

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 Segovia, Alfonso Elías Serrano, Norma Esparza Herrera, Carmen Guadalupe Fonz Sáenz, María del Socorro García Quiroz, Amira 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 garanticen 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 imprevistos 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.²

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.

²Carbonell, 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 permitan 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, si, 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 aliente 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 *ficta*, como consecuencia de la iniciativa preferente. Tal propuesta nos parece inadmisibles, 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 substitución del Presidente de la República en caso de ausencia.

Sin duda, la substitución 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 substitución 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 substitución 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 substituciones ocurridas a lo largo de ese periodo.

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 substitución 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 *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

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.”*⁶

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.

⁶ 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 desdeñables: 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 secretarios 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 dialogo 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-reeleccionistas 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 gestoría 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 periodo 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* IIJ-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 NUMERO 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.	PVEM	- 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 colegisladoras 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.¹⁷

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 reforma 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 reforma 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 periodo 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 periodos 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 interpelar 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 ésta 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 interpelados 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 apercibimiento 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 1° 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 mucha 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 refrendo.

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* IIJ-UNAM, IDEA Internacional, México, 1ª reimpression, 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.³²

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.

³² 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.cn.dh.org.mx/lacndh/informes/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 elite 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 dialogo 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* IJ-UNAM, IDEA Internacional, México, 1ª reimpression, 2008, pp. 80-5.

³⁹ A este respecto, véase Fix Zamudio, Héctor. "Presente y futuro del Ministerio Público en México", *Ibíd.*, 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 equivocada “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, sostienen 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 *Ibíd.* 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 colaboración con las autoridades judiciales, a fin de que estas últimas puedan efectuar con mayor eficacia 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 *Ibíd.* 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 *Ibíd.* 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 remitírseles, 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 habersele 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 dieta 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 II, 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 este 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 período 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 período 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 período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase **reunido**, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará 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 estuviere 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 111. 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 1° 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 Rivero

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 Cleominio Zoreda Novelo