de rendir cuentas a sus electores por parte de los legisladores, y de que los ciudadanos participen en los procesos de reforma constitucional —vía sus representantes populares— cuando las reformas a la Constitución no se aprueben por vía de referéndum. Esta propuesta del IJUNAM requiere reforma del artículo 59 de la Constitución. En congruencia con ella, también la reforma de los artículos 116 y 115 sobre legislaturas de los estados y ayuntamientos de los municipios para permitir la reelección de los miembros de dichos cuerpos de gobierno.

*Referéndum constitucional
obligatorio y potestativo*

El IJUNAM propone reconocer el referéndum para que el pueblo participe directamente en las decisiones fundamentales que le afectan y que por ello deben estar incorporadas en la ley suprema de la nación. El IJUNAM propone regular el procedimiento de reforma constitucional para establecer que el referéndum sea obligatorio o potestativo, según la materia. Sería obligatorio en cuestiones concernientes con la modificación de “la forma de su gobierno” —concepto que comprende también el de los derechos humanos como orientadores de los fines del poder público y de los límites a su ejercicio—. El referéndum potestativo podrá ser requerido para otros temas constitucionales (1) por un 5% de ciudadanos que apoyen una promoción de reforma constitucional específica en cada uno de más de la mitad de los estados de la República, con base en la votación emitida en la última elección presidencial; (2) por dos terceras partes de las cámaras del Congreso de la Unión; (3) por la mayoría de las legislaturas de los estados. En ningún caso se reconocerá la potestad al presidente de convocar a un referéndum constitucional.

En caso de que exista duda sobre si una cuestión concreta debe ser objeto de referéndum obligatorio, el IJUNAM propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva. Tal potestad sería establecida en el artículo 97 de la Constitución, sustituyendo en su totalidad el precepto vigente al objeto de abrogar la potestad de investigación que hoy ostenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que repite atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Congreso de la Unión.

La propuesta IJUNAM requiere reforma a la Constitución en su artículo 97. El procedimiento de referéndum y en general sobre la reforma de la Constitución se debe establecer en una “Ley de Desarrollo Constitucional”.

Reformas a la Constitución y al Consejo de Estado

El trabajo legislativo para la reforma del Estado de la LXI, LXII y LXIII legislaturas, será mayúsculo, sobre todo teniendo en cuenta que el IJUNAM propone la elaboración de muy importantes “leyes de desarrollo constitucional” absolutamente nuevas en nuestro ordenamiento jurídico, así como la reforma y aprobación de leyes ordinarias vigentes bajo las formalidades establecidas para las “leyes de desarrollo constitucional”.

En este contexto de progresividad de los trabajos para la reforma del Estado, el IJUNAM también propone hacia el final del proceso una revisión integral del “texto” constitucional vigente, siguiendo el modelo de la Constitución Suiza de 1999, para trasladar parte de su contenido actual a “leyes de desarrollo constitucional”. Esta proposición no implica una nueva Constitución, sino un necesario ejercicio final de técnica legislativa.

Bajo el entendido señalado en los párrafos anteriores, el IJUNAM, considerando de una parte su propia propuesta sobre la necesaria gradualidad de los trabajos legislativos para la reforma del Estado, y de otra la experiencia reciente con las reformas a la Constitución en materia electoral y penal, ha estimado imperativo reflexionar sobre la posibilidad de la omisión del legislador federal y de los estados para cumplir con tiempos y contenidos para la actualización del marco constitucional ordenado por la propia norma suprema, y proponer para estos supuestos un mecanismo de seguridad para garantizar la regularidad constitucional de la República. En primer lugar fue considerada para superar este escenario la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, pero se llegó a la conclusión que ésta no es la mejor alternativa. Una resolución de la Corte en este sentido puede nuevamente ser desoída por quienes ya han sido omisos en sus deberes, además de que introduciría a los ministros del más alto tribunal de México en la arena política al convertirlos en legisladores—lo que acarrearía un grave desprestigio para el tribunal constitucional de México—.

En las sesiones de reflexión celebradas en el IJUNAM se planteó posteriormente un segundo mecanismo de seguridad que obtuvo la opinión mayoritaria del grupo de trabajo. Ante el riesgo actual o potencial a la regularidad del orden constitucional por omisión legislativa, el IJUNAM propone la creación de un “Consejo de Estado” orgánicamente vinculado al presidente de la República en su calidad de jefe de los Estados Unidos Mexicanos, con competencia para suplir transitoriamente la omisión del legislador. Dicho órgano, que en su labor

• LA REFORMA DEL ESTADO

ordinaria servirá como un consejo consultivo de criterio independiente y de alto nivel sobre cuestiones constitucionales y legales para el jefe del Estado, servirá en situaciones extraordinarias como un órgano con imperio y competencia constitucional para emitir "decretos ley" para suplir transitoriamente las omisiones del legislador en materia constitucional. Subyace a esta propuesta la idea de que los actores políticos competentes tendrán un fuerte incentivo para cumplir con su deber de legislar, pues de lo contrario delegarían por omisión a otra instancia tan importante poder.

El presidente deberá solicitar al Consejo de Estado su intervención ante el riesgo de que los legisladores no concluyan su trabajo para desarrollar una nueva disposición constitucional, y se afecte de esta manera la regularidad del orden constitucional. De manera ordinaria el presidente también someterá a la opinión del Consejo de Estado las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución que él elabore y pretenda someter a la consideración del Congreso de la Unión.

El Consejo de Estado también tendría potestades para suplir transitoriamente omisiones normativas de los órganos constitucionales autónomos.

En consecuencia de las ideas anteriores, el IJUNAM propone que la integración del Consejo de Estado y sus competencias se establezcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su funcionamiento en Pleno y en Salas y en general su regulación detallada se proyecte en una "Ley de Desarrollo Constitucional". Como requisitos de elegibilidad para todos sus integrantes, la Ley deberá establecer necesariamente la experiencia en altos cargos de la función pública federal.

Se recomienda que la Ley de Desarrollo Constitucional reconozca entre miembros ordinarios, miembros naturales y miembros *ad honorem* del Consejo de Estado; de éstos sólo los primeros serán objeto de nombramiento a propuesta del presidente y con aprobación del Senado. Serán miembros elegibles con carácter de "miembros ordinarios" del Consejo de Estado aquellas personas que hayan ocupado el cargo de presidente de la Mesa Directiva de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión una vez pasados seis años del ejercicio de tal actividad, y siempre y cuando no desempeñen algún otro cargo público o tengan responsabilidades de partido; también lo serán quienes hayan ocupado el cargo de gobernador de un estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, con los mismos impedimentos señalados para los presidentes de las cámaras del Congreso, y otros más que la ley establezca para unos y otros. Podrán ser elegibles para el Consejo de Estado los demás funcionarios con experiencia pública mayor que la Ley determine.

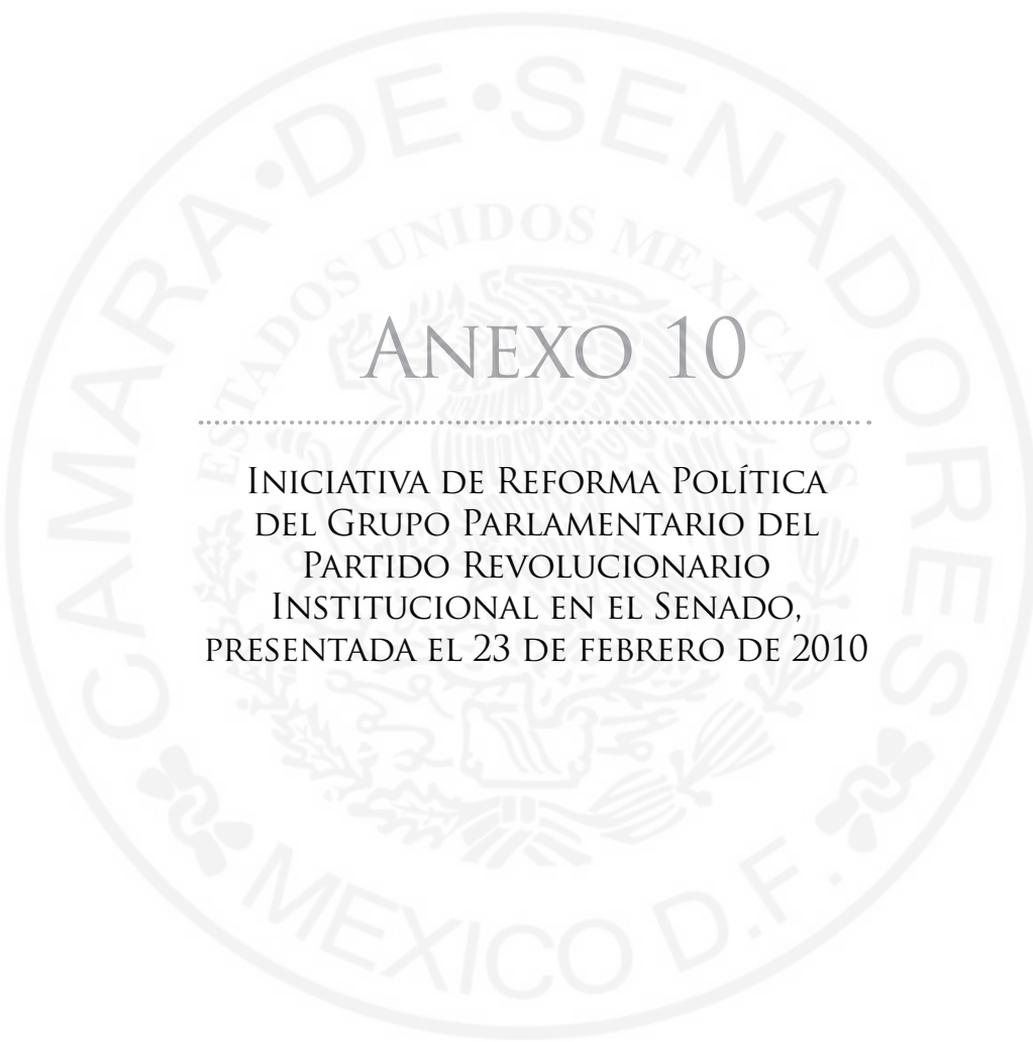
Serán considerados en la Ley como "miembros naturales" del Consejo de Estado los ministros en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y quienes se hayan desempeñado como jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propuesta del Estado mexicano; los ex directores del Banco de México; y los ex rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, y a partir de 2018, los ex presidentes de la República podrán formar parte del Consejo de Estado como "miembros honorarios", con voz pero sin voto. Para que los ex presidentes formen parte del Consejo de Estado, se requerirá que haya pasado al menos un periodo de gobierno después de concluido el propio. Los miembros *ad honorem* no recibirán retribución alguna por sus consejos de Estado.

El Consejo de Estado funcionaría en Pleno y en salas. Tendría un aparato burocrático pequeño de apoyo. El IJUNAM estima que, por la naturaleza de sus funciones, el impacto de su funcionamiento en la ley del presupuesto de egresos sería menor. Idealmente su sede deberá establecerse en algún edificio de interés histórico del centro de la capital de la República, que proyecte el carácter augusto de la institución de Estado, además de memorar el hecho de que tal institución tiene añosas raíces en la historia política de México, pues bajo el nombre de "Consejo de Gobierno" fue reconocido por la Constitución federal de 1824.

En la propuesta integral del IJUNAM, el presidente contaría, a partir de septiembre de 2010, con el Consejo de Estado para apoyar su función de jefe de Estado, y con el Gabinete para aconsejarle y gestionar las cuestiones de gobierno a partir de 2012.

El establecimiento del Consejo de Estado, su integración y competencias en la Constitución, se proyectarían en el actual artículo 135 de la Constitución. El texto vigente del 135 pasaría a formar parte del artículo 136 como su primer párrafo.



ANEXO 10

INICIATIVA DE REFORMA POLÍTICA
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL EN EL SENADO,
PRESENTADA EL 23 DE FEBRERO DE 2010

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los suscritos Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Francisco Labastida Ochoa, Fernando Castro Trenti, Carlos Aceves del Olmo, Ángel Heladio Aguirre Rivero, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, Fernando Baeza Meléndez, Eloy Cantú Segoyia, Alfonso Elías Serrano, Norma Esparza Herrera, Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, María del Socorro García Quiroz, Amita Griselda Gómez Tueme, Rosario Green Macías, Ramiro Hernández García, Francisco Herrera León, Carlos Jiménez Macías, Mario López Valdez, Raúl José Mejía González, Jorge Mendoza Garza, Gerardo Montenegro Ibarra, Melquiades Morales Flores, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, María de los Ángeles Moreno Uriegas, María Elena Orantes López, Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Heladio Elías Ramírez López, Jesús María Ramón Valdés, Rogelio Humberto Rueda Sánchez, Adolfo Toledo Infanzón y Renán Cleominio Zoreda Novelo, senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la H. Cámara de Senadores, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con la siguiente:

Exposición de motivos

En las elecciones de los últimos años ha ido tomando forma un México plural, exigente y demandante, que obliga a los políticos a generar las condiciones que garantizan un mejor futuro para todos los mexicanos y a que las distintas fuerzas políticas nacionales propongan y construyan una nueva vía para dialogar, negociar y construir los acuerdos necesarios.

La sociedad mexicana demanda actualmente superar el dilema de cooperación política a ultranza o bloqueo partidario dogmático, dado que esta alternativa inhibe el correcto ejercicio de los contrapesos que se deben dar entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, impidiendo la construcción de soluciones viables.

Cabe tener presente que en las pasadas elecciones del año 2009, por quinta ocasión consecutiva desde 1997, los electores definieron un esquema de gobierno sin mayorías y propiciaron un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el que ningún partido puede imponer al resto un proyecto nacional.

El resultado, surgido de las urnas por voluntad expresa del electorado, debe entenderse como un mandato para la negociación política y la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas. Únicamente si somos capaces de construir un consenso en el que todos los mexicanos ganemos, tendremos la posibilidad de hacer realidad un cambio democrático con rumbo y con visión política acorde a los anhelos y aspiraciones de la gente en el México del Siglo XXI.

A diferencia de otros esfuerzos de reforma del Estado que permitieron alcanzar notables avances en la construcción de nuestra democracia, en los que aún estaba presente con enorme fortaleza la institución presidencial —lo que permitía conducir las negociaciones, convocar a los actores políticos y propiciar los cambios—, en la actualidad la situación es diferente.

La Presidencia de la República ya no cuenta con la presencia hegemónica que tuvo en el pasado y la correlación de fuerzas ha cambiado de forma importante, como resultado del desarrollo político experimentado en las tres últimas décadas, el poder político se encuentra repartido entre las corrientes políticas. Estamos en el tiempo del México plural y eso es una buena noticia para nuestra vitalidad democrática.

El pluralismo ha venido a sumar y no a restar. Ha abierto un campo nuevo de posibilidades para la expresión democrática de muchas causas. Celebramos el pluralismo en el que estamos viviendo y que ha llegado para quedarse entre nosotros. El reto ahora es saber darle cauce institucional, de modo que pueda expresarse en toda su potencia dentro del funcionamiento cotidiano de las instituciones nacionales.

Hasta el momento no existe un nuevo arreglo institucional que refleje apropiadamente esta realidad política. Lamentablemente, el debate sobre nuestro sistema político se ha prolongado en el tiempo y podría extenderse indefinidamente si los actores políticos no somos capaces de encontrar la manera de romper esta inercia negativa que podría postergar los cambios necesarios por muchos años. Debemos caminar más allá de la alternativa entre inmovilismo y eficacia. Una acción de gobierno que no sea eficaz es en sí misma dañina.

En este sentido, hay que reconocer que las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al actual.

En efecto, la Constitución de Querétaro estableció el fundamento jurídico de las nuevas instituciones que la Revolución Mexicana decidió generar e impulsar; fue un pacto social entre el Estado surgido de esa revolución y el pueblo que había luchado para terminar con la dictadura porfirista, y también un visionario proyecto nacional, en el que se establecieron los compromisos históricos del nuevo Estado en materia política, social y económica.

Los redactores del texto de Querétaro aprendieron de la historia del siglo XIX que México necesitaba de un Estado fuerte, capaz de constituirse en eje para la unidad nacional; la defensa de la independencia, la preservación de nuestra soberanía y la consecución de los objetivos de progreso económico y desarrollo social por los que el pueblo se había levantado en armas y había peleado por casi una década.

A los gobiernos surgidos de la Revolución se debe, en una parte importante, la construcción del México moderno, de sus leyes e instituciones, así como de logros de trascendencia e impacto imperecederos en la edificación de esta Nación. México se transformó de una sociedad predominantemente rural a otra en la que la población se asienta mayoritariamente en zonas urbanas y grandes metrópolis; la educación pública gratuita, en todos los niveles, así como el acceso a la salud a través de las instituciones públicas, fueron producto de políticas de Estado, mantenidas a lo largo de siete décadas, más allá de cambios de gobierno o coyunturas críticas en lo económico. Surgieron las clases medias, prácticamente inexistentes al inicio de los gobiernos revolucionarios. La infraestructura de nuestro país, presas, carreteras, electrificación, telefonía, agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el acceso a los modernos servicios de telecomunicación fueron también obra de estos gobiernos.

Si bien la historia de México, de 1929 a la fecha, no es obra exclusiva de nuestro partido, sin él no sería posible entender ni explicar la transformación social, económica y política que nos ha colocado en donde hoy estamos, con luces y sombras.

Sin embargo, tiempo después, con el fin del sistema de partido hegemónico han cobrado vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado resultaban superfluos. En la actualidad reconocemos que algunos de estos mecanismos resultan ineficaces para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Contrariamente a lo que debería ser su propósito fundamental –promover el acuerdo y encauzar el conflicto político– las instituciones actuales son propicias para la confrontación y son origen en alguna medida de la parálisis gubernativa.

Es evidente que “no basta con apretar un par de tuercas, lo que exige el momento es revisar integralmente el texto de la Constitución para abrir válvulas, desactivar bombas, llenar vacíos. Hay que reflexionar sobre las condiciones de sustentación del régimen democrático. Hay que pensar en los instrumentos que hagan sustentable el pluralismo, que debe ser capaz de enfrentar exitosamente los desafíos de la política y procesar eficientemente los conflictos que surgen de la sociedad. Sustentable también porque debe servir, es decir, generar resultados deseables: crecimiento y desarrollo económico, seguridad material, libertad, justicia.”¹

La necesidad de instaurar nuevas reglas políticas debe ocupar un lugar central en el debate público. Resulta indispensable reconstituir todo el sistema de pesos y contrapesos, es decir, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y la relación entre los poderes del Estado.

La gobernabilidad democrática requiere mayores espacios para llegar a acuerdos. Espacios que eviten la polarización, que impulsen los entendimientos para construir las bases de un nuevo sistema de gobierno y, sobre todo, que impulsen conductas cooperativas para alcanzar la consolidación de la democracia mexicana.

En este sentido, existe una especie de consenso general, entre los diferentes actores políticos y sociales, acerca del agotamiento del sistema presidencial mexicano tal y como se encuentra en la actualidad. Ello se traduce en la percepción de que existe una parálisis, ineficacia y ausencia de acuerdos entre los poderes.

Como quiera que sea, el resultado es que la población se muestra legítimamente insatisfecha con la política y con los políticos, lo que puede derivar en una desafección hacia el sistema democrático en su conjunto.

Desde hace varios años, en el país se ha debatido un conjunto de reformas para el desarrollo político, económico y social. Sin embargo, el debate público no ha dado como resultado la necesaria actualización de la Constitución Política y las leyes a las nuevas circunstancias de un México diverso y moderno. Por el contrario, se ha propiciado el desencuentro entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, al prevalecer inercias de un sistema político centrado en el Presidente de la República.

Consideramos que a nosotros, como senadores del PRI, nos corresponde ir más allá de lo circunstancial, crear mejores perspectivas para la actividad política, abrir nuevos espacios para el diálogo republicano y la interlocución transparente entre poderes, de forma que podamos premiar los acuerdos y proveer incentivos para construir soluciones viables para México.

El problema político más importante no es ya de protagonistas, sino de instituciones y de reglas claras. El carecer de estas normas nos coloca en una situación vulnerable, la cual puede implicar que no podamos procesar el conflicto político adecuadamente.

El actual diseño constitucional resulta insuficiente para regular los conflictos políticos de hoy en día. Necesitamos mirar de otra manera al México plural y democrático del siglo XXI.

¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz, 2ª Edic. México, 1999, pp. 143-144.

Tenemos una realidad social y política que no nos satisface en lo más mínimo; tenemos un texto constitucional que ha caído en la irrelevancia absoluta; tenemos derechos que no sabemos cómo proteger; tenemos arreglos institucionales que son disfuncionales para los equilibrios partidistas que van surgiendo como resultado de una mayor pluralidad política. En suma, tenemos una Constitución que quizá estaba bien para cuando fue creada y que sin lugar a dudas ha servido por años a un régimen político basado en la presencia de un partido hegemónico y de una presidencia hipertrofiada, pero hoy no existen las condiciones que había en 1917; ni hay ya partido hegemónico y tenemos una presidencia de la República que se ha visto obligada a retroceder frente a los otros poderes. Por ello es que no podemos permanecer con el mismo texto fundamental, a menos que se prefiera correr el riesgo de canalizar el proceso político nacional por vías no jurídicas, de forma que sea innecesaria una regulación constitucional efectiva.³

En cuanto al contenido de la reforma política, consideramos que un requisito básico es el de la coherencia. Las propuestas deben tomar en cuenta que las diversas instituciones constituyen un todo interdependiente. Resulta imprescindible realizar un ejercicio de lógica institucional.

El sistema presidencial mexicano debe ajustarse a las condiciones actuales de gran pluralismo, modernizarse y establecer nuevas instituciones que le permitan ser ágil y funcional.

Durante años nos preocupamos por abrir espacios a la representación de las fuerzas opositoras, sin embargo, ha llegado el momento de adoptar una lógica complementaria: la de construir las condiciones de gobernabilidad democrática que el país demanda, entendida como la implementación de instituciones políticas que faciliten los acuerdos, y la implementación de mejores políticas públicas y legislativas, con la finalidad de que la población tenga mayores niveles de bienestar.

Estimamos que tales medidas e instituciones deben resultar además ampliamente democráticas y eficientes. Creemos que las circunstancias políticas actuales hacen indispensable una reforma profunda del presidencialismo mexicano.

La reforma debe comprender la transformación integral y sistemática de la lógica con la que se gobierna, así como de la acción política correspondiente: debemos renovar la estructura del régimen presidencial, basándonos en la introducción de mecanismos mucho más fluidos de comunicación y de interrelación entre los distintos poderes.

La experiencia comparada muestra que, en el caso de los países de América Latina que son más cercanos a nosotros, los procesos de reforma política han estado orientados hacia la construcción de un sistema presidencial más moderno y eficaz, enfocándose para ello especialmente en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Un sistema presidencial democrático no puede ni debe renunciar a ser a su vez funcional. Todo lo contrario: la falta de eficacia en la tarea de gobernar es una resta para la democracia.

Creemos que no debe limitarse, sino incentivarse el pluralismo existente; alentando la cooperación parlamentaria y gubernativa entre las diversas fuerzas políticas, medios que a nuestro parecer resultan consustanciales al régimen democrático.

³Carbonell, Miguel. "La constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos." en VV.AA. *Hacia una nueva constitucionalidad*. IJ-UNAM. México, 1999, p. 50.

No se puede gobernar desde el aislamiento. La experiencia reciente de México lo demuestra.

La cuestión no debe ser qué poder tiene más o menos atribuciones, sino cómo interactúan entre ellos para poder ser eficaces y alcanzar la gobernabilidad democrática.

En el nuevo régimen democrático, el Poder Legislativo debe ocupar el espacio central. La tarea del Congreso es discutir los grandes temas nacionales y proponer las mejores soluciones para México.

No concebimos una democracia vigorosa y sustentable, sin un Legislativo fuerte, en comunicación constante con los poderes del Estado y con la sociedad, y, sobre todo, sumamente efectivo en el desarrollo de sus funciones.

En consecuencia, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo deben estrecharse y ser mucho menos rígidas. Deben implementarse los mecanismos adecuados para que esta relación no sea contenciosa, con la finalidad de obtener un gobierno estable y sobre todo eficaz, y en donde los dos poderes puedan trabajar juntos y en franca colaboración.

Este es el sentido original de la Reforma del Estado y del espíritu reformista que debe corresponder a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución.

No escapan a la atención de los senadores que proponemos la presente iniciativa que en el debate nacional hay un conjunto de temas y propuestas relativas a otros aspectos que podrían ser contemplados en la reforma político-electoral. Algunos de ellos no cuentan con el análisis de impacto que permitían incluirlos en nuestra propuesta; otros, resultan contrarios a los objetivos que perseguimos, y en otros casos, se trata de asuntos que no corresponden al ámbito constitucional, o bien ya ha sido atendidos por el Senado de la República, estando en curso su atención por la Colegisladora.

En el primer caso podemos mencionar la propuesta de "revocación de mandato", que con otros partidos y especialistas está sobre la mesa del debate; se trata de una idea que, sin descartarla de entrada, supone una compleja construcción de las hipótesis en que tal medida sería aplicable, por las consecuencias e impacto en la estabilidad de las instituciones, así como en el desempeño de los servidores públicos que quedasen sujetos a esa figura. Por ello, un primer paso en el sentido de establecer una rendición de cuentas efectiva, lo constituye nuestra propuesta de moción de censura, sin demérito de proseguir el análisis de la experiencia comparada y los efectos que la revocación podría tener para la democracia en México.

En el segundo grupo destacamos la propuesta de segunda vuelta para la elección presidencial, contemplada en la Iniciativa que el Ejecutivo Federal turnó al Senado el pasado 15 de diciembre. No coincidimos que la propuesta presidencial, haciendo nuestros los argumentos vertidos por especialistas en la materia electoral y destacados juristas durante el seminario de análisis de la Reforma Política, celebrado en el Senado, a convocatoria del Instituto Belisario Domínguez, el 25 y 26 de enero del año en curso.

La segunda vuelta, como la ha propuesto el Presidente Calderón, podría provocar una artificial polarización social, más aún estando tan cercana el polémico resultado de la elección presidencial de 2006; provocaría la inevitable exclusión de la competencia para cinco de los siete partidos políticos nacionales que hoy cuentan con registro legal; puede provocar un retorno a las etapas, ya superadas, del presidencialismo sin contrapesos; puede ser fuente de permanentes conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, sí, como puede ser el caso, en una o las dos cámaras de éste último persiste la condición de ausencia de mayoría absoluta y además, la propuesta presidencial carece del soporte reglamentario que permitiría tener una visión completa de su operación en la práctica.

Consideramos que la construcción de mayoría, sin necesidad de introducir en nuestro sistema electoral elementos contrarios a su lógica pluralista, puede tener en la ratificación del gabinete presidencial por el Senado, una mejor y más eficiente fórmula que allente las alianzas entre partidos y grupos parlamentarios que compartan un programa de gobierno o de acciones legislativas que den base a la formación de esquemas de gobierno cooperativo para superar, sin vulnerar la soberanía del voto, la condición de gobierno dividido. Sin embargo, manifestamos nuestra plena disposición a seguir analizando el tema de la segunda vuelta electoral, en el ánimo de construir las mejores soluciones.

En los procesos electorales, un número no desdeñable de ciudadanos ha anulado el sufragio por diversas razones, sea por error, sea de manera consciente para expresar su malestar con el sistema representativo, con lo que ha constituido un movimiento anulista buscando presionar al sistema político para cambiar el estado de cosas. El conjunto de reformas que proponemos, incorpora el sentir ciudadano de una manera comprensiva, pues no sólo se establecen mecanismos para mejorar la relación entre los electores y sus representantes, sino que también se establecen cauces para una mayor participación en las decisiones fundamentales del país, con mayor transparencia y una rendición de cuentas más efectiva, con responsabilidades políticas y sanciones específicas para quienes incumplan o falten a sus deberes.

Finalmente, dejamos constancia que entre los temas que no corresponden al ámbito de la reforma constitucional o que ya han sido atendidos por el Congreso previamente, se encuentran dos que ahora resurgen en el debate, impulsados sobre todo por la iniciativa presidencial, siendo temas en los que ya hemos legislado. Uno es el de las llamadas "candidaturas independientes", que en el proceso de reforma electoral de 2007 fue motivo de análisis detallado. El Senado decidió no introducir en el artículo 41 de la Constitución la propuesta de elevar a rango constitucional el derecho de los partidos políticos a registrar candidatos a cargos de elección popular, dejando por tanto abierta la puerta para que el Congreso de la Unión, si así lo decide, legisle de manera secundaria en esa materia, señalando en la ley las hipótesis, requisitos, derechos y obligaciones de los ciudadanos que así sean postulados, al margen de los partidos políticos, a cargos de elección popular. Por una omisión, ya corregida, en el artículo 116 de la propia Constitución se mantuvo la redacción del dictamen original; sin embargo, la omisión ya ha sido corregida y se encuentra pendiente de dictaminar en la Cámara de Diputados.

Quienes proponen esa modalidad, deben presentar sus propuestas de regulación en el COFIPE, a fin de que todos podamos evaluarlas y decidir al respecto, con la mejor disposición de nuestra parte para aportar al debate.

En otro caso, el derecho de iniciativa preferente para el Ejecutivo, el Senado ya resolvió en la materia en sentido positivo; la minuta respectiva se encuentra en estudio y dictamen en la Cámara de Diputados, documento que también contempla adecuaciones de indudable trascendencia para perfeccionar el derecho de observación que la Constitución otorga al Ejecutivo Federal respecto de leyes o decretos aprobados por el Congreso, a fin de impedir que por la vía de la demora en la publicación (*veto de bolsillo*) el Ejecutivo haga nugatorias las decisiones del Congreso.

Ahora bien, en lo que manifestamos nuestra discrepancia es respecto de la propuesta presidencial que pretende otorgar al Ejecutivo la facultad de suplantar al Congreso a través de la afirmativa *facta*, como consecuencia de la iniciativa preferente. Tal propuesta nos parece inadmisibile, por ser totalmente contraria al principio de división de poderes, opinión en la que coinciden los más distinguidos juristas de México.

No eludimos temas; los senadores del PRI estamos dispuestos a discutirlos todos, con tolerancia y respeto. En lo que no estamos de acuerdo, lo decimos con claridad; en donde tenemos dudas, las exponemos, y en donde corresponde a otros presentar los argumentos que respalden sus propuestas, lo esperamos con interés.

En suma, la iniciativa que hoy suscribimos las Senadoras y Senadores del PRI persigue un objetivo claro dentro de la transformación del sistema presidencial: se busca alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal en su conjunto así como lograr la ampliación y fortalecimiento de la democracia mexicana, junto con un mayor control del poder público y la rendición de cuentas. Debemos honrar el mandato ciudadano de donde emana nuestra responsabilidad e impulsar los cambios que requerimos como Nación a fin de ver cumplidos los más altos fines que constituyen la razón de existir de un Estado.

1. Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo

La democracia y el diseño constitucional en México todavía enfrentan innumerables problemas pendientes de solución. Uno de ellos es el de la sustitución del Presidente de la República en caso de ausencia.

Sin duda, la sustitución presidencial fue uno de los factores más importantes para explicar la gran inestabilidad política vivida en México, durante buena parte del siglo XIX.

En este sentido, se puede afirmar que "uno de los temas medulares de los sistemas democráticos es asegurar que la sucesión de los titulares del poder se realice de manera libre, periódica, segura, confiable y pacífica. Esa garantía democrática de los procesos comiciales debe extenderse a los procedimientos excepcionales para la sustitución del jefe del Estado. La naturaleza normativa de la Constitución, y su supremacía, ha hecho que todos los sistemas constitucionales prevean disposiciones aplicables en situaciones especiales. Es el caso de las normas que regulan los estados de excepción y las concernientes a la sustitución atípica del jefe del Estado. Este es un problema central en la vida de todo sistema democrático".³

Durante buena parte del siglo XX, esta cuestión no tuvo especial relevancia ya que existía un partido hegemónico con un liderazgo muy claro por parte del Presidente de la República. En este escenario, se aseguraba un nivel de estabilidad y continuidad políticas muy elevado, aún en situaciones críticas como la ausencia del titular del Poder Ejecutivo, tal y como demuestran los casos de las sustituciones ocurridas a lo largo de ese período.

Sin embargo, la notable gobernabilidad que alcanzó el régimen posrevolucionario es cosa del pasado. Las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al actual.

Los retos actuales vienen de la necesidad de canalizar la pluralidad política, que por momentos parece que implica fuertes enfrentamientos entre los intereses en pugna y cierta parálisis o falta de acuerdos en los órganos de representación popular.

Con la irrupción del pluralismo político han comenzado a cobrar vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado no resultaban importantes, y una vez llegado el momento de echarlos a andar aparecen como disfuncionales para consolidar la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

En este sentido, dado que el Poder Ejecutivo es –y ha sido– la pieza fundamental de todo el sistema político, destaca la ineficaz regulación constitucional para procesar y acordar su reemplazo en caso de ausencia. Esta es una omisión importante y para la que no existe *salida institucional* adecuada.

³ Valadés, Diego. "La sustitución presidencial en México y en derecho comparado" en VV. AA., *Derecho constitucional. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*. IJ-UNAM, México, 2004, pág. 862.

Los artículos 84 y 85 constitucionales son los que regulan el procedimiento para sustituir al titular del Ejecutivo en caso de falta (sea por muerte, incapacidad, renuncia, etcétera).

La lógica de este mecanismo atribuye al Congreso la facultad de nombrar un presidente interino, provisional o sustituto, pero le impone fuertes restricciones: el Congreso (ambas cámaras) se constituirá como Colegio Electoral con un *quórum* requerido de dos terceras partes de sus miembros, los cuales, a su vez, nombrarán un nuevo titular del Ejecutivo mediante mayoría absoluta; o en caso de que no se encuentre reunido el Congreso, le tocará a la Comisión Permanente nombrar un sustituto y convocar a los legisladores para hacer lo propio.

¿Y qué pasa si el Congreso, en tanto Colegio Electoral, sencillamente no logra ponerse de acuerdo, o tarda mucho en hacerlo? En un contexto de marcado pluralismo como el actual, un arreglo tan delicado e importante para el país tardaría mucho tiempo en ocurrir o sería objeto de muchas presiones políticas.

La ambigüedad provocada tendría profundos efectos tanto políticos como económicos y sociales. Las consecuencias podrían ser enormes, principalmente en lo que tiene que ver con la economía y los mercados financieros, donde la incertidumbre por la falta del Presidente sería suficiente para producir una importante fuga de capitales y una gran inestabilidad.

Así pues, es evidente que este *dispositivo constitucional* resulta potencialmente peligroso y llegado el caso podría generar el quiebre del orden democrático.

En este sentido, es indispensable establecer una válvula de seguridad que evite dicha situación, entendida como la regulación necesaria que impida —en caso de que el poder encargado de alcanzar dicho pacto (en este caso el Legislativo) no se ponga de acuerdo— incurrir en una parálisis institucional.

Por ello se propone el establecimiento de un *mecanismo automático* de sustitución que dé certeza a los actores políticos y sociales, en tanto el Congreso nombra al nuevo Presidente de la República.

La existencia de un dispositivo de esta naturaleza ofrece varias ventajas. En primer lugar, el posible sustituto presidencial se conoce de antemano, lo cual evita una gran incertidumbre, aunque sea aquél que únicamente ocupe el cargo mientras el Congreso decide, como se verá más adelante. En segundo lugar, se impide un vacío de poder con las posibles consecuencias ya enumeradas; y por último, se evita que el Congreso se vea sometido a importantes presiones y tome una decisión —trascendental para el país— de forma precipitada.

Cabe destacar la imperiosa necesidad de adoptar un sistema que provea inmediatez en la decisión substitutoria. Dicha suplencia no puede quedar sujeta a una decisión futura y dudosa, que ponga en riesgo la continuidad y sobre todo la estabilidad del conjunto del sistema político y constitucional, tal y como acontece en las disposiciones previstas actualmente.

Derecho comparado

El derecho comparado aporta diferentes soluciones posibles en el caso de falta del titular del Poder Ejecutivo.

Existen países con sistema presidencial, en los cuales si bien prevalece la figura del Vicepresidente, se presentan otro tipo de respuestas institucionales para la sustitución presidencial, como es el caso de aquellos que optan porque sea el Presidente del Parlamento o bien el Primer Ministro, en los casos de algunos países excomunistas.

De una revisión comparativa realizada, se desprende que únicamente en México y en Uzbekistán no existen mecanismos institucionales *automáticos* para la sustitución del Presidente, en caso de faltar.

En el derecho comparado interno, es decir, en cuanto a las entidades federativas del país, el mecanismo de suplencia del titular del Ejecutivo reproduce el adoptado por la Constitución Federal, por lo que no resulta útil como referente.⁴

Únicamente en el caso de las faltas temporales, la gran mayoría de las Constituciones locales prevén un sistema de sustitución automático, el cual generalmente pasa por el encargo del Poder Ejecutivo al Secretario General de Gobierno, aunque en el caso del Estado de México contempla que también puede ocupar el cargo el Presidente del Tribunal Superior de Justicia; en Zacatecas se establece como encargado de despacho directamente al Presidente del Tribunal Superior de Justicia; en Nuevo León y Tabasco, será el Secretario que designe el Gobernador; y en Yucatán, que se establece que serán los Secretarios en el orden de sustitución que establezca la ley.⁵

Propuesta

Por razones históricas, simplemente queda desechada la opción de optar por la figura de un Vicepresidente.

Se plantea, pues, que el Secretario de Gobernación se erija en encargado del despacho del titular del Ejecutivo, mientras el Congreso llega a una decisión, ahora sí, según lo marcan los artículos constitucionales citados.

Como dicho funcionario tiene la legitimidad acotada que proviene de su nombramiento por el Presidente y su ratificación por parte del Senado (en los términos en que se propone dentro de la presente iniciativa), únicamente se hará cargo de la Presidencia en tanto el Congreso hace el nombramiento según lo dispuesto por la Constitución. Además, se restringirá su función a simplemente administrar los asuntos ordinarios, es decir el día a día y no podrá tomar decisiones trascendentales para la marcha de la administración o del país, empezando por la imposibilidad de destituir a los miembros del gabinete. Como se ha mencionado, será un mero encargado de despacho, en tanto el Congreso cumple con su tarea de nombrar al nuevo Presidente; y estará obligado a presentar un informe de labores al Congreso en un plazo de diez días naturales.

El posible argumento sobre que, con esta fórmula, el titular de la cartera de Gobernación tiene un poderoso incentivo para *conspirar* en contra del Ejecutivo, se anula por la sencilla razón de que el Presidente de la República tiene la facultad ilimitada de removerlo en cualquier momento.

Adicionalmente, con esta medida se vuelve innecesario que la Comisión Permanente nombre un presidente provisional, por lo que se propone suprimir esta facultad y dejar que dicha comisión únicamente convoque a una sesión extraordinaria del Congreso.

También se propone añadir una consideración específica para el caso de falta o incapacidad absoluta del Secretario de Gobernación. En este supuesto la sustitución deberá observar el orden de prelación de los funcionarios señalados para tal efecto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre y cuando se trate de funcionarios ratificados.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Por último, se propone exentar al nuevo Presidente —ya sea interino o sustituto— del requisito de no ser Secretario, Subsecretario, Procurador o Gobernador seis meses antes de su nombramiento, según se pudiera interpretar de la fracción VI del artículo 82, con la finalidad de permitir tomar la mejor decisión para el país, en una situación extraordinaria como la que se plantea.

Con la adopción de esta reforma constitucional y legal, se da certidumbre al proceso sucesorio, y se evita la potencial confusión y el desorden político que con seguridad provocarían las disposiciones actuales, en caso de falta del Presidente.

2. Ratificación del gabinete

La facultad de ratificación por parte del Senado de la República de ciertos nombramientos hechos por el titular del Poder Ejecutivo, es una ya larga tradición dentro del constitucionalismo mexicano.

En la actualidad este mecanismo de designación se encuentra previsto para diversos cargos, como son los del Procurador General de la República, los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, según lo dispuesto por el artículo 76, fracción II de la Constitución.

En este sentido, la ratificación debe entenderse como una decisión del Congreso, o de una de sus Cámaras, para confirmar a un funcionario en el ejercicio de un cargo con una función ya sea política, técnica, judicial, de mando o de representación. Dicha ratificación se basa, de manera fundamental, en la comprobación cierta de que dicha persona cumple con unos requisitos mínimos exigidos, de carácter profesional y éticos, para desempeñar el cargo para el que es nombrado. En consecuencia, dicha medida *“hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado.”*⁸

Para nuestro grupo parlamentario, resulta incuestionable la facultad del Ejecutivo Federal para el nombramiento del primer círculo de colaboradores que conforman la Administración Pública Federal. Sin embargo, también lo es que el Senado de la República debe adquirir un papel preponderante en el marco de la colaboración de funciones, en particular en la ratificación de funcionarios de alto nivel, por sus responsabilidades en la conducción del país.

Extender el alcance de corresponsabilidad de ciertos nombramientos al criterio democrático y plural que se manifiesta en el Senado, implica necesariamente la colaboración de forma corresponsable de los Poderes de la Unión en el ejercicio de las funciones públicas del más alto nivel para la Nación.

Esta medida de control y de mera verificación sobre la idoneidad de los colaboradores del Presidente, no busca impedir o limitar la capacidad de gobernar un país; por el contrario, su objetivo es impedir la improvisación de los funcionarios y evitar que el ejercicio del poder público se lleve a cabo de una manera irresponsable, en perjuicio de la sociedad.

La ratificación por parte del Congreso implica una gran ventaja desde el punto de vista de la efectividad del gobierno: el hecho de que los colaboradores del Ejecutivo sean ratificados, facilita la cooperación política entre estos dos poderes, sobre todo en un escenario en el cual el partido del Presidente pudiera no tener la mayoría parlamentaria.

⁸ Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. IJ-UNAM/El Colegio Nacional. México, 2ª edición, 2008, pág. 43.

Resultaría absurdo que el Legislativo ratifique a un funcionario, para posteriormente bloquear su tarea de forma sistemática. Sin duda, el proceso de ratificación no obliga a nada en concreto a quien la recibe, ni mucho menos a quien la concede, pero sí genera un clima más propicio y los incentivos para un mayor entendimiento entre poderes. De hecho:

Esta medida tendría tres ventajas concretas que no son desdenables: a) por una parte, involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que hoy toma un solo hombre; b) por otro lado, se evitaría que se nombraran secretaríos de Estado de forma improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar; en este sentido, se podría generar una mayor profesionalización de los titulares de las dependencias más importantes de la administración pública, y c) adicionalmente, la opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.⁷

Por su parte, un estudioso del presidencialismo mexicano como Jorge Carpizo, se pronuncia en el mismo sentido, fundamentando su postura en las siguientes razones:

1. El presidente ponderaría mejor las cualidades del candidato para el cargo, con lo cual es probable que se decidiera por personas idóneas, de competencia probada y prestigio.
2. Existiría un breve periodo durante el cual las organizaciones sociales o medios de comunicación tendrían la oportunidad de expresar, sin procedimiento formal alguno, objeciones a dicha designación.
3. Existe la posibilidad de que el Senado pudiera impedir un nombramiento desacertado, que va a incidir desfavorablemente en la buena marcha del gobierno y, específicamente, del área correspondiente.
4. En los países en que este sistema existe, los aspectos favorables son superiores a los inconvenientes, y la no aprobación del nombramiento constituye la excepción. Desde luego, la no ratificación no es un duelo político entre los dos poderes, únicamente debe ocurrir cuando sea notorio que la propuesta de nombramiento no resulta idónea.⁸

Adicionalmente a todas estas razones, en el ciclo de consultas públicas y trabajos coordinados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), al amparo de la Ley para la Reforma del Estado, una demanda recurrente fue el planteamiento de mecanismos más modernos para mejorar la relación y el diálogo permanente que debe existir entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, construyendo con ello un mayor equilibrio institucional, que resulte más funcional, en el presente entorno del país, marcado por una gran pluralidad, dinámico e interdependiente.

En consecuencia, dentro de los trabajos llevados en el seno de la mencionada CENCA, nuestro partido propuso, en su momento, "Otorgar al Senado la facultad para ratificar a los integrantes del Gabinete Presidencial. Adicionalmente a ellos, y a los que actualmente ratifica, a los siguientes altos servidores públicos de la Federación: Director General de Petróleos Mexicanos, Director General de la Comisión Investigación y Seguridad Nacional, a propuesta del titular del Ejecutivo Federal. Se conserva la atribución que actualmente tiene de ratificar al Procurador General de Justicia de la Nación. El Presidente de la

⁷ Carbonell, Miguel. *La Constitución pendiente*. IJ-UNAM, México, 2ª edición, 2004, pp. 102-3.

⁸ Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. IJ-UNAM, México, 2007, pp. 147-8.

República tendrá la facultad de remover libremente a los integrantes del Gabinete Legal, con la obligación de informar al Senado, pudiendo nombrar un encargado del despacho en tanto realiza la propuesta de un nuevo titular, el cual deberá ser ratificado por el propio Senado".⁹

En el mismo sentido se pronuncia el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, en un reciente documento presentado a solicitud del Instituto Belisario Domínguez de este Senado:

El IJUNAM propone que el Senado apruebe por mayoría simple, en sesión de Pleno, y previo dictamen de la comisión competente, el nombramiento de los secretarios de las siguientes carteras: Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Hacienda y Crédito Público y Economía.

Como meta final, el IJUNAM propone que todos los altos funcionarios del gobierno nombrados por el jefe del Ejecutivo —secretarios de despacho, directores de órganos desconcentrados y titulares de órganos descentralizados— sean analizados previamente a su designación por las comisiones de las cámaras del Congreso para constatar la solvencia profesional de los prospectos, los requisitos jurídicos de elegibilidad, así como para atar coaliciones de gobierno estables.

Sobre el procedimiento de nombramiento de los funcionarios del gobierno, es de destacar que el IJUNAM recomienda deliberadamente una decisiva participación de las comisiones. Ello tenderá a acrecer el poder de éstas en el Congreso de la Unión, tanto para racionalizar el trabajo del Poder Legislativo, como para concebir el proceso gubernamental como un asunto que en una democracia presidencial requiere la colaboración responsable entre poderes.

La propuesta que en este apartado presenta el IJUNAM asume que el nombramiento de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo será tenido por el presidente como un importante instrumento para negociar y formar coaliciones de gobierno con otras fuerzas políticas con representación en las cámaras.¹⁰

En el seno de nuestro grupo parlamentario consideramos que es primordial que el Ejecutivo Federal comparta la responsabilidad del nombramiento de los responsables de la conducción del país en los diversos ámbitos de competencia, mediante el procedimiento de ratificación, con el Senado de la República, a fin de otorgarle a los funcionarios nombrados y ratificados, mayor legitimidad democrática. Asimismo, en congruencia con la iniciativa presentada el 3 de diciembre de 2009, el Grupo Parlamentario del PRI propuso la ratificación por el Senado de los integrantes del gabinete presidencial, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, misma cualidad que se mantiene en la actual propuesta.

Derecho comparado

⁹ *Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el marco del diálogo para la Reforma del Estado*. 24 de mayo de 2007.

¹⁰ *La Reforma del Estado. Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, 2009.

En el derecho comparado se encuentran varios casos sobre la ratificación de los integrantes del gabinete. Todos ellos relativos a nuestro entorno geográfico más próximo.

Estados Unidos

En el artículo dos, segunda sección, de su Constitución, que se refiere al Poder Ejecutivo, se establece que éste propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea la Constitución de otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Sin embargo, el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al Presidente solo, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

Perú

Por su parte, en el caso peruano se recoge la cuestión de confianza del Parlamento hacia el equipo presidencial y su política. Aquí se observa que el presidente del Consejo cuenta con treinta días, contados a partir de su toma de posesión, para someter al parlamento una cuestión de confianza de su equipo y de su política. Sin embargo no le atribuye un plazo perentorio al Congreso para que decida sobre la cuestión, lo que puede alargar las deliberaciones y provocar incertidumbre tanto en el equipo de gobierno como en la implementación de sus políticas.

Uruguay

En Uruguay también se presenta el caso de la ratificación o la cuestión de confianza por parte del Congreso hacia los nombramientos ministeriales que lleva a cabo el titular del Ejecutivo.

La Constitución Política de ese país regula las posibilidades que trae aparejada la medida y dispone brevemente el procedimiento a seguir:

Así pues, destaca la cuestión en la que el Presidente de la República adjudicará las carteras ministeriales a aquellos ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

Adicionalmente, es necesario el visto bueno de la Cámara de Senadores para llevar a cabo la designación de aquellos Directores Generales y de los Directores que no sean de carácter electivo, por Parte del Presidente de la República.

Se establece la atribución presidencial de remover libremente a estos funcionarios según considere lo más apropiado para llevar a buen puerto su administración.

Haití

En el caso haitiano también se contempla el voto de confianza de los miembros del gabinete y de la política que se va a aplicar.

Conclusión

En resumidas cuentas, lejos de cuestionar la facultad del Ejecutivo Federal de nombrar a sus colaboradores más cercanos, la propuesta de ratificación del gabinete y funcionarios de alto nivel facilitará los acuerdos y

las decisiones que el país requiere, y despejará cualquier duda sobre la solvencia profesional de los titulares.

La ratificación de funcionarios públicos de alto nivel propicia el diálogo y la colaboración institucional entre los poderes públicos, garantizando el cumplimiento de los requisitos jurídicos de elegibilidad.

La comparecencia ante comisiones legislativas de quienes han sido nominados por el Presidente para ocupar cargos de responsabilidad, habrá de facilitar la interacción regular entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y permitirá corregir con oportunidad algunos nombramientos y prevenir casos de funcionarios incompetentes que pierden la interlocución con los sectores productivos, o los insensibles que convierten sus actos públicos en apoteóticas pasarelas mediáticas.

Por ello, la urgencia de asegurar que el gabinete presidencial no sea un feudo de lealtades, en el que se privilegie el amiguismo.

En la práctica, la ratificación del gabinete habrá de contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión del Ejecutivo Federal. Debe reiterarse y hacer hincapié en que estas reformas no impiden, sino que por el contrario, facilitan que el Ejecutivo Federal haga uso de las amplias facultades constitucionales de que dispone para el ejercicio de sus funciones.

Propuesta

En consecuencia y por todas las razones expuestas anteriormente, nuestra propuesta va en el sentido de otorgar atribuciones al Senado de la República para, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, poder ratificar a todos los Secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado mexicano.

Consideramos indispensable la ratificación del titular de Petróleos Mexicanos ya que es la empresa — pública o privada— más grande del país, aporta más de un tercio de los ingresos que obtiene el gobierno federal, su capacidad de inversión es la más elevada del conjunto de las entidades paraestatales, y además se encuentra en un sector —el de la energía y específicamente el del petróleo y sus derivados— estratégico para el desarrollo nacional.

En el mismo sentido, la Comisión Federal de Electricidad resulta primordial para el crecimiento del país, ya que la generación y comercialización de la energía eléctrica es un insumo indispensable para llevar a cabo dicho progreso. Además, según el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, dicha compañía ejercerá un gasto de más de 210 mil millones de pesos, monto mayor que prácticamente todas las secretarías de Estado.

Por lo que toca a la Comisión Nacional del Agua, no cabe duda que este líquido es vital para el consumo humano, para la generación de alimentos y en general para el desarrollo del país. Los problemas de escasez, desaprovechamiento y contaminación de los mantos se están agudizando, por lo que el titular del organismo está llamado a tener un papel clave en el devenir de la Nación.

La necesidad de ratificar por parte del Senado al titular del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, es imprescindible. Esta entidad tiene un papel muy delicado dentro del Estado mexicano debido a las materias de las que se encarga y las funciones que lleva a cabo, por lo que

consideramos que su titular no puede ser una persona improvisada. Además consideramos indispensable acabar con la posibilidad de que sus tareas de inteligencia puedan ser utilizadas con fines políticos.

Los órganos reguladores del Estado mexicano, tales como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Reguladora de Energía o la Comisión Nacional de Hidrocarburos juegan una función estratégica para el desarrollo del país. La responsabilidad por su nombramiento debe ir más allá de los intereses del gobierno en turno, sea del partido que sea, para avanzar hacia un esquema de responsabilidades compartidas entre los poderes, tomando en consideración el ámbito de atribuciones con que cuentan cada uno de esos órganos.

En cuanto al procedimiento para dichas designaciones, se le otorgarán 30 días al Senado para desahogar el trámite de ratificación, contados a partir de que se reciba la propuesta del Presidente; en caso de no pronunciarse en este plazo, el funcionario en cuestión se tendrá como ratificado. Cabe precisar que en nuestra propuesta esta facultad es exclusiva de la Cámara de Senadores; y en ningún momento podrá entenderse como que se puede ceder a la Comisión Permanente, en el caso de que el Senado no se encuentre en sesiones.

Si el dictamen procediera en sentido negativo, el titular del Ejecutivo Federal deberá enviar una nueva propuesta en un término no mayor a diez días, no pudiendo fungir como encargado del despacho quien hubiere sido rechazado en el proceso de ratificación. Si no se presentare en tiempo y forma una nueva propuesta, el puesto se considerará vacante y el titular del Ejecutivo Federal podrá designar un encargado de despacho hasta por treinta días, notificando de ello al Senado.

En caso de producirse una segunda votación en sentido negativo por parte del Senado, el Ejecutivo podrá nombrar libremente al funcionario en cuestión. En ningún caso, podrá designar a alguno de los dos rechazados con anterioridad.

Cabe destacar que se conserva intacta la facultad ilimitada del titular del Poder Ejecutivo para poder remover a estos funcionarios en el momento que considere oportuno.

Se precisa que todos los funcionarios ratificados del gabinete cesarán en su cargo una vez que termine el mandato del Presidente de la República que los haya propuesto.

Finalmente, se le dan atribuciones al Presidente Electo —una vez que sea declarado como tal y que la Cámara Alta se encuentre en periodo de sesiones— para poder someter a la consideración del Senado los nombres de sus colaboradores, de forma anticipada, con la finalidad de que ya estén ratificados, si es el caso, el día en que tome posesión el Ejecutivo.

3. Reelección consecutiva de legisladores federales y locales

La prohibición para que los legisladores y los alcaldes se puedan reelegir no se encuentra en el texto original de la Constitución de 1917. Por el contrario, en la versión original de la Carta Magna únicamente se contemplaba la no reelección del titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, su antecedente inmediato —la Constitución Política de 1857— permitía la reelección consecutiva de todos los cargos de elección popular.

El lema del movimiento iniciado por Francisco I. Madero y que posteriormente se convirtió en la bandera del régimen postrevolucionario —sufragio efectivo, no reelección— se refería exclusivamente a la

Presidencia de la República. Se erigió en contra del dictador Porfirio Díaz. Ni en la Ley Electoral de 1911, ni en sus reformas de 1912, ni posteriormente se preveía la no reelección de los legisladores.¹¹

No fue sino hasta 1933 cuando el Congreso modificó la Constitución para prohibir la reelección del Presidente y de los gobernadores, así como la reelección inmediata de Diputados federales y locales, Senadores y Presidentes municipales. El objetivo central era impedir totalmente que los ex presidentes pudieran reelegirse, reduciendo con ello la inestabilidad política que este hecho pudiera producir, como fue el caso de la en ese momento reciente intentona reeleccionista de Álvaro Obregón.

Esta medida tuvo dos consecuencias básicas —y que pueden ser entendidas como las razones por las cuales se adoptó—. En primer lugar, contribuyó a la centralización del poder político, y en general la toma de decisiones, en manos de las instancias de gobierno federales, y sobre todo de su líder, Plutarco Elías Calles. Además, aceleraron el proceso que ya estaba en marcha para concentrar el poder en un naciente partido, aglutinador de muchos movimientos sociales y políticos.¹²

Sin duda, entre las consecuencias potenciales de no llevar a cabo dicha centralización, se encontraba la continuación de los reiterados alzamientos de diversos militares con aspiraciones políticas. Concentrar el poder en el partido —y posteriormente en la presidencia— reducía los riesgos de anarquía y se vio como una medida que beneficiaba a todos.

Con la no reelección consecutiva de los legisladores, se puso fin a la posibilidad de que siguieran carreras legislativas con cierta autonomía del Poder Ejecutivo.

La imposibilidad de seguir carreras parlamentarias trastocó los incentivos que tenían los legisladores. El partido y el Ejecutivo se convirtieron, de esta manera, en los órganos que podían asegurar la promoción política de dichos parlamentarios.

Sin embargo, en los últimos años se ha consolidado la pluralidad política en el país y se ha transitado hacia un régimen mucho más abierto. En las circunstancias actuales, la permanencia de la no reelección ya no tiene razón de existir y únicamente genera un Congreso débil.

Sin duda una de las cuestiones centrales para el fortalecimiento del Congreso reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes, abriendo la posibilidad a la existencia de verdaderas carreras legislativas. Un Legislativo fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse.

La reelección consecutiva generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría hacia una mayor responsabilidad pública y a la rendición de cuentas. En este sentido, tendría que volver a su distrito a explicar su trabajo y sus decisiones legislativas.

¹¹ Valenzuela, Georgette José, “Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924” en Espinoza Toledo, R. y Jeffrey Weldon (Coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*. Cámara de Diputados-UAM-Universidad de Colima-M.A. Porrúa, México, 2007, pp.418-9-

¹² Weldon, Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-releccionistas de 1993” en Dworak, Fernando F. (Coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE-Cámara de Diputados, México, 2003, pp. 33-4.

Por otro lado, los legisladores podrían adquirir mayor experiencia legislativa y desarrollarían una carrera parlamentaria. Así se posibilitaría su profesionalización y el surgimiento de *memoria institucional* en el seno de los órganos legislativos.

Como afirma Giovanni Sartori, en este sentido, "En México la razón más fundamental por la cual el Congreso luego no puede hacer nada es justamente ésta, que no son reelegibles. Es decir, no hay mejor manera para destruir la autonomía de un Parlamento que la que consiste en decir: se tienen que ir todos a casa."¹³

En concreto, la adopción de la reelección consecutiva tendría, al menos, seis ventajas:

1. *Profesionalización de la política.* La primera ventaja es la de dejar de considerar a la política como algo efímero en el tiempo. Se trata de permitir un proceso de aprendizaje y de fomentar que los legisladores tengan experiencia en el trabajo que realizan. Sólo el que esté años en el asunto es capaz de hacer el trabajo legislativo bien. En el ámbito legislativo, la reelección fomenta el desarrollo de conocimientos expertos, pueden ser funcionales desde una perspectiva de eficiencia y efectividad contribuyendo de esa manera a la calidad de la política. La experiencia no es sólo de carácter individual, sino también institucional.
2. *Efectividad del sufragio democrático.* El principio de no reelección priva al electorado del derecho a votar y a elegir a quienes ellos decidan así como limita el derecho a ser candidato. Según la teoría democrática, se permiten las restricciones del principio democrático cuando son funcionales para el buen desarrollo de la propia democracia. En este caso, la no reelección priva al elector de votar y al representante de ser votado sin que existan razones democráticas que avalen dicha medida.
3. *Fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante.* Una cierta estabilidad y continuidad de sus representantes, permite que el votante pueda tener un mayor conocimiento y proximidad con los miembros de la clase política, reduciendo con ello la distancia que existe (o que se percibe) actualmente en México entre dicha clase política y el elector. La no reelección impide que los ciudadanos observen y fiscalicen de forma eficaz a su representante, y que puedan establecerse vínculos de confianza. Es decir, con la abolición de esta regla pueden incentivarse las relaciones entre el votante y su elegido, generando un importante capital social en beneficio de la comunidad. Además de fomentar la gestión por parte de los propios representantes, como una forma de hacer frente a los problemas de su electorado.
4. *Aporte a la institucionalización de los partidos políticos.* Con una mayor permanencia de los parlamentarios (si así lo deciden los votantes), se fomenta una relativa estabilidad en la orientación política de los partidos, en su estructura interna, su personal y en sus relaciones con los diversos grupos sociales y con el electorado.
5. *Revalorización del parlamento en el sistema político.* La profesionalización de los legisladores implica una mayor fortaleza del Congreso y en consecuencia una mayor presencia en el debate público por parte de este órgano representativo. Significa que está en capacidad de desarrollar un mucho mayor y un mejor papel como contrapeso del Poder Ejecutivo.

¹³ Sartori, Giovanni. "Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968" (Entrevista) en Achard, Diego y Flores, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE. México, 1997, p. 317.

6. *Aumento de la responsabilidad política.* La existencia de la no reelección implica que los representantes no puedan presentarse nuevamente frente a su electorado para que éste les pueda pedir que rindan cuentas de su actuación. Con ello no existe la posibilidad de exigir responsabilidades políticas a los representantes.¹⁴

En cuanto a las posibles desventajas está la posibilidad de que un cargo sea capturado por intereses poco transparentes o aún ilegales.

Es por ello que en nuestro grupo parlamentario consideramos que para fortalecer al Congreso hay que fortalecer primero, a sus integrantes. Por todo esto, resulta indispensable introducir la reelección consecutiva en el seno del Parlamento Mexicano.

Derecho Comparado

Un análisis de derecho comparado muestra que prácticamente la unanimidad de los países permite la reelección de sus legisladores.

En el caso de los sistemas de gobierno parlamentarios de la Unión Europea, todos admiten la reelección de los parlamentarios. Sin embargo, hay que destacar los casos de los países más cercanos a México, tanto culturalmente como en cuestión de sistema de gobierno. Por ello nos enfocamos al estudio de los regímenes presidenciales latinoamericanos.

Todos ellos permiten la reelección consecutiva de los legisladores, excepto el caso de México y de Costa Rica. Algunos de estos países tienen disposiciones constitucionales a este respecto y otros —la mayoría— lo delegan en su legislación secundaria.

Propuesta

En esta iniciativa de reforma constitucional se propone, de forma concreta, que los diputados —tanto federales como locales— puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un período de 9 años. Por su parte, en el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años en dicha cámara.

En el caso de los diputados locales la propuesta contiene una norma simplemente habilitante, de modo que cada entidad federativa pueda tomar la decisión que estime más adecuada a su propia realidad. De esta manera se respeta plenamente la lógica federalista de la Constitución mexicana y se abre un espacio de debate al interior de cada Estado, como corresponde al México pluralista y democrático en el que vivimos.

Con estas medidas se logran obtener todas las ventajas apuntadas anteriormente sobre la reelección y permiten a su vez una circulación y renovación de las élites parlamentarias del país.

4. Reducción del número de integrantes de las Cámaras del Poder Legislativo

México tiene una importante sobredimensión de sus cámaras legislativas en el ámbito federal. Con sus 628 legisladores (500 diputados y 128 senadores) es el país con mayor número de representantes en términos

¹⁴ Véase Nohlen, Dieter, "La reelección del parlamento en México" en Nohlen, Dieter. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales*. UNAM-Porrúa, México, 2006, pp. 81-90.

absolutos de toda América Latina, aún por delante de un país como Brasil que cuenta con una población mucho mayor.¹⁵

Lo cierto es que unas cámaras legislativas tan numerosas ofrecen importantes problemas de coordinación.

A lo largo de la historia nacional, el Senado era la cámara encargada de la representación territorial; así, estaba compuesta por legisladores que representaban a las entidades federativas. Por su parte, la Cámara de Diputados era más reducida y estaba integrada en su totalidad por representantes elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

No es sino hasta la reforma política de 1977 que se introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados —más allá del antecedente de los llamados diputados de partido creados con la reforma electoral de 1963-4. Hasta ese momento prevalecía el abrumador dominio del sistema de partido hegemónico, en donde el partido oficial ocupaba prácticamente la totalidad de los puestos representativos en ambas cámaras; y los diversos grupos de oposición casi no tenían posibilidades de tener presencia en el Poder Legislativo a través del principio de mayoría ya señalado. La fórmula antecesora —los mencionados diputados de partido— se mostró insuficiente para abrir espacios representativos a la oposición en el Congreso.

Con la mencionada reforma político-electoral de 1977 se instaura un sistema electoral mixto con predominante mayoritario. La composición de la Cámara de Diputados se transforma y se crean cien curules elegidos por el principio de representación proporcional. Con ello la cámara baja pasa a estar integrada de 300 a 400 Diputados.

Posteriormente se implementó una nueva reforma político-electoral que fue encaminada en el mismo sentido; En 1986 aumentó una vez más el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando de los cien mencionados anteriormente a doscientos. Con ello la cámara creció de 400 hasta su composición actual de 500 representantes populares. Dentro de las motivaciones para implementar dicha reforma, se mencionó la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores existentes en ese momento. En consonancia con el aumento de la pluralidad política y social que estaba viviendo el país, los órganos de representación popular debían adaptarse y volverse más acordes con esa realidad.

Con la transformación de la normatividad electoral de 1993 se estableció que el Senado se compusiera de 128 legisladores —frente a los 64 anteriores—. Se pasó de dos senadores por entidad federativa a cuatro; tres para el partido más votado y el restante para la primera minoría. Sin embargo, esta disposición nunca llegó a utilizarse, ya que antes de su aplicación sobrevino un nuevo cambio normativo.

Con la importante reforma electoral de 1996 se introdujo —entre otros cambios— el límite actual del número de diputados que puede tener un solo partido: no más de 300, frente a lo que anteriormente se disponía que era de 315. Adicionalmente se reestructuró la composición del Senado, introduciendo —al igual que en el caso de su cámara co-legisladora— el principio de representación proporcional, con lo cual se rompió la máxima de que esta cámara era representativa de las entidades federativas. Con ello, su integración quedó como se encuentra en la actualidad: 128 senadores en total, de los cuales dos son para el partido que obtenga la mayor votación en cada estado y uno para la primera mayoría; los 32 restantes serán

¹⁵ Al respecto, véase Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada". en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez. (Coords.). *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007* IJ-UNAM, IDEA Internacional, México, 1ª reimpresión, 2008, pp. 86-7.

elegidos siguiendo el principio de representación proporcional ya mencionado, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Lo cierto es que las motivaciones que indujeron la introducción de estas reformas han perdido, en gran medida, su razón de ser. El escenario electoral es radicalmente diferente al que se vivía cuando se consideró necesario abrir ciertos cauces institucionales a los grupos de oposición política, facilitándoles su ingreso en los órganos de gobierno del Estado mexicano, ya que se encontraban en una situación de extrema debilidad y desarticulados, sin posibilidades reales de competir frente al partido oficial dominante en ese momento de la historia nacional.

Si en ese instante el partido hegemónico acaparaba prácticamente la totalidad de las curules, en la actualidad la competencia partidista se encuentra plenamente instalada a lo largo y ancho del país. Existen tres grandes opciones políticas y algunas otras minoritarias que pueden disputar de forma real la victoria en los distritos electorales.

En este sentido, creemos que hay que pasar de una visión en la cual se buscaba privilegiar la representatividad a una en la que se persiga una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras. Por ello se propone disminuir el número de Diputados a 400 —reduciendo a únicamente cien los escaños asignados por representación proporcional— y el de Senadores a 96 —con la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional.

Con este cambio, las cámaras se harían mucho más *manejables*, en el sentido de facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos. Sin duda, resulta evidente que el elevado número de legisladores puede llegar a retrasar —o en un caso extremo a impedir— los acuerdos, tanto en lo que se refiere al interior de los grupos parlamentarios como en las comisiones o bien en el Pleno de las cámaras, elevando con ello la dificultad de las negociaciones y la generación de pactos.

Al reducirse el total de legisladores, también tendrían que disminuir el número de integrantes de las comisiones, con lo cual se facilitaría su trabajo, serían mucho más operativas y resultarían ampliamente fortalecidas.

Otra ventaja nada desdeñable es que aumentaría la calidad de la representación política-parlamentaria. Es decir, al reducirse el número total de curules disponibles en ambas cámaras, el *mercado político* estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía, bien sea por su preparación, por sus conocimientos técnicos en alguna materia importante para el Congreso, por su experiencia o por su representatividad social.

Por último, si bien no es la razón principal, se reducirían los costos de los órganos de representación: al ser cien diputados y 32 senadores menos, el erario público —es decir, los contribuyentes— se ahorraría sus sueldos, espacio de oficinas, viáticos, asesores, etcétera.

Resulta de vital importancia destacar que en el caso de la Cámara de Diputados, además, no se perdería representatividad y pluralismo. Tal y como se desprende del siguiente cuadro, la integración de la cámara no sufriría cambio alguno. Aplicando los resultados electorales de las elecciones más recientes —en las cuales ya se puede hablar de una verdadera competencia electoral— a una cámara de 400 miembros, no hay apenas diferencia.

La variación en el porcentaje de escaños que obtiene cada partido es minúscula, y por el contrario, las ventajas de la disminución de curules son realmente apreciables.

Distribución de asientos en la cámara de Diputados (%)
 Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente, 400 diputados (300 MR y 100 RP)

	1997		2000		2003		2006		2009	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	24	25	45 ⁺	46	31	31	41	42	29	29
PRI	48	48	42	43	45	45	25 ^{***}	24	47 ^{*****}	47
PRD	25	26	13 ^{**}	11	19	20	32 ^{****}	32	14	15
PT	1	1	--	--	1	1	--	--	3	2
PVEM	2	1	--	--	3	3	--	--	4	4
CONV.	--	--	--	--	1	1	--	--	1	1
PANAL	--	--	--	--	--	--	2	1	2	2
PSD	--	--	--	--	--	--	1	0.4	--	--

* PAN+PVEM. ** PRD+PSN+PAS+PT+CONV. *** PRI+PVEM. **** PRD+PT+CONV.
 ***** PRI+PVEM hicieron coalición en 63 distritos.
 Fuente: Casar, María Amparo. "Reformas en el aire". *Nexos* núm. 384, diciembre 2009, pág. 39.

Asimismo, en el caso del Senado se trata de recuperar el carácter original que históricamente ha tenido como cámara representativa del territorio, es decir de las entidades federativas, eliminando a aquellos senadores elegidos por el principio de representación proporcional.

En la integración de la Cámara Alta, con la eliminación de los legisladores que proponemos, no se cierran los cauces de representación política a los partidos minoritarios, ya que ésta continúa estando presente en el seno de la cámara mediante los 32 senadores elegidos por la ruta de asignación a la primera minoría en cada una de las entidades federativas. De esta forma queda garantizado el pluralismo político y la representación de las diferentes fuerzas políticas.

Estas propuestas no son nuevas, si no que es un viejo reclamo tanto de la sociedad como del Partido Revolucionario Institucional, y recientemente de otros partidos.

De hecho, únicamente tomando como referencia la LIX y la LX legislaturas, en la Cámara de Diputados el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó nueve iniciativas para reducir el número de legisladores federales.

A este reclamo se nos han unido otras fuerzas políticas, hasta el extremo que en la actualidad prácticamente existe un consenso sobre la necesidad de reducir el tamaño de las cámaras legislativas.

Así, el siguiente cuadro muestra el número de iniciativas presentadas por cada grupo parlamentario, en este sentido, en las legislaturas apuntadas:

Número de Iniciativas sobre la reducción de las Cámaras presentadas por Grupo Parlamentario (LIX y LX Legislaturas)

	Grupo Parlamentario				
	PAN	PRI	PRD	PVEM	Convergencia
Número de iniciativas	3	9	1	1	1

Fuente: Gamboa Montejano, Claudia. "REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE LEGISLADORES"

FEDERALES” Estudio Teórico- Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado. Cámara de Diputados, 2007, pág. 39.

Una amplia mayoría de las propuestas llevadas a cabo por los diferentes grupos parlamentarios coinciden en la oportunidad y la necesidad de reducir los escaños disponibles en cada cámara: para el caso de la de Diputados de 500 a 400, y para el Senado de 128 a 96 senadores.

Para ambos casos existe la coincidencia de aplicar la reducción a la representación proporcional.

En el cuadro subsiguiente se expone el contenido de las iniciativas de reforma constitucional ya mencionadas, en lo que se refiere al caso del Senado.

Destaca, igualmente, el acuerdo tácito existente entre los principales partidos políticos para la eliminación de la representación proporcional en la Cámara Alta.

REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE SENADORES		
PROPUESTA	GRUPOS PARLAMENTARIOS QUE COINCIDEN	OBSERVACIONES
• Elegir 96 senadores: 64 de mayoría relativa y 32 asignados a la primera minoría	PAN PRI	- Se reduce de 128 a 96 senadores, desapareciendo los senadores de representación proporcional.
• Elegir 96 senadores: 3 por cada Estado y 3 por el Distrito Federal.	PRI	Se señala que serán electos directamente, remitiendo a los términos que disponga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
• Elegir 96 senadores: 3 por cada Estado y 3 por el Distrito Federal.	Convergencia	- En este caso se especifica que los senadores serán electos a través del sistema de listas abiertas y modalidad de voto único.
• Elegir 96 senadores: 64 de mayoría relativa y 32 de representación proporcional.	PNEM	- Desaparecen los senadores de la primera minoría.

Fuente: Gamboa Montejano, Claudia. *“REDUCCIÓN EN EL NÚMERO DE LEGISLADORES FEDERALES” Estudio Teórico- Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, de Derecho Comparado, de Iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, y propuestas de las Reformas del Estado. Cámara de Diputados, 2007, pág. 41.*

Dentro de este conjunto de iniciativas, queremos rescatar y suscribir nuevamente lo que nuestro grupo parlamentario y nuestros diputados afirmaban de forma contundente en ese entonces:

Una reducción del número de diputados federales y de senadores plurinominales permitiría lograr que el trabajo de ambas legisladoras fuera mejor y más eficiente. En la actualidad, con 500 diputados federales y 128 senadores, su labor se complica, con el consiguiente estancamiento del proceso legislativo.

Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es un órgano legislativo eficiente, no permite el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo de comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios a la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la nación requiere con urgencia. Además, genera costos que, aún cuando no son lo más importante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.¹⁶

En el mismo sentido y abundando en lo dicho anteriormente, podemos aseverar que:

(...) el número de legisladores actual ha provocado la falta de una organización adecuada, así como el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y las cámaras, lo que motiva el rezago y la lentitud del trabajo legislativo, y hace que el Congreso de la Unión no asuma cabalmente la función de pesos y contrapesos. Además habría que sumar, si no de manera relevante pero sí secundaria, los costos económicos que a su vez conlleva el que los apoyos técnicos, administrativos, informáticos, etc., se pulvericen o distribuyan en un número tan alto de legisladores.

De lograrse la reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con dominante mayoritario, con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

(...) a menor tamaño de la Cámara de Diputados, además de obtener otros beneficios, se mejorará la organización y funcionamiento del trabajo en dicha Cámara, permitiendo que ésta cumpla eficazmente sus atribuciones constitucionales y legales.

Más recientemente, en los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado (CENCA), instaurada por mandato de la Ley para la Reforma del Estado se propusieron igualmente la reducción del número de miembros de ambas Cámaras.

En el documento sobre “Régimen de Estado y de Gobierno” elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a petición de la propia CENCA, al analizar la integración de las cámaras se apunta que:

La reducción en el número de legisladores puede tener un impacto sobre la capacidad de organización y conducción de los trabajos legislativos. Por otro lado, la supresión de los senadores de representación proporcional puede verse

¹⁶ Iniciativa que reformó los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, número 2132-I, martes 14 de noviembre de 2006.

¹⁷ Iniciativa que reformó los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, número 1904-V, miércoles 14 de diciembre de 2005.

como una propuesta coherente con la idea de regresar hacer del Senado una cámara de representación territorial, en el marco de nuestro sistema federal.¹⁸

En el mismo sentido, en las propuestas elaboradas por nuestro partido para el análisis y la discusión en el seno de la propia CENCA, sosteníamos la necesidad de “hacer más ágil, eficiente y representativo al Poder Legislativo Federal” y para ello planteábamos específicamente “la reducción del tamaño de la Cámara de Senadores, mediante la eliminación de la lista de Senadores por Representación Proporcional”.¹⁹

Propuesta

En consecuencia, los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional proponemos que el Senado de la República se integre por 96 Senadores.

Se plantea la eliminación de los 32 parlamentarios elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Con ello se propone la integración de la Cámara Alta mediante la elección de tres senadores por cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal; dos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, tal y como lo dispone actualmente el artículo 56 constitucional.

En el caso de la Cámara de Diputados, se establece una reducción del número de legisladores, pasando de los 500 actuales a 400. Se conservan —como se encuentra regulado actualmente— los 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

Los diputados nombrados por el principio de representación proporcional se reducen a 100, a diferencia de los 200 que existen actualmente; los cuales serán electos mediante el sistema de listas en una sola circunscripción electoral nacional, a diferencia de las cinco circunscripciones existentes actualmente.

Por último, se propone que ningún partido político pueda tener más de 240 diputados por ambos principios, excepto en el caso en que obtenga más representantes por el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Con esta medida se busca mantener el límite actual de sesenta por ciento de los integrantes de la cámara que como máximo puede tener un solo partido, según lo dispone el artículo 54, fracción IV de la Carta Magna.

5. Fomento del trabajo de las comisiones legislativas

El papel de los parlamentos contemporáneos resulta fundamental para el correcto funcionamiento del sistema democrático representativo.

La cantidad y complejidad del trabajo parlamentario ha alcanzado en nuestros días un nivel inimaginable en el pasado.

¹⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*. Agosto de 2007.

¹⁹ *Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el marco del diálogo para la Reforma del Estado*. 24 de mayo de 2007.

Los Parlamentos en un principio estaban organizados únicamente como una gran asamblea. Es decir, funcionaban como un colegio único. Ello generaba innumerables inconvenientes prácticos, debido a su gran tamaño. A partir de la búsqueda de una división racional del trabajo, y, a su vez, de aumentar la eficacia, se crean las comisiones, como órganos internos de deliberación.

Lo cierto es que la gran complejidad de la dinámica política actual, implica la necesidad de que existan poderes legislativos altamente sofisticados y profesionalizados.

Con la creación de las comisiones parlamentarias se ha buscado históricamente agilizar y facilitar el procedimiento legislativo, dado que la discusión es más sencilla si se realiza en el seno de un grupo reducido y mucho más especializado en el tema a debatir; con ello, además, se premia la especialización de las comisiones y de sus integrantes.

Sin duda, las comisiones son las instancias que destacan en la actualidad dentro de la vida diaria de los parlamentos.

Las comisiones permanentes del Congreso de la Unión tienen una tarea fundamental para el desarrollo de las cámaras y de sus Plenos, según se desprende del artículo 72 constitucional y de lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comisiones, en este sentido, son definidas por la normatividad interna que regula al Congreso mexicano como aquellos "órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales."²⁰

Una de las principales tareas que deberá desarrollar una comisión es la de dictaminar los proyectos de ley o decreto que le sean turnados por la Mesa Directiva de la cámara respectiva. Es durante este período del procedimiento legislativo que su intervención resulta de vital importancia, ya que en él se concreta definitivamente el contenido de la ley.

La elaboración y aprobación del dictamen es el insumo primordial con el que trabajará el Pleno de la cámara para la discusión y análisis de la propuesta normativa. Así pues, "de un buen trabajo en comisión que permita redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes con relación a la iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del pleno".²¹

Propuesta

Se propone, en consecuencia, establecer que a los diputados y senadores que no concurran a una reunión, sin causa justificada o sin permiso, se les descontará la dieta correspondiente al día en que falten; así como obligar a que las comisiones ordinarias de las cámaras sesionen desde los treinta días previos a la apertura de los períodos ordinarios de sesiones para desahogar el trabajo legislativo pendiente (minutas, iniciativas y puntos de acuerdo).

²⁰ Artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Mora-Donatto, Cecilia, "El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número Conmemorativo, 2008.

6. Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario

En el contexto del sistema político mexicano ha sido habitual identificar la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo como una de las causas del autoritarismo y de la corrupción gubernamental experimentada en el país en las últimas décadas. Sin duda, la debilidad del Poder Legislativo por momentos ha impedido un real y efectivo control sobre el Ejecutivo y la administración pública.

Para hacer frente al fortalecimiento del Poder Legislativo y combatir la corrupción política, resulta imprescindible priorizar los instrumentos de control que incentiven una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las tareas fundamentales de cualquier Parlamento en un Estado democrático, en donde están presentes una serie de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio irresponsable de las actividades gubernamentales.

Así pues, el Congreso mexicano está llamado a cumplir un papel determinante en la responsabilidad y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos de más alta jerarquía.

Dentro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, sostenemos que la irresponsabilidad y la ausencia de rendición de cuentas por parte de los gobernantes ponen en peligro la libertad y los derechos de los gobernados.

A partir de esta idea es que proponemos la introducción de una serie de mecanismos de control parlamentario hacia el Poder Ejecutivo, los cuales deben ser incorporados en el seno de nuestra Carta Magna.

Nuestra propuesta no es nueva, ya que quedó plasmada en las discusiones llevadas a cabo en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), creada por mandato de la Ley para la Reforma del Estado, en donde planteamos la necesidad de un mayor control de tipo político llevado a cabo por el Poder Legislativo.

En particular, nuestro partido sostuvo que “resulta claro que debemos actualizar y ajustar el marco de atribuciones de la Presidencia para que ésta pueda funcionar en una realidad política determinada por una gran pluralidad en el Congreso, pues resulta evidente que la etapa de las mayorías absolutas y el partido hegemónico es irrepetible, ante la diversificación política de nuestra sociedad”²².

En esa instancia sostuvimos asimismo la necesidad de incorporar a la institución presidencial una renovación que incluyera instrumentos necesarios para una relación eficaz con el Poder Legislativo; y en consecuencia, modernizar los mecanismos a través de los cuales el Ejecutivo Federal rinde cuentas al Congreso y a la sociedad.

En este sentido, por ejemplo, resulta evidente que tanto el actual como el anterior formato del informe presidencial no resultan funcionales dentro de un sistema político plural y democrático.

El informe presidencial es una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio de puntos de vista entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, con la regulación prevista en el artículo 69 actual, es una oportunidad perdida.

²² *Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el marco del diálogo para la Reforma del Estado*, 24 de mayo de 2007.

Nuestra idea se fundamenta en el propósito de diseñar las bases de un nuevo diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero de ninguna manera se intenta entrar en una polémica estéril con la figura del Presidente de la República, ni mucho menos exponerlo a algún tipo de vejación pública.

Por el contrario, el control parlamentario debe cuestionar la actividad ordinaria del gobierno y la administración, sobre todo aquellas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos. En muchas ocasiones los escándalos por uso inadecuado de fondos estatales se pudieron haber evitado, si hubiera existido algún control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de contratos, el destino de los recursos, etcétera.

En este sentido, el control parlamentario al que nos referimos tiene las siguientes características:

- a) En primer lugar estamos hablando de un control de tipo político, entre otras cosas por la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.
- b) Otra particularidad que podemos atribuir a dicho control es que puede ser sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).
- c) Una característica más que es importante destacar del control parlamentario es en relación con los efectos que el mismo puede ofrecer, es decir, el simple hecho de desplegar el control parlamentario implica un resultado en sí mismo, evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, que las actividades de los titulares del poder público pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo lupa) y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse de la crítica institucionalizada que en todo sistema democrático debe ejercer el Parlamento.
- d) Como consecuencia de las anteriores características, podemos señalar que los efectos de este control no siempre son sanciones (salvo en el caso que así lo señale expresamente una norma) sino que su eficacia descansa, más que en sanciones inmediatas o presentes, en sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control puede desencadenar. De esta manera, lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.²³

Como apunta Diego Valadés: "la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario, en especial de las preguntas y las interpelaciones, facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país".²⁴

Lo cierto es que no es ninguna cuestión extraña al sistema de gobierno que tenemos, todo lo contrario. En la actualidad, la mayor parte de los sistemas presidenciales de América Latina han adoptado diferentes mecanismos de control parlamentario.

²³ Mora-Donatto, Cecilia. "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 4 Enero-Junio, Año 2001, pág. 98.

²⁴ Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. IJ-UNAM/El Colegio Nacional, México, 2008, 2ª edición, pp. 222-3.

Estos controles contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

En buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes.²⁵

Además de lo ya apuntado, estos instrumentos de control tienen otra ventaja adicional: la de hacer más responsables a quienes los ejercen, no únicamente a los funcionarios fiscalizados. "Cuando los actos de control producen consecuencias prácticas, sus autores tienden a aplicarlos con mayor responsabilidad, mientras que el ejercicio de los controles que sólo tienen un alcance declarativo propicia un exhibicionismo adverso a la sobriedad de una democracia madura."²⁶

Dentro de estos instrumentos, destacan según nuestra consideración, los siguientes:

- **Comisiones de investigación:** son un instrumento para indagar acerca de cierto tema de interés nacional, ya sea por sospechas sobre la gestión de algún funcionario, la incorrecta utilización de dinero público, etcétera. Estas comisiones son órganos parlamentarios de naturaleza no permanente que realizan una determinada tarea de investigación para conocer más a fondo cierto asunto, la prestación de algún servicio, o en general sobre la actuación del ejecutivo en un punto en particular. Estando obligado el gobierno, e incluso los particulares, a aportar la información y las facilidades necesarias para el desempeño de estas comisiones.
- **Comparecencias del gobierno:** éstas implican la obligación de los funcionarios dependientes del ejecutivo de comparecer ante los órganos del legislativo. De cierta forma, estas presentaciones equivalen a sesiones informativas y consisten en requerimientos que hace el legislativo al ejecutivo para que asista a rendir informes, a explicar su conducta, a dialogar, a intercambiar puntos de vista, etcétera.
- **Mociones:** éstas son resoluciones que adopta alguna de las cámaras para expresar su postura y que generalmente tienen como finalidad exhortar, o en algunos casos ordenar, al Ejecutivo para que cambie ciertas políticas o enmiende alguna resolución; en caso extremos, como en el caso de la moción de censura, pueden culminar con la destitución de un funcionario público de alto nivel.
- **Preguntas:** con este instrumento se completa la capacidad de dialogar, investigar y conocer sobre asuntos de interés público por parte del Legislativo o de una de sus Cámaras. Las preguntas que formula la asamblea —o algún grupo o legislador en lo individual— al Ejecutivo tienen como principal finalidad permitir que los órganos parlamentarios cuenten con la información necesaria o con la postura oficial del gobierno acerca de la materia de que se trate. Estas preguntas pueden ser escritas u orales.²⁷

Derecho comparado

²⁵ Valadés, Diego. *Cit.*, pp. 224.

²⁶ Valadés, Diego. *Cit.*, pp. 223.

²⁷ Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 226 y sigs.

Sin duda, de la revisión del derecho comparado latinoamericano, podemos deducir que el sistema presidencial clásico se encuentra en franca retirada. Prácticamente la totalidad de los países de nuestro subcontinente han optado por introducir mecanismos de control por parte del Congreso —de tipo político— parecidos a los que se encuentran en sistemas parlamentarios de gobierno.

México es prácticamente el único país que conserva un sistema de presidencialismo tradicional; y se ha quedado rezagado en la adopción del tipo de controles que permiten una mejor fiscalización y rendición de cuentas por parte de los poderes públicos.

Argentina

En la Constitución argentina se establece la posibilidad de llamar a los ministros a comparecer en el Congreso; éstos deben presentar informes de labores periódicos y pueden tomar parte de los debates y las sesiones de dicho poder; el jefe de gabinete, por su parte, debe comparecer mensualmente, y puede ser censurado por el legislativo, lo que acarrea su destitución.

Bolivia

En Bolivia, la Asamblea controla y fiscaliza a los órganos del Estado, puede interpellar a los ministros, y llegado el momento censurarlos, con la correspondiente remoción del cargo.

Chile

En el caso chileno, se dispone la posibilidad de que los ministros asistan a las sesiones de las Cámaras y tomar parte de los debates, rendir informes e información de sus carteras.

Además, el Congreso puede crear comisiones de investigación, las cuales pueden requerir la comparecencia de funcionarios y exigirle información al Ejecutivo.

Colombia

En Colombia, por su parte, la Constitución ordena que la asamblea pueda citar a los ministros, exigirles información, proponer su censura y remoción del cargo.

También puede crear comisiones especiales de investigación, con la finalidad de estudiar cualquier asunto que considere pertinente.

Costa Rica

Por lo que hace a este país centroamericano, la asamblea puede nombrar comisiones de investigación, las cuales tendrán libre acceso a las dependencias oficiales.

Los Ministros podrán concurrir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando esta así lo disponga. Están obligados a presentar un informe de labores anualmente y el Congreso puede censurarlos.

Ecuador

En este caso, la Constitución prevé la posibilidad de que los ministros del gobierno puedan estar sujetos a una moción de censura, que si llega a prosperar implicará su destitución.

Guatemala

En Guatemala, los ministros tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones; también se prevé que si se emite un voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados, el ministro presentará inmediatamente su dimisión.

Cuando se solicite su presencia, los Ministros están obligados a asistir a las sesiones del pleno del Congreso o a las comisiones; podrán asistir y participar con voz en toda discusión relacionada con su cartera ministerial.

Adicionalmente, el Congreso puede nombrar comisiones de investigación en asuntos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.

Panamá

En el caso panameño, el legislativo está facultado para nombrar comisiones de investigación, citar a los funcionarios que considere oportuno, incluyendo a los ministros, para que rindan informe de sus carteras; y puede censurar a estos últimos.

Paraguay

La Constitución paraguaya establece que las cámaras pueden solicitar a los demás poderes, a los entes autónomos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que consideren oportunos; pueden citar e interpelar a los ministros y a otros altos cargos; realizar preguntas; y constituir comisiones especiales de investigación de cualquier tema que consideren necesario, incluyendo la posibilidad de indagar sobre la conducta de los funcionarios públicos.

También puede emitir un voto de censura en contra de los servidores públicos que ignoren el llamado del congreso, y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico.

Perú

En Perú, la Constitución estipula la posibilidad de que el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir al Congreso y participar en sus debates. También concurren cuando son invitados para informar; y el Presidente del Consejo o uno de los ministros asiste periódicamente para ser sometido a una sesión de preguntas.

Dichos funcionarios pueden ser interpellados y censurados; en cuyo caso deben renunciar forzosamente.

Uruguay

El caso uruguayo destaca debido a que seguramente es el que desarrolla con más detalle, al menos en el nivel constitucional, los mecanismos de control parlamentario.

Según la constitución de este país, cualquier legislador puede pedir a los Ministros, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral; al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios; un tercio de legisladores puede solicitar la asistencia de los Ministros para pedirles los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización.

Las cámaras, asimismo podrán integrar comisiones parlamentarias de investigación; y censurar a los ministros, de forma individual o colectiva. El Presidente de la República podrá objetar el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de legisladores.

Venezuela

En Venezuela está dispuesto que la Asamblea Nacional tiene facultad para censurar al Vicepresidente y a los Ministros, pudiendo ser destituidos en su caso; para ejercer el control mediante las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias; y puede crear comisiones de investigación.

Los Ministros están obligados a presentar anualmente, ante la Asamblea Nacional, un informe sobre su gestión; tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones, y podrán tomar parte en sus debates, sin derecho al voto.

Propuesta

Así pues, por todo lo expuesto anteriormente, nuestra propuesta incluye la adopción de las siguientes medidas de control parlamentario:

- El Presidente de la República presentará un informe por escrito al Congreso de la Unión, pudiendo acudir físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna; en este caso, cada grupo parlamentario expresará su opinión; tanto el Presidente de la República como cada grupo parlamentario tendrán derecho a una réplica.
- El Presidente de la República podrá asistir –si así lo cree conveniente– a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley. Dicha facultad podrá delegarse en los Secretarios de Estado.
- Los Secretarios de Estado deberán rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año y asistir a cada una de las cámaras –en caso de ser citados– para dar explicaciones sobre su gestión. Cada cámara tendrá el derecho a citarlos, para estos efectos, una ocasión de forma semestral, y en razón de analizar su informe.
- Los grupos parlamentarios de cada cámara tienen el derecho de realizar preguntas por escrito a los Secretarios de Estado, los cuales contarán con 15 días para dar respuesta, aunque se podrá prolongar este plazo otro tanto, por acuerdo del Presidente de la cámara respectiva, en razón del tipo y la cantidad de información requerida.
- A petición de por lo menos una tercera parte de los integrantes de alguna de las cámaras, se podrá someter a moción de censura a los Secretarios de Estado, o a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua, del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. La aprobación deberá ser por ambas cámaras e implicará un apérimiento o –si así se determina– la remoción del cargo, con la votación correspondiente según sea el caso.

7. Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública Reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación

Con una Cámara de Diputados en la que ningún partido político tiene mayoría, el riesgo de que finalice el año fiscal sin un Presupuesto de Egresos no es remoto²⁸. En este sentido, resulta evidente que si alguna pieza legislativa no puede faltar, es precisamente el Presupuesto, ya que es el insumo básico que permite que el gobierno trabaje y preste los servicios públicos que necesita la población.

La regulación que establece el texto constitucional en materia presupuestaria resulta insuficiente para la nueva realidad política de México.

El principal defecto del diseño constitucional vigente es que no existe un mecanismo institucional que prevea una solución adecuada para el caso de la no aprobación de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, no hay un dispositivo de emergencia que permita resolver un posible bloqueo legislativo.

Consideramos que resulta necesario el establecimiento de una válvula de seguridad para evitar la falta del presupuesto o de la Ley de Ingresos. Este mecanismo debe entenderse como la regulación que impide, en caso de que los poderes encargados de la aprobación presupuestal no se pongan de acuerdo, incurrir en una parálisis institucional, haciendo que entre en vigor un presupuesto determinado.

El orden constitucional debe prever esta situación ya que puede ser uno de los puntos débiles de cualquier sistema de gobierno. Las Constituciones deben servir para ofrecer respuestas oportunas a los problemas políticos, no para crearlos.

Llegado el primer día del año sin contar con un presupuesto (o sin su correspondiente Ley de Ingresos), las consecuencias podrían ser muy importantes, principalmente por lo que se refiere a la economía y a los mercados financieros, donde la incertidumbre provocada sería suficiente para producir una importante fuga de capitales y poner en serio peligro la estabilidad económica y financiera del país.

En este sentido caben, básicamente, dos opciones: una, que llegado el momento se tenga como aprobado el presupuesto presentado por el Ejecutivo (como ocurre en varios países según se verá más adelante), o bien que se renueve la vigencia del anterior, con una doble posibilidad: que la prórroga sea definitiva (válida para el resto del año fiscal) o temporal (mientras se ponen de acuerdo los responsables de dicha tarea).

Derecho comparado

El análisis del derecho comparado muestra que la existencia de mecanismos para evitar la parálisis gubernamental por la carencia de un presupuesto en vigor —lo que se conoce como reconducción presupuestal— está muy extendida en los sistemas presidenciales de América Latina.

La gran mayoría de naciones del área geográfica cuenta con algún tipo de disposición en este sentido. Únicamente carecen de ella Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, y por supuesto México.

Aunque lo cierto es que las reglas de reconducción de dichos presupuestos varían bastante entre los diferentes países, según se hará patente a partir de los casos estudiados.

Bolivia

²⁸ Lo mismo es cierto en el caso de la Ley de Ingresos.

En el caso de Bolivia, su recién aprobada Constitución dispone que, de no ser aprobado en un plazo de sesenta días, el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo se tendrá por aprobado.

Chile

En Chile, si el Congreso no aprueba el presupuesto, entrará en vigor el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, al igual que en el caso mencionado de Bolivia.

Colombia

En el caso de este país se contemplan varios supuestos. Sin embargo, todos van encaminados hacia el fortalecimiento del Ejecutivo, mediante la aprobación tácita de su proyecto, o en su caso, con la modificación del presupuesto previo, a su entera voluntad.

Ecuador

Por lo que toca a Ecuador, se dispone la entrada en vigor del presupuesto remitido por el Ejecutivo, en el caso de que el proyecto a discusión no sea aprobado en el tiempo estipulado.

Guatemala

En este caso se dispone que si al momento de iniciarse el año fiscal el presupuesto no ha sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto que tuvo vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Honduras

En Honduras, una ley orgánica establecerá todo lo relativo al presupuesto. Sin embargo, si al momento de iniciarse el año fiscal no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto vigente en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Panamá

En este país, si el Congreso no se pronuncia sobre el proyecto de presupuesto, entrará en vigor el propuesto por el Ejecutivo. Sin embargo, si lo rechaza se considera automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo.

Paraguay

En este caso, si por cualquier razón no hay un presupuesto aprobado dentro de los plazos previstos, continuará en vigor el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

Perú

En Perú, si no hay un presupuesto aprobado para el día 30 de noviembre, entre en vigor el proyecto enviado por parte del Presidente de la República.

República Dominicana

En la República Dominicana, si por cualquier razón no hay un presupuesto aprobado antes del cierre de la legislatura, continuará en vigor el del ejercicio fiscal anterior.

Uruguay

En el caso uruguayo, también rige la fórmula de prorrogar el presupuesto del año en curso, en tanto es aprobado el del ejercicio fiscal venidero.

Venezuela

Por último, en Venezuela se prevé que si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o si el mismo fuere rechazado, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

Revisión de la Cuenta Pública

Por otra parte, la revisión de los recursos públicos empleados en el desempeño de las tareas de gobierno debe ser sometida a una amplia revisión. Consideramos que la parte del gasto, los controles y, sobre todo, el establecimiento de responsabilidades se encuentran inadecuadamente regulados en la Constitución Política.

Por lo que toca a la revisión de la Cuenta Pública —que le corresponde hacer anualmente a la Cámara de Diputados—, no hay consecuencias en caso de que no emita algún dictamen, o de que lo haga en un sentido reprobatorio. No existen consecuencias políticas ni en uno ni en otro caso, para los involucrados.

Por ello proponemos, asimismo, que se reforme la parte relativa al desahogo de la Cuenta Pública.

La coyuntura y la oportunidad resultan imprescindibles para que este trámite tenga sentido. Es decir, no tiene ningún caso que su verificación se lleve a cabo de una manera tan tardía, como está recogido actualmente en la Constitución. Creemos que los tiempos de su presentación, auditoría y aprobación deben reducirse considerablemente. Para ello proponemos que los principios de anualidad y posterioridad se eliminen. En esta medida, nos apoyamos en lo dicho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que sostiene que:

Para el logro del propósito de la vigilancia eficaz de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación ya no deberá estar sujeta al principio de posterioridad establecido en el artículo 79. La derogación del principio de posterioridad es imprescindible para asegurar la coherencia e integración de esta propuesta.²⁹

También se propone que se reduzca el tiempo disponible para desahogar las observaciones y recomendaciones, con la misma finalidad, de poder discutir su revisión con mayor oportunidad.

²⁹ *La Reforma del Estado. Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, 2009.

Consideramos oportuno que los máximos responsables políticos, en el caso de un uso incorrecto de los recursos públicos, sean sometidos a una moción de censura por parte del Poder Legislativo. Se trata de un mecanismo básico de rendición de cuentas, que fortalece el quehacer de la Cámara de Diputados como órgano soberano, depositario de la representación popular.

Finalmente, un tema que tiene que ver con la correcta utilización de los recursos públicos es el de las partidas secretas. Si bien no se han utilizado desde hace muchos años, su sola previsión dentro del ordenamiento constitucional resulta inapropiada para un Estado democrático. Una medida de este carácter es incompatible con un sistema pluralista en el que el gobierno se encuentra sujeto a la rendición de cuentas. En consecuencia, se propone su eliminación.

Propuesta

Así pues, por todo lo apuntado con anterioridad, nuestra propuesta se divide en tres apartados:

- En primer lugar, se prohíbe la existencia de partidas secretas de cualquier tipo, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que se reformar el cuarto párrafo del artículo 74 constitucional, actualmente en vigor;
- Se establece un mecanismo de reconducción para el caso que llegado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, no estén aprobados La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación o ambos; para ello se dispone que dichos documentos del año anterior seguirán teniendo vigencia, en tanto son aprobados los del ejercicio correspondiente;
- En cuanto a la Cuenta Pública, se adelanta el plazo de presentación –del 30 al 1º de abril– para la entrega del informe del resultado de su revisión a la Cámara de Diputados –del 20 de febrero del año siguiente al de su presentación al 20 de enero–, y para su aprobación –del 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación al 30 de abril del año siguiente al de su presentación—. En caso de que la cámara no se pronuncie en ese plazo, la Cuenta Pública se tendrá por aprobada.
- Se reducen, asimismo los plazos para desahogar las observaciones y recomendaciones; se eliminan los principios de posterioridad y anualidad, para que la Auditoría Superior de la Federación pueda intervenir de manera mucho más eficaz y oportuna; y en caso de que se emitiera un dictamen reprobatorio se finquen responsabilidades, mediante el proceso de moción de censura, a los titulares de las Secretarías de Estado: de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional; de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia o de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Los titulares correspondientes podrán ser sometidos al proceso de moción de censura previsto en esta Constitución, con la participación exclusiva de la Cámara de Diputados, por ser un tema exclusivamente concerniente a ella.

8. Consulta Popular

A lo largo de toda América Latina, a pesar de que las democracias tienen un carácter representativo, durante los últimos treinta años han ido adoptando figuras propias de la democracia participativa.

Estos países han ido introduciendo en su marco constitucional la posibilidad de que la población pueda intervenir directamente en la toma de decisiones, y por tanto en el devenir político y económico de su país.

Su objetivo último es involucrar al conjunto de la población en el proceso de toma de decisiones, más allá de la simple elección de sus representantes políticos.

Lo cierto es que no existe contradicción entre democracia representativa y los mecanismos de participación directa del electorado. La experiencia de los países en donde existen, y se utilizan, estas figuras muestra que más que debilitar o suplantar a las instituciones representativas, las complementan.

Con la reforma o creación de las constituciones de la región —durante las décadas de 1980 y 1990— cobraron fuerza las figuras de consulta popular, con la finalidad de obtener una mayor legitimación del sistema político y aumentar la participación ciudadana.

La razón primordial para su adopción tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente.

Así pues, se persigue una mayor participación e intervención ciudadana —y no únicamente a través de los partidos políticos— en la toma de decisiones políticas y sociales claves.

Adicionalmente, estos instrumentos pueden ser concebidos como válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitando el control de aquellos funcionarios que son concebidos como ineficaces por la población, y permiten que opciones sociales que normalmente no serían escuchadas tengan voz³⁰.

Derecho comparado

Dentro del subcontinente latinoamericano únicamente las Constituciones de México y de la República Dominicana no contemplan mecanismos de consulta popular.

Destacan los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, en donde existe la posibilidad de convocar a consulta popular.

En cuanto a su utilización, cabe afirmar que es creciente. En la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares en total, frente a veinte durante la década siguiente, y trece desde el año 2000 hasta el 2007, la mayoría para aprobar o en su caso rechazar reformas constitucionales.³¹

Las consultas populares pueden ser de dos tipos: obligatorias y facultativas u opcionales. Las obligatorias a su vez se dividen en obligatorias automáticas y acotadas.

Las consultas obligatorias automáticas se presentan en Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá. En el caso de determinadas resoluciones que afectan, por ejemplo, a la soberanía nacional, de forma automática se convoca a consulta para su referendo.

³⁰ Ver las experiencias regionales que se explican en Sousa Santos, Boaventura de. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, FCE, México, 2005.

³¹ Estos datos y los que a continuación se citan, se encuentran en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada" en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007* IJ-UNAM, IDEA Internacional, México, 1ª reimpresión, 2008, pp. 136-143.

Por su parte, Chile, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias acotadas. Es decir, en el caso de Uruguay y Venezuela, como ejemplos evidentes de este tipo de consultas, las modificaciones constitucionales deben ser sometidas a la opinión popular. En el caso chileno, únicamente cuando el Presidente y el Congreso discrepan sobre el contenido de la modificación constitucional.

En cuanto a la convocatoria, puede ser realizada por el Ejecutivo, el Legislativo o a petición popular; o puede darse por medio de una combinación de instancias. En Perú y en Uruguay, por ejemplo, únicamente lo puede convocar el pueblo. En Brasil, sólo el Legislativo. En Colombia el Presidente o el pueblo. El Ejecutivo o el Legislativo en Argentina, Guatemala, Panamá o Paraguay. Y cualquiera de los tres en el caso de Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua o Venezuela.

En la mayoría de países las materias sobre las que se puede convocar a consulta tienen alguna restricción. Entre los pocos países que no tienen ninguna reserva en cuanto al tema para consultar al pueblo, destacan Argentina, Brasil y Nicaragua.

Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela contemplan la posibilidad de que por la vía de la consulta popular se pueda abrogar una ley aprobada por el sistema representativo, lo que se conoce como referendo abrogativo o sancionatorio, aunque algunas materias quedan excluidas de esta posibilidad.

Por lo que toca al derecho comparado local, en México varias entidades federativas contemplan en su legislación la posibilidad de convocar a consulta popular, para cuestiones locales. Destacan los siguientes casos:

- Baja California;
- Colima;
- Chihuahua;
- Guanajuato;
- Jalisco;
- Tlaxcala; y
- Veracruz

Propuesta

Nuestra propuesta va encaminada en el sentido de que la consulta popular pueda ser convocada en temas nacionales de especial trascendencia mediante tres opciones:

- A solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión;
- A petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del número de firmas por la autoridad electoral, y con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; y
- A solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso.

Se establece que la autoridad electoral –además de certificar el número de firmas, en caso de solicitud ciudadana de convocatoria a consulta popular–, elaborará la pregunta o preguntas que se van a someter a consulta, apoyado en un comité de expertos constituido expresamente para ello; y será la encargada de organizar dicha consulta.

Asimismo, planteamos que las cuestiones electorales y fiscales queden excluidas de la consulta popular; y que para que el resultado de la consulta sea vinculante, deba participar por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Adicionalmente, se señala que el IFE será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de sus resultados de las consultas populares como una función estatal.

9. Autonomía del Ministerio Público

La ciudadanía ha expresado, con toda razón, una profunda inquietud respecto a la alta incidencia delictiva que existe en el país. La inseguridad pública agobia a millones de mexicanos que se sienten desprotegidos por el Estado y claman por una mayor eficacia en las tareas de prevención y persecución del delito.

Todas las estadísticas disponibles señalan la baja eficacia del Estado mexicano al perseguir el delito, dejando a un lado la gran cantidad de delitos que no se denuncian por la falta de confianza de la ciudadanía hacia las autoridades encargadas de la procuración de justicia, lo cierto es que la actuación de éstas últimas no puede estimarse como plenamente satisfactoria. Del total de denuncias presentadas, muy pocas llegan a convertirse en casos que puedan ser presentados ante un juez penal para que se abra el correspondiente juicio.³⁷

Para poder remontar la situación de evidente deterioro de la seguridad pública, nuestro Partido apoyó decididamente la reforma penal a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Consideramos, sin embargo, que es tiempo de ir más allá de los temas que fueron abordados por esa reforma, a fin de poder contar con una institucionalidad más efectiva en el combate al crimen. Por eso es que proponemos avanzar hacia un esquema de autonomía constitucional para el Ministerio Público, toda vez que estimamos que no debe seguir estando vinculado a un órgano político como el Poder Ejecutivo, sino convertirse en un órgano estrictamente técnico, encargado de la investigación del delito, del planteamiento de casos ante los jueces y de su correspondiente seguimiento.

La autonomía constitucional ha dado buenos resultados en México en años recientes, en temas tan importantes y delicados como la materia electoral o la protección de los derechos humanos. Consideramos que es tiempo de avanzar por la misma senda en materia de procuración de justicia.

De hecho, desde el Congreso Constituyente de 1916-17 —y más aún con la entrada en vigor de la Constitución de Querétaro— hubo fuertes discusiones sobre la organización y funcionamiento del Ministerio Público. Los debates más enconados tenían que ver con sus atribuciones dentro del proceso penal, por un lado, y con su estructura y encaje dentro del Poder Ejecutivo, por el otro.

A través del ejercicio de la acción penal, el Poder Ejecutivo —mediante la Procuraduría General de la República— dispone de una herramienta muy poderosa, que ha sido utilizada a veces incluso en contra de inocentes, o a veces en favor de amigos y adeptos políticos.

³⁷ Ver, por ejemplo, los datos recogidos en el Segundo Informe sobre el Derecho a la Seguridad, rendido por la CNDH y consultable en: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/infornes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>, así como los datos que, sobre el mismo tema, recopilan periódicamente instituciones como ICESI y CIDE.

Por momentos, ha parecido que el Ministerio Público —en lugar de ser un instrumento de persecución de los delincuentes— actuaba como una herramienta de control político y social, sobre la base de conveniencias partidistas y electorales.

Sin duda alguna, para desempeñar adecuadamente su función, el Ministerio Público necesita, en primer lugar, un mínimo de garantías y de estabilidad, que lo sitúen al margen de los designios presidenciales y del debate político partidista.

En el tema de la corrupción, por mencionar un ejemplo, en aquellos países en los que se ha llevado a cabo una verdadera lucha para su erradicación, se han creado aparatos de acusación pública independientes, ya que de otra manera resultaría imposible perseguir realmente a los involucrados que pertenecen a la élite política. En este contexto, la autonomía del Ministerio Público es indispensable para permitir una eficaz persecución de los delitos que se cometan desde el poder.

La dependencia del Ministerio Público respecto al titular del Ejecutivo, no garantiza una procuración de justicia imparcial, ejercida a fondo y con el pleno cumplimiento del principio de legalidad.

En este sentido, el distinguido jurista Sergio García Ramírez sostiene que actualmente “existen las condiciones para recomendar la instalación del Ministerio Público como un órgano autónomo del Estado. Esto le daría, a los ojos de la opinión pública —en el nivel general o estatal—, una imagen de independencia conveniente para el desempeño de la institución.”³³

Por su parte, el investigador emérito Jorge Carpizo, sostiene la imperiosa necesidad de otorgar autonomía plena al Ministerio Público, por las siguientes razones:

1. Realiza labor judicial extraordinariamente sensible para los derechos humanos.
2. Es una función técnica, que debe estar alejada de la política, los partidos políticos, el gobierno, los intereses de grupo o persona.
3. Son numerosos los casos de procuración de justicia que se determinan por razones políticas en contra de los derechos humanos y las pruebas contenidas en la investigación.
4. El peor sistema es aquel que hace depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo a los fiscales. Al contrario, resulta indispensable garantizar a éstos la carrera ministerial y su independencia técnica.
5. Los aspectos que comprende la autonomía real del ministerio público son: la designación del procurador general, la creación de Consejos del Ministerio Público y de la policía de investigación, la carrera ministerial y policial, la autonomía presupuestal (...).³⁴

³³ García Ramírez, Sergio. “Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada” en Miguel Carbonell (Coord.), *retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*. IJ-UNAM, México, 2004, pág. 65.

³⁴ Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. IJ-UNAM, México, 2007, pág. 156.

Así, la transición a la democracia exige, en el campo jurídico, que el ejercicio de la acción penal no sea, ni pueda convertirse, bajo ningún concepto, en un instrumento de presión política en manos del gobierno en turno.

Para consolidar la autonomía de las procuradurías, resulta muy útil la instauración de un Consejo, al igual de los que operan en el ámbito de la impartición de la justicia. Proponemos la creación, al igual que fue necesario en el caso de la judicatura y tal como lo sugiere la mejor doctrina nacional, de un órgano técnico encargado de la administración, vigilancia, disciplina y servicio de carrera del Ministerio Público.³⁵

Sostenemos la necesidad de crear un Consejo del Ministerio Público —a semejanza del actual Consejo de la Judicatura— que sea el órgano técnico especializado en el gobierno de las procuradurías: que administre, vigile, discipline y sancione a los fiscales, además de que vea por la implantación y seguimiento de un verdadero servicio de carrera ministerial.

En este sentido nos hemos pronunciado en las discusiones llevadas a cabo en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), creada por mandato de la Ley para la Reforma del Estado. En particular, nuestro partido sostuvo que:

A reserva que deberá discutirse en el marco de la Reforma del Estado la autonomía real del Ministerio Público y por tanto el nombramiento del Procurador General de la República, lo cierto es que de llevarse a la práctica esta propuesta se garantizaría en los hechos la autonomía técnica de la gran mayoría de asuntos que se ventilan al interior de estas instituciones y que son las que en realidad le afectan a la gente, pues el nombramiento de Ministerios Públicos, Peritos y Policías, no se sujetaría a la decisión discrecional del Procurador sino a méritos personales, con lo cual la posibilidad de dar "línea" en asuntos concretos se desvanece, habría incluso que garantizar mecanismos legales para que esto no suceda, como garantizar al Ministerio Público y sus auxiliares, estabilidad jurídica, se reitera, tal y como la tienen en la mayoría de los poderes judiciales del país.

(...)

Según el principio jurídico relativo a la Institución del Ministerio Público este es el representante de la sociedad. La realidad apunta trágicamente en sentido contrario, prácticamente no existe ciudadano alguno que no haya sufrido el atropello de la actuación lenta ó irregular de estos órganos de autoridad, no es ocioso señalar que reconociendo que hay servidores públicos en estas áreas que cumplen todos los días con su función de servicio a la sociedad, la enorme mayoría de casos obligan a exigir una depuración de estas instituciones y transformación de su encomienda constitucional y legal. Al igual que sucede en el Poder Judicial se hace necesario contar con órganos especializados que garanticen el correcto funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares.

Por ello, se propone la creación de un órgano supervisor de la actuación ministerial en cada Procuraduría del país que tenga representantes nombrados con fórmulas similares a la integración de los Consejos de la Judicatura y que tenga

³⁵ A este respecto, véase Fix Zamudio, Héctor. "Presente y futuro del Ministerio Público en México" en VV. AA., *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*. IJ-UNAM, México, 2004, pp. 51-2.

bajo su mando la actuación de los órganos de control interno de las Procuradurías. El objetivo del Consejo es velar por el funcionamiento honesto y eficaz de los servidores públicos que llevan a su cargo las investigaciones criminales.³⁶

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM también se ha pronunciado sobre la necesidad de otorgar plena autonomía a la Procuraduría General de la República, en un reciente documento remitido al Senado. Dicha institución afirma que:

El expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta. Ello sugiere que los resultados del órgano encargado de investigar los delitos de corrupción gubernativa y electorales y de ejercer la correspondiente acción penal, no está bien diseñado para el logro de este fin. Por otro lado, la inseguridad sobre la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos —su derecho a no tener miedo a realizar sus actividades cotidianas— suficientemente medida por cifras oficiales, también sugiere que es inadecuado el diseño para medir los resultados del desempeño, tanto del titular de dicha institución, como de cada uno de los agentes que investigan y ejercen la acción penal por delitos que afectan los derechos más básicos de los ciudadanos.

(...) la dependencia orgánica al Poder Ejecutivo de la institución encargada de la persecución de los delitos y la subordinación jerárquica de su titular al jefe del Ejecutivo, promueven el uso faccioso y por tanto arbitrario de tan importante poder punitivo del Estado.

(...) el IJUNAM propone la modificación de su diseño, para que la acción penal sea ejercida por un órgano no dependiente de un poder movido por motivaciones de partido; que la autonomía del órgano competente sea la más amplia que otorga la Constitución, esto es, que la PGR se transforme y se convierta en un órgano constitucional autónomo.

En este orden de ideas, es opinión del IJUNAM señalar que la función que realiza como órgano de persecución de los delitos debe ser considerada como función de Estado, sujeta únicamente a los mandatos de la Constitución y de las leyes.³⁷

Derecho comparado

El derecho comparado latinoamericano resulta muy ilustrativo en esta materia.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos existe una marcada tendencia a otorgarle autonomía —al menos técnica— al Ministerio Público. Excepto en el caso de la República Dominicana, en donde el Procurador General es nombrado y destituido libremente por el Presidente, en todos los demás países intervienen en su designación el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y en algunos casos inclusive sin intervención presidencial.

El Ministerio Público se encuentra dentro del Poder Judicial en países como Costa Rica, Panamá, Paraguay o Colombia (con sus peculiaridades en este último caso). Por el contrario, forma parte del Poder Ejecutivo

³⁶ *Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el marco del diálogo para la Reforma del Estado*. 24 de mayo de 2007.

³⁷ *La Reforma del Estado. Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, 2009.

en México, Uruguay y el citado caso de la República Dominicana. En Venezuela forma parte de otro poder, llamado Poder Ciudadano, que es completamente autónomo.

En países como Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Perú, el Ministerio Público tiene total independencia. Siguiendo la terminología que empleamos en México, podemos decir que son órganos constitucionales autónomos. Cabe apuntar que en el caso peruano, debe rendir cuentas al Poder Ejecutivo.³⁸

Así pues, en términos generales, en el derecho comparado se observan tres alternativas claras sobre el encaje orgánico del Ministerio Público:

- Situarlo dentro del Ejecutivo, pero con un grado elevado de autonomía técnica, administrativa y funcional;
- Incluirlo dentro del Poder Judicial; o
- Que sea un órgano constitucional autónomo.³⁹

Propuesta

En consecuencia, nuestra propuesta va en el sentido de otorgar autonomía plena al Ministerio Público y al Procurador, para poder decidir sobre su organización interna; su funcionamiento y gestión; disciplina, nombramientos y carrera ministerial; etcétera.

El Procurador será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, sin que tenga injerencia alguna el Poder Ejecutivo. Durará en el cargo cuatro años, pudiendo reelegirse una sola ocasión. Únicamente podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Asimismo, para llevar a cabo la administración, vigilancia y disciplina del Ministerio Público, se crea un Consejo, el cual contará con independencia técnica y de gestión, a semejanza del Consejo de la Judicatura.

10. Fuero constitucional

Sin duda, una de las instituciones que debe ser revisada dentro del constitucionalismo mexicano es la relacionada con el Título Cuarto de la Carta Magna, sobre la responsabilidad de los servidores públicos.

En general, en México la tasa de impunidad es muy elevada, pues llega hasta el 98% del total de delitos cometidos, según datos proporcionados por académicos e instituciones públicas como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁴⁰

La opinión pública percibe que esa inaceptable tasa de impunidad también se da en el caso de altos funcionarios que, eventualmente, pudieran verse involucrados en la comisión de hechos ilícitos. Se trata de un elemental, necesario y legítimo reclamo a favor de la rendición de cuentas. Quienes suscribimos la

³⁸ Sobre el Ministerio Público en América Latina, véase Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada" en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007* IILJ-UNAM, IDEA Internacional, México, 1ª reimpresión, 2008, pp. 80-5.

³⁹ A este respecto, véase Fix Zamudio, Héctor, "Presente y futuro del Ministerio Público en México", *Ibid.*, pp. 42-48.

⁴⁰ <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2InfSegPublica08/2InformeSeguridad08.htm>

presente iniciativa estamos completamente de acuerdo con ese reclamo social y, en consecuencia, nos proponemos avanzar hacia un régimen en el que se preserve una más amplia posibilidad de que los altos funcionarios puedan ser llamados a cuentas, siempre con respeto a la legalidad y sin que con la excusa de ese llamado se puedan ejercer presiones políticas o avanzar agendas personales.

El artículo 111 establece el fundamento constitucional de la responsabilidad de carácter penal de los servidores públicos, así como la inmunidad procesal que se les otorga, en razón del cargo que ostentan. En este artículo se detalla, en consecuencia, el procedimiento que debe llevarse a cabo para que estos funcionarios puedan hacer frente y ser sometidos a un proceso penal.

Esta inmunidad debe ser entendida como propia del puesto que ocupa el servidor público, y en ningún momento como algo personal. Lo que se protege es la función y no al funcionario de turno.

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas del gobierno, así como de acusaciones temerarias, el artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal —antiguamente llamada en forma equívoca “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, eufemísticamente, “declaración de procedencia”—, pero cuyo significado y alcance jurídico siguen siendo exactamente los mismos.⁴¹

Es decir, el procedimiento de declaración de procedencia se refiere al examen que lleva a cabo el Congreso de la Unión, de hechos que presumiblemente son delictivos, cometidos por alguno de los servidores públicos indicados, para declarar si procede la pérdida de inmunidad, y por tanto poder ser sometido a proceso penal.

El objeto de la existencia de estas inmunidades o fueros es la de evitar acusaciones sin fundamento, que puedan distraer al funcionario de sus altas tareas públicas, de manera que pueda desempeñarse libremente y sin presiones.

Sin embargo, por el comportamiento de algunos de estos funcionarios o legisladores, y por los excesos y el abuso de esta inmunidad, actualmente se encuentra en franco desprestigio. Esta figura no está pensada como una garantía de impunidad personal.

La mala utilización de este *fuero* constitucional ha provocado importantes violaciones al estado de derecho y a las garantías individuales.

En consecuencia, desde el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado, sostenemos que es indispensable que se replantee esta institución constitucional, con la finalidad de que cumpla cabalmente con su razón de existir: que garantice la autonomía de los funcionarios y la realización de su trabajo sin presiones injustificadas, a la vez que su uso no se convierta en un atropello o en un motivo para la impunidad.

⁴¹ Orozco Henríquez, J. Jesús. “Comentario al artículo 111” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. IJ-UNAM/Editorial Porrúa, México, 2006, 19ª edición, pp. 286 y sigs.

Creemos que el respeto irrestricto al Estado de Derecho y la rendición de cuentas en el ejercicio de los cargos gubernamentales, son valores irrenunciables de los servidores públicos en cualquier sistema político democrático.

Por tanto, el objetivo de esta iniciativa es mantener a salvo a los responsables gubernamentales, frente a eventuales acciones arbitrarias y sin fundamento, que pudieran llegar a afectar su trabajo, garantizando al mismo tiempo que esta inmunidad, en la práctica, no se convierta en arbitrariedad.

Para ello se modifica todo el procedimiento de declaración de procedencia, eliminando en la medida de lo posible las decisiones de órganos políticos. Se encarga su tramitación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto órgano jurisdiccional de tipo técnico y políticamente neutro.

Propuesta

Se propone, en primer lugar, eliminar el juicio político cuando se trata de los Secretarios de Estado, así como de los titulares de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del Organismo encargado de la Inteligencia y la Seguridad Nacional, ya que en su caso se contempla el proceso de moción de censura establecido en el artículo 93 constitucional.

Se reforma todo el proceso de declaración de procedencia previsto en el artículo 111. En caso de presunta responsabilidad penal, cometida por los funcionarios públicos que cuentan con inmunidad constitucional, y una vez ejercitada la acción penal por parte del Procurador General de la República, el juez de la causa detendrá el procedimiento y solicitará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integre una sala especial, compuesta por 3 ministros, cuya función exclusiva será valorar los elementos aportados por el Ministerio Público y decidir si ha lugar a la apertura del procedimiento penal.

En caso de que así lo decida la sala especial, el funcionario quedará a disposición del juez, para que desahogue el proceso penal correspondiente. En tanto se lleve a cabo dicho proceso, el funcionario podrá seguir en el cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación de la libertad.

Cuando se dicte una sentencia condenatoria, el juez que conozca de la causa la turnará de oficio al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que la revise. En caso de ser confirmada, el procesado cesará en el cargo y deberá cumplir con la pena.

Si se trata de un miembro de alguna de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, la sentencia será comunicada a la Cámara respectiva para que ésta decida si ha lugar la remoción del cargo y la aplicación de la pena.

Por último, se prevé que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean inatacables.

En cuanto al artículo 112, se precisa que una vez iniciado el proceso penal no podrá recobrase la inmunidad constitucional.

11. Restructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga –en el artículo 97, segundo párrafo– a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de “nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o

el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual”.

En este sentido, y como parte del debate sobre la reforma del Poder Judicial, y especialmente sobre la Suprema Corte, sostenemos que para consolidar a ésta como un verdadero tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación mencionada anteriormente⁴².

Dicha conclusión es compartida por el propio Poder Judicial de la Federación y en concreto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De hecho, en el libro blanco de la reforma judicial, sostiene lo siguiente:

El diseño de la Suprema Corte de Justicia corresponde ya al de un tribunal constitucional. Sin embargo, mantiene un conjunto de competencias y funciones, resabios de su anterior diseño, y que hoy dificultan su operación como tribunal constitucional. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias, que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias. (...) se recomienda que el Constituyente Permanente proceda a la eliminación de las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 de la Constitución. Ello por considerar que estas facultades no corresponden al diseño de un tribunal constitucional.⁴³

Es decir, esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser suprimida. Con la creación y plena vigencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tienen razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN.

La reforma que proponemos atiende una solicitud legítima de la SCJN, a cuyas inquietudes siempre hemos estado atentos en el grupo parlamentario del que formamos parte. Además, de esta forma se contribuye a una interlocución republicana entre poderes.

Por el contrario, sostenemos que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones de las garantías individuales, la que debe tener dicha facultad.

Por otra parte, en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 102- B, primer párrafo, dispone que:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

⁴² Véase al respecto el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 94 y 95.

⁴³ *Ibid.*, Pág. 402.

Creemos que la excepción establecida, respecto al Poder Judicial de la Federación, no tienen razón de ser:

Estimamos que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe tener facultades para poder intervenir en aquellos actos u omisiones de funcionarios del Poder Judicial de la Federación, ya que éstos también pueden llevar a cabo actuaciones que violen las garantías individuales de la ciudadanía.

La Comisión realizaría una labor de vigilancia del comportamiento de los jueces y magistrados, ya sea de oficio o por medio de denuncias de los afectados, y actuaría cuando se esté frente a una presunta violación de derechos, debido a resoluciones de carácter administrativo de los miembros del Poder Judicial. Al igual que en las otras materias, la Comisión intentaría la conciliación y en caso negativo, posteriormente, abriría un proceso de investigación, pudiendo culminar con una recomendación.⁴⁴

La CNDH, como cualquier otro *ombudsman* en prácticamente todo el mundo, posee la función de tutelar los derechos fundamentales de los particulares mediante un procedimiento informal, de forma rápida y breve, y sin poder coercitivo (emite recomendaciones). Sin embargo, debido a la gran especialización que se ha alcanzado, este órgano puede funcionar como una ayuda muy importante para los encargados de conocer las responsabilidades y de la disciplina de los funcionarios —en este caso del Consejo de la Judicatura Federal—, para que sean ellos los encargados de imponer las sanciones que procedan.

Coincidimos con el investigador emérito Héctor Fix Zamudio en el sentido de que, “en contra de lo que pudiera pensarse a simple vista, estas facultades de fiscalización judicial del *Ombudsman* no sólo tienen el propósito, que es esencial, de proteger los derechos de los litigantes, sino que también se traducen en una elaboración con las autoridades judiciales, a fin de que estas últimas puedan efectuar con mayor eficiencia sus funciones de carácter administrativo, que son cada vez más complejas y que de manera indirecta influyen también en las actividades estrictamente jurisdiccionales.”⁴⁵

De no existir la mencionada prohibición del artículo 102 constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría fungir —además de como garante de los derechos de los particulares— como un órgano coadyuvante del Consejo de la Judicatura en el descubrimiento de irregularidades y por tanto de sanciones disciplinarias a los funcionarios de Poder Judicial.

Así pues, si bien el encargado de la disciplina y las sanciones dentro del Poder Judicial de la Federación es justamente el Consejo de la Judicatura Federal, la intervención de la CNDH permitiría una mejor vigilancia y facilitaría la imposición de eventuales sanciones castigos por parte del Consejo.

Cabe precisar que —al igual que acontece en la gran mayoría de legislaciones referentes al órgano encargado de la vigilancia de los derechos humanos— en nuestra Carta Magna se contiene el principio que establece que estas instancias, la nacional y las estatales, no son competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales, ya que en caso contrario se convertirían en verdaderos tribunales y en una especie de súper poder, lesionando con ello la independencia de la judicatura.

Dicho principio, con esta reforma, no se toca y continúa con plena vigencia. El cambio normativo se refiere únicamente a los actos administrativos de los funcionarios judiciales. En conclusión, podemos afirmar que:

No es justificado el temor o la reticencia que existe por parte de jueces y tribunales sobre la intervención de los organismos similares al *Ombudsman*

⁴⁴ Fix Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el *ombudsman* y el Poder Judicial en México” en *El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales*. CNDH, México, 1993, pág. 191.

⁴⁵ *Ibid.* Pág. 192.

en sus funciones administrativas, ya que las atribuciones de investigación y de formular recomendaciones (que excluyen en su totalidad el conocimiento de los actos y resoluciones estrictamente jurisdiccionales), no menoscaban la independencia del Poder Judicial ni interfieren en sus funciones, sino que por el contrario pueden constituir una valiosa colaboración, especialmente en cuanto a la determinación de las sanciones disciplinarias.⁴⁶

Adicionalmente, estimamos que debe haber un seguimiento más estrecho por parte del Poder Legislativo respecto de aquellos funcionarios que se nieguen a aceptar las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos. Si bien las recomendaciones no son (como su nombre lo indica) vinculantes, eso no quiere decir que se puedan dejar de atender sin más. Por el contrario, si una autoridad decide no acatar una recomendación debe tener muy buenas razones para hacerlo y debe ser capaz de defenderlas ante los representantes populares.

Propuesta

Por todo lo anterior, nuestra propuesta plantea eliminar la facultad de investigación, en caso violación grave de las garantías individuales, con que cuenta actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, establecemos en el régimen transitorio la salvedad de que los casos que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el momento de su conclusión.

Adicionalmente, planteamos suprimir la prohibición a cerca de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial de la Federación, manteniendo en todo momento la imposibilidad de que dicha Comisión pueda revisar los actos propiamente jurisdiccionales.

Para finalizar, proponemos adicionar el segundo párrafo en el inciso B del artículo 102 de la Carta Magna a efecto de que los funcionarios que no acepten una recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos sean llamados ante las Cámaras del Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas, según sea el caso, a efecto de expongan las razones que fundamentan su negativa.

12. Solución de conflictos en materia de límites territoriales

Desde el texto original de la Constitución Política de 1917 se dispuso que el Congreso de la Unión tuviera como facultad arreglar de forma definitiva los conflictos en materia de límites territoriales de las entidades federativas, con excepción de aquellos de carácter contencioso. Esta facultad se incluyó en la fracción IV del artículo 73.

En marzo de 1987 se reforma el artículo 46 de la Carta Magna para establecer que los estados deberán arreglar entre sí sus límites, por convenios amistosos aprobados por el Congreso de la Unión. Posteriormente, en 1994 se hace una reforma al artículo 105 constitucional, por medio de la que se crea la controversia constitucional, con lo que se abre la posibilidad de que los conflictos de límites territoriales se diriman en esa instancia.

⁴⁶ *Ibid.* Pág. 216.

Por último, en diciembre de 2005 se reformaron los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución Federal para eliminar la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de conflictos sobre límites entre estados y concedérsela a la Cámara de Senadores.

Así, dentro de las facultades exclusivas del Senado se incluyó la de autorizar —mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes— los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas; y la de resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, igualmente mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Con esta reforma se estaba otorgando una facultad materialmente jurisdiccional a un órgano formalmente legislativo.

Si bien es cierto que existen otras funciones materialmente jurisdiccionales en manos de órganos legislativos, es evidente que no resulta lo más conveniente, ya que por la propia naturaleza de los procesos jurisdiccionales y el tipo de trabajo que lleva a cabo el Poder Legislativo, lo mejor es que se deposite este tipo de decisiones en instancias especializadas.

Las cámaras legislativas son representantes populares, que —dentro del esquema de división de poderes establecido por el artículo 49 constitucional— realizan tareas propias como puede ser el control y fiscalización al ejecutivo, discutir y en su caso aprobar la legislación, etcétera.

En todo caso, como ya se mencionó, realizar labores propiamente jurisdiccionales no está en su naturaleza ni en su diseño institucional.

Propuesta

En consecuencia, se propone que el Senado de la República mantenga la facultad de aprobar el convenio que firmen las entidades federativas sobre conflictos limítrofes, estableciendo un plazo razonable de ciento veinte días naturales para que se pronuncie, con la intención de otorgar certeza jurídica a las entidades involucradas.

Se prevé otorgar ciento veinte días naturales al Senado en este caso, ya que la idea es que antes de la elaboración del dictamen, la Comisión de Límites del Senado consulte a los Comités Técnicos Especiales de Estadística y de Información Geográfica. Esta opinión será tomada en cuenta por el Senado, pero no resultará vinculante.

Si no se pronuncia dentro de este plazo, se tendrá por aprobado el convenio que se le somete a consideración.

En caso de controversia, el Senado únicamente intervendrá como una instancia conciliatoria, si las partes así lo aceptan. Si no es así, o bien si dentro de este proceso, las partes no llegan a ningún acuerdo, se establecerá un proceso de arbitraje, en los términos que disponga la Ley.

Se prevé conservar el derecho —con el que actualmente cuentan las entidades federativas— para recurrir, mediante la controversia constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que toca al artículo 105, fracción I, en el caso de las controversias constitucionales, se elimina la excepción prevista en materia de conflictos sobre límites territoriales, ya que en el artículo 46 sí se encontraba contemplada.

En cuanto a las actuaciones que lleve a cabo el Senado, se elimina el requisito de que tengan que ser aprobadas por dos terceras partes de los individuos presentes, para únicamente requerirse mayoría simple.

13. Estado de emergencia

El Estado contemporáneo se enfrenta a retos de enorme dimensión. Ya sea por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones), por actividades humanas (contaminación en gran escala, calamidades generalizadas) o por hechos delictivos (criminalidad organizada, narcotráfico), lo cierto es que el Estado muchas veces se tiene que emplear a fondo para poder cumplir con sus esenciales funciones sociales: No son pocos los académicos que se preguntan si ante tales retos el constitucionalismo contemporáneo debe recurrir a métodos extraordinarios como la suspensión de derechos y garantías.

Tragedias cerca a nosotros, como la del terremoto en Haití, nos recuerdan la importancia de contar con los instrumentos necesarios para que el Estado pueda con celeridad y certeza frente a situaciones que se salen de toda normalidad.

La Constitución mexicana regula el tema en su artículo 29, de una forma que estimamos que debe ser mejorada.

La regulación de los casos excepcionales en los que es necesaria la suspensión de las garantías individuales, dentro del constitucionalismo mexicano ha sido tradicionalmente muy escueta. Este fenómeno seguramente está relacionado con que en México prácticamente no se ha utilizado esta figura, a diferencia de otros países de América Latina.

Sin embargo, en este sentido, sostenemos que el artículo 29 necesita una clara adecuación, acorde con los postulados del constitucionalismo moderno y a los tratados internacionales que ha firmado México en materia de derechos humanos.

Cabe precisar que la suspensión de derechos es una figura jurídica cuya finalidad no es aumentar los poderes de los gobernantes; por el contrario, permite adoptar medidas de carácter extraordinario dentro del marco de la legalidad. No debe ser entendida como una invitación a la arbitrariedad, sino justamente como un mecanismo de limitación bajo situaciones de emergencia.

La decisión de decretar una suspensión de este tipo debe ser revisable por los tribunales, ya que es la mejor manera de impedir potenciales arbitrariedades por parte del gobierno. Así, las decisiones ejecutivas quedan sometidas a un control de constitucionalidad y legalidad. Como sostiene Héctor Fix Zamudio, “la *revisión judicial de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas* puede utilizarse durante las situaciones de emergencia o de excepción, para examinar la concordancia y proporcionalidad de las medidas generales que se adoptan con motivo de las declaraciones de los estados de excepción; incluyendo las declaraciones mismas, en cuanto afectan la normalidad constitucional y los derechos fundamentales de los gobernados”⁴⁷.

Por tratarse, sin duda alguna, de un acto jurídico, la declaración de suspensión de garantías debe estar fundada y motivada en los términos previstos por la propia Constitución. Debe contener, por tanto, una explicación clara y suficiente de los motivos por los que se establece. En consecuencia:

⁴⁷ Fix Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 136.

Resulta decisivo ubicar a esta institución dentro del campo del derecho y desterrar así erróneas concepciones que la emparentan al estado de excepción con la potestad discrecional de ejercer el poder en situaciones de crisis. Lejos de ello, por tratarse una institución jurídica, su aplicación no sólo está condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte al conjunto de la población sino que, además, debe cumplir con determinados requisitos específicos, como son por ejemplo la declaración oficial del estado de excepción, la proporcionalidad de las medidas adoptadas, al igual que otros muchos otros elementos que definen su legalidad. En definitiva, estos requisitos, además de imponer limitaciones concretas al ejercicio de las facultades extraordinarias o de los llamados “poderes de crisis”, obran, en la práctica, a la manera de garantías jurídicas, explícitas o implícitas, para preservar la vigencia de los derechos humanos en dichas circunstancias.⁴⁸

La suspensión de garantías individuales, por tanto, debe obedecer, al menos, a los siguientes principios:

- **Principio de legalidad**, que implica la existencia de normas que lo regulen y de los consiguientes mecanismos de control;
- **Principio de proclamación**, supone dar a conocer dicha suspensión, por lo que resulta imposible la existencia de suspensiones de derechos tácitas o secretas;
- **Principio de notificación**: según los instrumentos de derechos humanos ratificados por el país, es indispensable notificar la suspensión a la Organización de Estados Americanos (OEA);
- **Principio de temporalidad**: la medida debe estar limitada en el tiempo, y en ningún caso puede convertirse en una situación permanente;
- **Principio de amenaza excepcional**: no se pueden suspender garantías individuales en cualquier caso; si no que hay que estar frente a situaciones realmente extraordinarias;
- **Principio de proporcionalidad**: las medidas adoptadas durante la suspensión, así como su alcance, deben estar en consonancia con la intensidad del peligro enfrentado; la proporcionalidad es un requisito de carácter complejo, el cual incluye, entre otras cuestiones, la exigencia de justificar una racionalidad de medios/fines.
- **Principio de no discriminación**, implica la imposibilidad de emplear criterios discriminatorios en el establecimiento y aplicación de la suspensión de derechos;
- **Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad** con las normas de derecho internacional suscritas por México.⁴⁹

Por otro lado, la evolución del derecho internacional de los derechos humanos —de la cual México forma parte como miembro destacado— ha traído aparejado una relativización de la soberanía y la aceptación voluntaria de la existencia de una jurisdicción internacional. En consecuencia, el derecho internacional establece pautas sobre el alcance y los requisitos que se deben observar en el caso de la suspensión de garantías.

⁴⁸ Despouy, Leandro. *Los derechos humanos y los estados de excepción*. IJ-UNAM, México, 1999, pp. 23-4.

⁴⁹ Al respecto, véase Despouy, Leandro. *Cit.* pp. 18-45; y Carbonell, Miguel. *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*. IJ-UNAM, México, 2007, pp. 44-7.

En este sentido cabe citar dos instrumentos que el país ha aceptado plenamente. En primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 4 regula las situaciones de excepcionalidad, y establece los derechos que bajo ningún supuesto se pueden suspender:

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Adicionalmente y complementando lo establecido por el mencionado Pacto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 27, las previsiones que hay que observar en estos casos:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos,

de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Por tanto, si bien la Constitución no lo establece expresamente, a partir del derecho internacional de los derechos humanos, puede concluirse que en México no pueden suspenderse todos los derechos,⁵⁰ dado que ambos instrumentos han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano, por lo que forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, tal como es definida por el artículo 133 constitucional y por la interpretación que del mismo artículo ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (desde la tesis LXXVII/99 del Pleno de nuestro Tribunal Constitucional).

Derecho comparado

Por lo que hace al derecho comparado, se observa que un número importante de países de nuestro entorno sí han desarrollado —en sus textos fundamentales—, con gran detalle y exhaustividad, la normativa respecto a las situaciones de emergencia. Veamos algunos ejemplos.

Chile

El caso del constitucionalismo chileno es uno de los que se detalla con gran precisión las posibilidades y las atribuciones del gobierno, los supuestos en los que se pueden suspender los derechos, así como los alcances de dicha declaración.

Guatemala

En este país, nuestro vecino en el Sur, su Constitución le dedica dos artículos a la posibilidad de limitar los derechos fundamentales de su población, y remite los detalles a una Ley Constitucional de Orden Público.

Destaca el establecimiento y la regulación de aquellos derechos que podrán ser suspendidos en caso de producirse un evento extraordinario, así como los requisitos para su declaratoria.

Argentina

El caso argentino queda regulado en el artículo 23 de su Constitución, y se asemeja bastante al caso mexicano, tanto por su contenido como por su brevedad.

Perú

Perú, por su parte, al igual que lo hacen otros países, diferencia entre Estado de emergencia y Estado de sitio, y las consecuencias que de ello se desprenden. Define el estado de emergencia como aquel donde exista perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio.

⁵⁰ Además de lo ya mencionado, el artículo 5 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, establece la prohibición de justificar la tortura aún en estados de guerra, emergencia, sitio, conmoción interior, etcétera.

El Estado de sitio, se refiere al caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

Brasil

El caso brasileño —al igual que el colombiano— es el que tal vez contiene un mayor grado de detalle en su Constitución, por lo que hace a los diferentes supuestos, posibilidades y límites gubernamentales, en caso de suspensión de garantías.

Llama la atención que establece un sistema de control político —a través de varios integrantes del Congreso Nacional— que acompañará y fiscalizará la actuación del titular del Poder Ejecutivo, durante la vigencia de la suspensión de derechos.

Colombia

Como ya se mencionó, la Constitución colombiana seguramente es la que expone con mayor detalle y el mayor número de supuestos en caso de hacer frente a un evento extraordinario, que implique la necesidad de suspender los derechos a la población.

España

Finalmente, citamos el caso español ya que en muchos ámbitos —tanto académicos como políticos— se considera modélico en la regulación de este tema.

La Constitución española dispone una lista de derechos que bajo ningún supuesto puede suspenderse; remite los detalles a una Ley Orgánica y establece sanciones penales para aquella autoridad que haga un uso abusivo de sus facultades mientras dure el estado de excepción.

Propuesta

En consecuencia, se propone eliminar la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de las garantías, por lo que en todo caso se requerirá la aprobación del Congreso de la Unión.

Asimismo, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo, durante la suspensión de garantías.

También se establece un límite a las garantías que son sujetas a suspensión. Por ello, consideramos que en ningún caso podrá suspenderse el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La suspensión de garantías deberá estar fundada y motivada, y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Además, en el momento en que se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decide el Congreso de la Unión, todas las medidas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.

14. Instituto Nacional de Identidad

En la actualidad existe el mandato constitucional en el artículo 36, mediante el cual los ciudadanos mexicanos están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que establezcan las leyes de la materia.

Por su parte, la Ley General de Población regula dicho mandato y establece que la "Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero" (artículo 85); dispone asimismo que el "Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad" (artículo 86).

En dicho registro deberán estar inscritos los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana (artículo 87).

En particular se determina que el "Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por esta ley y su reglamento" (artículo 88). Dicho registro así como la expedición de la "Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación" (artículo 97).

Lo cierto es que todo Estado democrático y moderno debe contar con algún instrumento de identificación del conjunto de los miembros que integran su población. Un mecanismo que a la vez resulte totalmente confiable en su información, y fácil de tramitar y de obtener por la ciudadanía.

Desde el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado consideramos que resulta de vital importancia poseer dicho sistema de identificación personal, que sea confiable y seguro, y garantice los derechos, los datos y la intimidad de los gobernados, aún frente a las propias autoridades.

Cabe recordar que uno de los resultados de la reforma político-electoral de 1990, fue la implementación de una verdadera transformación en materia de identidad personal. Se introdujo el Registro Federal de Electores así como la credencial para votar con fotografía, la cual —con el tiempo— se ha convertido en el documento de identificación personal más empleado y con mayor fuerza jurídica en todo el país.

En los hechos, el Registro Federal de Electores está cumpliendo con el mandato constitucional y con el de la Ley General de Población apuntado anteriormente. En la práctica, sin duda, el Registro Federal de Electores coincide con el Registro Nacional de Ciudadanos.

Para la realización del proceso electoral federal del año 2009, el padrón electoral en manos del Instituto Federal Electoral estaba integrado por 77.8 millones de ciudadanos empadronados, de los cuales 77.4 millones tenían en su poder la credencial para votar.

Es dentro de este marco de referencia en el que consideramos imprescindible tomar en cuenta los siguientes puntos:

- No resulta lógico desechar o ignorar los recursos humanos y técnicos que han permitido la creación de un padrón electoral de casi 78 millones de ciudadanos —que ha dado certidumbre a los procesos

electorales, cuya credencial es el instrumento más confiable de identificación, y cuenta con estrictas medidas biométricas de seguridad—, y pretender hacer otro instrumento de identificación ciudadana.

- La efectividad del Registro Federal de Electores se ha incrementado de forma notable en los últimos años. El costo del mantenimiento y actualización del padrón electoral, la credencial para votar y los listados nominales ha disminuido de forma importante: ha pasado de 59.6 pesos en el año 2000 a 26.4 pesos en 2009 en promedio por cada ciudadano inscrito.
- El costo anual por mantener actualizado el padrón electoral representa un desembolso para los contribuyentes en torno a 2 mil 208 millones de pesos. Desde el punto de vista económico, no tiene sentido crear una nueva identificación, con el consecuente costo que acarrearía.
- Asimismo, cabe apuntar que la tendencia en prácticamente todos los países del mundo —y particularmente en América Latina— va en el sentido de establecer un documento único, que pueda ser utilizado a su vez como un mecanismo oficial de identificación y para ejercer el derecho a votar.

Adicionalmente, consideramos que toda la información contenida en los registros y las bases de datos necesarios para la implementación de una cédula de identidad ciudadana resultan estratégicos, y deben estar a salvo de cualquier uso inadecuado que pudiera llegar a producirse, ya sea por parte de particulares o de las propias autoridades.

Se prevé que la ley, conforme lo estimen oportuno los legisladores, pueda extender la aplicación del registro a personas que, estando en el territorio nacional de forma permanente, no tengan la calidad de ciudadanos mexicanos. Se trataría, en este sentido, de dotar de identificaciones oficiales a menores de edad y a personas extranjeras.

Propuesta

Por todo ello, la propuesta del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado va en el sentido de crear un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional de Identidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este Instituto será el encargado de llevar a cabo el mandato constitucional, así como lo dispuesto por la Ley General de Población, en cuanto a crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para el conjunto de los habitantes del país.

Dicha entidad —de carácter independiente— retomará la estructura y los recursos del Registro Federal de Electores, garantizando la protección y confidencialidad de todos los datos incluidos en sus registros.

RÉGIMEN TRANSITORIO

Aunque es de explorado derecho que las reformas a la Constitución no pueden ser tachadas del vicio de retroactividad, ni ser combatidas, alegando esa condición, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes suscribimos la presente iniciativa nos hacemos cargo que las reformas que estamos proponiendo, en caso de ser aprobadas, representarán un cambio fundamental en la relación entre los Poderes de la Unión, que no estaba contemplada ni presente al momento en que los ciudadanos eligieron, en 2006 al titular del Poder Ejecutivo Federal, en funciones, ni a los senadores electos en aquél año, tampoco cuando los ciudadanos eligieron, en 2009, a los diputados a la LXI Legislatura de la Cámara respectiva.

Por respeto a la soberanía popular, estamos proponiendo que las reformas relativas a la ratificación de los integrantes del gabinete del Presidente de la República entren en vigor en 1° de septiembre de 2012.

En el mismo sentido, el régimen transitorio propuesto implica que los legisladores que integramos la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, no podremos beneficiarnos de la reforma que, en su caso, habrá de permitir la reelección inmediata. Así lo dicta el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos, en consecuencia se propone que la reducción del número de integrantes de las Cámaras del Congreso, así como la reelección, entren en vigor en el año 2012.

Respecto a la reforma del informe presidencial se propone que el nuevo formato se lleve a cabo a partir del año 2011.

Para la reforma de la legislación secundaria, que de manera necesaria deberá ser adecuada a las nuevas normas constitucionales, proponemos que se establezca un plazo de un año, contado a partir de la publicación de la reforma, para que realice tales adecuaciones.

Finalmente, se establece una previsión, relativa a lo establecido por el artículo 97 constitucional, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Primero.- Se adicionan un segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación revisará de oficio la constitucionalidad y validez de los decretos que emita el Ejecutivo. El Presidente contará con cuarenta y ocho horas para remitirlos, a partir del momento de su entrada en vigor. Si no lo hace, la Suprema Corte actuará de oficio.

En ningún caso podrá suspenderse el derecho a la no discriminación, la prohibición de la pena de muerte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad personal, al nombre, a la protección de la familia, a la nacionalidad, los derechos del niño, los

derechos políticos, la prohibición de la esclavitud, las libertades de conciencia y de religión, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La suspensión de garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la suspensión de garantías, bien sea por cumplirse el plazo temporal o porque así lo decide el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.

Artículo Segundo.- Se reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones y **consultas** populares;

II- V. (...)

Artículo Tercero.- Se reforman las fracciones I y III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional **Ciudadano**, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional **Ciudadano** y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público que serán proporcionados por el Estado a través de un organismo público autónomo denominado **Instituto Nacional de Identidad**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La ley regulará su integración y establecerá las garantías para la protección de los datos personales aportados al Instituto. El Instituto, de acuerdo con lo que señale la ley, tendrá la función de expedir el documento de identidad a quienes residan de forma permanente en territorio nacional, aunque no tengan la calidad de ciudadanos mexicanos.

II. (...)

III. Votar en las elecciones y **consultas** populares en los términos que señale la ley;

IV - V. (...)

Artículo Cuarto.- Se adiciona la fracción VII al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. (...)

(...)

I- IV. (...)

V. La organización de las elecciones federales y de las consultas populares es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad objetividad serán principios rectores.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **la organización y desarrollo de las consultas populares y el cómputo y declaración de sus resultados**, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

(...)

(...)

(...)

VI. (...)

VII. Se podrá convocar a consulta popular sobre temas nacionales de especial trascendencia a solicitud de:

- a) El Presidente de la República.
- b) El equivalente al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Requiriéndose en ambos casos el acuerdo del Congreso de la Unión.
- c) Dos tercios de los integrantes de ambas cámaras.

La autoridad electoral hará el recuento de las firmas y dictaminará si se cumple con el requisito establecido en el párrafo anterior; adicionalmente, organizará la consulta y elaborará la pregunta o preguntas que serán sometidas a votación, con el apoyo de un comité de expertos que se integre al efecto. La ley establecerá las reglas para su convocatoria y desarrollo.

Las materias electoral y fiscal quedan excluidas de la consulta popular.

Para que el resultado sea vinculante, será necesaria una participación mayor a la mitad de los integrantes del padrón electoral.

Artículo Quinto.- Se reforma el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. Las entidades federativas podrán arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, **los cuales deberán ser aprobados por la Cámara de Senadores.**

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución. **Si las partes no aceptaran someterse al proceso conciliatorio dispuesto por el mencionado artículo, o si no llegaran a un arreglo definitivo, se establecerá un proceso de arbitraje, en los términos que disponga la ley.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de la controversia constitucional, promovida por la parte interesada, de los conflictos derivados de las resoluciones en materia de límites territoriales.

Artículo Sexto.- Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. 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 **100** diputados que serán electos 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.**

Artículo Séptimo.- Se reforma el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema **de listas nacionales, el territorio nacional será considerado como una sola circunscripción.**

Artículo Octavo.- Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de **listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:**

I. Un partido político, para obtener el registro de su **lista nacional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;**

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para la **lista nacional**, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. (...)

IV. Ningún partido político podrá contar con más de **240** diputados por ambos principios. **Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un número mayor de curules; en este último caso no tendrá derecho a que le sean asignados diputados por el principio de representación proporcional.**

V – VI (...)

Artículo Noveno.- Se reforma el primer párrafo y se deroga el párrafo segundo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis** 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.

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

Artículo Décimo.- Se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato una sola vez.

Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta en dos ocasiones.

En el caso de que un senador o un diputado se presente para ser reelecto, no se permitirá el uso, con fines electorales, de recursos públicos, humanos o cualquier otro beneficio del que goce por razón de su cargo, y que puedan impedir que la elección se lleve a cabo según los principios de equidad, imparcialidad y legalidad establecidos en el artículo 41 de esta Constitución.

La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo Décimo Primero.- Se reforma y adiciona el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 63. Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en

un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista **nacional**, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

(...)

(...)

(...)

Artículo Décimo Segundo.- Se reforma el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión del **Pleno o de comisiones**, sin causa justificada o sin permiso de la cámara respectiva, no tendrán derecho a la dicta correspondiente al día en que falten.

Artículo Décimo Tercero.- Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. (...)

Durante los treinta días anteriores a la apertura de dichos periodos, las comisiones ordinarias de cada cámara celebrarán reuniones con la finalidad de dictaminar al inicio de cada periodo los asuntos pendientes.

(...)

(...)

Artículo Décimo Cuarto.- Se reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito **en el que dé cuenta del estado general que guarda la administración pública del país; podrá, en su caso, emitir un mensaje al respecto.**

Si el Presidente emitiera un mensaje ante las cámaras del Congreso, cada grupo parlamentario tendrá derecho a expresar su opinión sobre el contenido del mismo. Tanto el Presidente de la República como los grupos parlamentarios tendrán derecho a un turno de réplica.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito, así como citar a los secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes

bajo protesta de decir verdad. **Estos funcionarios podrán ser sometidos a una sesión de control sobre el estado que guarda su gestión.**

Adicionalmente a lo dispuesto en el párrafo anterior, los secretarios de Estado estarán obligados a presentar un informe sobre los temas de su competencia, durante los primeros cinco días de los meses de febrero y septiembre. Cada una de las cámaras realizará el análisis de dicho informe y podrá citar a los secretarios para ampliar la información y someterlos a una sesión de control.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de lo dispuesto en este artículo.

Artículo Décimo Quinto.- Se reforma el cuarto párrafo y se adiciona un último párrafo a la fracción IV, se reforman el tercero y quinto párrafos de la fracción VI, y se adiciona un quinto párrafo recorriéndose en su orden el subsecuente al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I - III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

No habrá partidas secretas en el Presupuesto de Egresos.

(...)

Cuando la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o ambos documentos no sean aprobados en los tiempos previstos y alcanzado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, seguirán vigentes los del año anterior hasta que se aprueben los del ejercicio correspondiente, en los términos que disponga la ley.

VI. (...)

(...)

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el **1 de abril** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el **30 de abril** del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones,

recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

En caso de que la cámara no se pronuncie en el plazo establecido, la Cuenta Pública se tendrá por aprobada. Sin embargo, si emite un dictamen reprobatorio que involucre los resultados de una Secretaría de Estado; de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional; de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia o de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, los titulares correspondientes podrán ser sometidos al proceso de moción de censura previsto en esta Constitución, con la participación exclusiva de la Cámara de Diputados.

(...)

Artículo Décimo Sexto. Se reforman y adicionan las fracciones U, X y XI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. (...)

II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los titulares de las Secretarías de Estado con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional; de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia, de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; de los Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. Dicho trámite en ningún caso excederá los 30 días contados a partir de que se reciba la propuesta correspondiente; vencido esté plazo sin un pronunciamiento en contrario, el funcionario en cuestión se tendrá por ratificado.

Si el dictamen procediera en sentido negativo, el titular del Ejecutivo Federal deberá enviar una nueva propuesta en un término no mayor a diez días, no pudiendo fungir como encargado del despacho quien hubiere sido rechazado en el proceso de ratificación. En caso de que la segunda propuesta fuera rechazada, el Ejecutivo podrá designar al funcionario en cuestión. En ningún caso, podrá designar a alguno de los rechazados con anterioridad.

La ley establecerá el procedimiento para llevar a cabo dichas ratificaciones:

III - IX (...)

X. Autorizar mediante decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas, dentro de un plazo de 120 días naturales, apoyándose en la opinión de los Comités Técnicos Especiales de Estadística y de Información Geográfica; en caso de no pronunciarse en contrario, se reputará como aprobado dicho convenio;

XI. Constituirse como instancia de conciliación en materia de conflictos sobre límites territoriales entre las entidades federativas que así lo soliciten;

XII. (...)

Artículo Décimo Séptimo.- Se deroga la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I – IV. (...)

V. Derogada

VI – VIII. (...)

Artículo Décimo Octavo.- Se reforma el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 79. (...)

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

(...)

(...)

La entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes:

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el **20 de enero del año siguiente al de su presentación**, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

(...)

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta **20 días hábiles**, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de **80 días hábiles** sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

(...)

(...)

(...)

III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo Décimo Noveno.- Se reforma el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo Vigésimo.- Se reforma y adiciona el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 84.- En caso de **falta o de incapacidad absolutas** del Presidente de la República, el **Secretario de Gobernación** se hará cargo del despacho de la **Presidencia**, en tanto el **Congreso nombra a la persona que lo sustituya**. En caso de **falta o incapacidad absolutas del Secretario de Gobernación** se hará cargo del despacho de la **Presidencia** el **funcionario del gabinete que siga en el orden de prelación que establezca la ley, siempre que haya sido ratificado por el Senado**.

El funcionario encargado del despacho de la Presidencia entregará al Congreso un informe de labores en un plazo no mayor a diez días naturales, contados a partir de que entregue la Presidencia.

En caso de **falta o de incapacidad absolutas** del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere **reunido**, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la **falta o incapacidad absolutas** del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase **reunido**, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo, siguiendo el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo Vigésimo Primero.- Se reforma y adiciona el artículo 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1º de diciembre, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. **Si para ese día no se ha realizado el nombramiento, el Secretario de Gobernación saliente se hará cargo del despacho de la Presidencia de la República, en tanto se lleva a cabo dicha designación.**

Quando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Quando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia, y en su caso se constituya inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombre en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al presidente interino.

En los casos de los dos párrafos anteriores, en tanto el Congreso nombra al presidente interino, se hará cargo del despacho de la Presidencia, el Secretario de Gobernación en funciones.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como lo dispone el artículo anterior.

En los casos contemplados por este artículo y el anterior para la designación del Presidente de la República, no será aplicable lo dispuesto por la fracción VI del artículo 82 de esta Constitución.

Artículo Vigésimo Segundo.- Se reforma y adiciona el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. (...)

II. Designar libremente a los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina; y con aprobación del Senado, nombrar a los titulares de las Secretarías de Estado; de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Comisión Nacional del Agua, del organismo encargado de la Inteligencia y la seguridad nacional, de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

A partir del inicio del primer periodo de sesiones, correspondiente al año en que se elija Presidente de la República, el presidente electo podrá presentar al Senado los nombramientos que considere para formar parte del gabinete, a efecto de que inicie el trámite de ratificación, quienes tomarán posesión de su cargo, si son ratificados, el mismo día en que lo haga el Presidente de la República.

Estos funcionarios podrán ser removidos libremente por el Presidente.

Todos los funcionarios del gabinete cesarán en su cargo una vez que termine el mandato del Presidente de la República que los haya propuesto.

III – VIII.(...)

IX. Remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

X – XVIII. (...)

XIX. Asistir y participar en los debates de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando así lo considere, con la finalidad de exponer sus iniciativas de ley o decreto; esta atribución podrá ser delegada en los secretarios de Estado;

XX. (...)

Artículo Vigésimo Tercero.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 91. Para ser secretario de Estado se requiere: ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Artículo Vigésimo Cuarto.- Se reforma el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 92. Cualquiera de las cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de cualquier órgano de la administración pública federal. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, y podrán dar lugar a responsabilidades políticas o de otro tipo.

Las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción. El Presidente de la cámara respectiva, tomando en consideración la opinión de los coordinadores de los grupos parlamentarios, podrá extender dicho plazo durante otros 15 días, en razón del tipo y la cantidad de información requerida.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Artículo Vigésimo Quinto.- Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. A petición de por lo menos una tercera parte de los miembros de alguna de las cámaras, se podrá proponer una moción de censura en contra de los secretarios de Estado o de los titulares de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, de la

Comisión Nacional del Agua, del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, de la Comisión Reguladora de Energía, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

La moción de censura deberá ser aprobada por ambas cámaras; se requerirá la mayoría de votos de los miembros presentes en caso de que el efecto sea el apercibimiento del funcionario y cuando el efecto sea la remoción del cargo se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

La moción de censura será discutida en una sola sesión en cada cámara. El servidor público sujeto a este procedimiento tendrá derecho a ser oído durante dicho debate.

La votación no podrá llevarse a cabo en la misma sesión, ni con posterioridad a los siguientes siete días. En caso de no realizarse en este plazo, se tendrá por desechada y no podrá presentarse una nueva moción de censura dirigida al mismo funcionario, dentro de un año después.

Las decisiones que en esta materia adopten las cámaras son definitivas e inatacables.

En el caso previsto en el artículo 74 de esta Constitución, el proceso de moción de censura será con la participación exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo Vigésimo Sexto.- Se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97. (...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo Vigésimo Séptimo.- Se reforma y adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación contará con personalidad jurídica y patrimonio propios; tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y podrá decidir sobre su organización interna y funcionamiento, en los términos que disponga la ley.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de

Senadores. Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución;

Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con **experiencia en la materia** mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

(...)

(...)

(...)

(...)

La administración, vigilancia y disciplina del Ministerio Público estarán a cargo de un Consejo del Ministerio Público, el cual se integrará y contará con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, en los términos que establezca la ley.

(...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán comparecer ante el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, para informar de las razones que motiven su negativa.**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Asimismo, podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüen hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual,

Artículo Vigésimo Octavo.- Se reforma el primer párrafo y se adiciona un inciso c) a la fracción II, recorriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

II. (...)

(...)

a - b) (...)

c) **El Presidente de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal;**

d - h) (...)

(...)

(...)

(...)

III. (...)

Artículo Vigésimo Noveno.- Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En el caso de los Secretarios de Estado y de los titulares de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, no procederá el juicio político, únicamente se les podrá fincar responsabilidad política por medio de la moción de censura.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo Trigésimo.- Se reforma el primer párrafo y se adiciona diversos párrafos, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo III. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, **se requiere la declaración de procedencia, en los términos que dispone este artículo.**

En caso de presunta responsabilidad de carácter penal, cometida por los funcionarios públicos enumerados en el párrafo anterior, y una vez que se ejerza la acción penal por parte del Procurador General de la República, el juez de la causa detendrá el procedimiento y solicitará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se integre una sala especial, compuesta por tres ministros, a efecto de que valore los elementos aportados por el Ministerio Público de la Federación y decida si ha lugar a la apertura del procedimiento, cuando concurren los requisitos señalados por el artículo 19 constitucional.

En caso de que así lo decida la sala especial, el funcionario quedará a disposición del juez para que desahogue los trámites que para todo proceso penal señala la ley. En tanto se lleve a cabo dicho proceso el funcionario podrá seguir en el cargo.

Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación de la libertad.

Si se llega a dictar una sentencia condenatoria, el juez que conozca de la causa la turnará de oficio al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que la revise. Si resulta confirmada, el procesado cesará en el cargo y deberá cumplir con la pena. En caso de que sea un legislador, pasará a la cámara respectiva para que ésta decida si ha lugar a la remoción del cargo y la aplicación de la pena.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son inatacables.

Si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 de esta Constitución. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Artículo Trigésimo Primero.- Se reforma y adiciona el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 de esta Constitución cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. **En ese caso, una vez iniciado el proceso penal no podrá recobrase la inmunidad constitucional.**
(...)

Artículo Trigésimo Segundo.- Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. (...)

II. (...)

Los diputados a las legislaturas de los Estados podrán ser reelectos **de forma consecutiva hasta en dos ocasiones, en caso de que así lo establezcan las disposiciones locales correspondientes.**

En el caso de que un diputado se presente para ser reelecto, deberá sujetarse a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 59 de esta Constitución. La ley desarrollará las reglas para estos efectos.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

III - VII. (...)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo primero.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.- El Congreso de la Unión contará con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas a la legislación secundaria.

Artículo tercero.- La reforma a los artículos 52, 54, 59 y 116 entrará en vigor el primero de enero del año 2015.

Artículo cuarto.- La reforma al artículo 69 entrará en vigor a partir del informe presidencial correspondiente al año 2011.

Artículo quinto.- La reforma a los artículos 76, fracción segunda y 89 fracción segunda, entrarán en vigor a partir del 1º de septiembre de 2012.

Artículo sexto.- Los casos previstos en el artículo 97 constitucional, segundo párrafo, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión.

Artículo séptimo. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Salón de sesiones del Senado de la República a los veintitrés días del mes de febrero de dos mil diez.

A t e n t a m e n t e,

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Sen. Jesús Murillo Karam

Sen. Pedro Joaquín Coldwell

Sen. Francisco Labastida Ochoa

Sen. Fernando Castro Trenti

Sen. Carlos Aceves y del Olmo

Sen. Ángel Heladio Aguirre Rívero

Sen. Francisco A. Arroyo Vieyra

Sen. Fernando Baeza Meléndez

Sen. Eloy Cantú Segovia

Sen. Alfonso Elías Serrano

Sen. Carmen Gpe. Fonz Sáenz

Sen. María del Socorro García Quiroz

Sen. Amira Griselda Gómez Tueme

Sen. Rosario Green Macías

Sen. Ramiro Hernández García

Sen. Francisco Herrera León

Sen. Norma Esparza Herrera

Sen. Mario López Valdez

Sen. Carlos Lozano de la Torre

Sen. Raúl José Mejía González

Sen. Jorge Mendoza Garza

Sen. Gerardo Montenegro Ibarra

Sen. Melquiades Morales Flores

Sen. Alejandro Moreno Cárdenas

Sen. María de los Ángeles Moreno Uriegas

Sen. María Elena Orantes López

Sen. Ricardo F. Pacheco Rodríguez

Sen. Heladio Elías Ramírez López

Sen. Jesús María Ramón Valdes

Sen. Rogelio H. Rueda Sánchez

Sen. Adolfo Toledo Infanzón

Sen. Renán Cleoninio Zoreda Novelo



ENCICLOPEDIA
POLÍTICA DE
MÉXICO

