



CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-05-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013*

Ponencia presentada por

Marcial Rodríguez Saldaña

“EL PODER LEGISLATIVO Y REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN MÉXICO: 2012”

Marzo 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

EL PODER LEGISLATIVO Y REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN MÉXICO: 2012

Marcial Rodríguez Saldaña ¹

Resumen

En el presente artículo se analiza el proceso que se siguió en el Congreso de la Unión de México, para la aprobación de reformas constitucionales en materia electoral aprobadas en el año 2012, cuyo contenido sustancial se concentró fundamentalmente en la participación ciudadana.

El trabajo inicia con una exposición del proceso general de la Reforma del Estado en nuestro país, desencadenado por la publicación de la Ley para la Reforma del Estado en México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del 2007, en donde se incluyeron temas respecto de reformas sobre el Régimen de Estado y Gobierno; Federalismo; Reforma del Poder judicial; y Garantías Sociales, así como el de la Democracia y Reforma Electoral.

La sustancia de las reformas constitucionales en materia electoral se ubicó en: la democracia directa mediante la Consulta Popular, las Candidaturas Independientes, y la Iniciativa Legislativa Ciudadana.

Se realiza un estudio de los dictámenes y las modificaciones que se analizaron hicieron en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, de los contenidos fundamentales de las figuras de Democracia Directa, de concepciones teóricas, sus requisitos, su normatividad constitucional y sus efectos en el Distrito Federal y en los estados de la República.

Finalmente, se reflexiona sobre las reformas constitucionales electorales pendientes, con lo son: la reducción de los integrantes del Congreso de la Unión, reelección de legisladores y financiamiento, fiscalización y sanciones en campañas electorales.

¹ Miembro de la REDIPAL. Profesor-Investigador de la Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Guerrero. Doctor en Derecho por la UNAM. Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París, Francia. marcialrodriguez60@hotmail.com

El Poder Legislativo y Reforma Constitucional Electoral en México: 2012

En el presente artículo se analiza el proceso que se siguió en el Congreso de la Unión de México para la aprobación de reformas constitucionales en materia electoral del año 2012, cuyo contenido sustancial se concentró fundamentalmente en la participación ciudadana.

1.- Proceso de la reforma constitucional electoral mexicana de 2012

Las reformas constitucionales en materia electoral publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de agosto del 2012, se enmarcan dentro de un proceso más amplio de una tentativa de Reforma del Estado ⁽¹⁾, ya que además se proponía incluir reformas sobre el Régimen de Estado y Gobierno; Federalismo; Reforma del Poder judicial; y Garantías Sociales.

A los nueve meses de haberse realizado la elección presidencial del 2006, el 13 de abril del 2007 se publicó en el DOF la Ley para la Reforma del Estado (LPRE) que aprobó el Congreso de la Unión, entre cuyos temas fundamentales se incluyó el de la: “Democracia y Sistema Electoral”⁽²⁾. Es a partir de esta ley que se desencadena el nuevo proceso de una reforma más en materia electoral en nuestro país.

El proceso que estableció la Ley para la Reforma del Estado consistió en varias etapas: la presentación de proyectos de iniciativa a cargos de los legisladores federales mediante las fracciones parlamentarias en acuerdo con las dirigencias de los partidos políticos; la consulta pública, para la cual se emitió una convocatoria en donde participarían la sociedad civil; negociación y construcción de acuerdos; redacción de proyectos; y aprobación y firma de las iniciativas de ley.

En el dictamen aprobado en la Cámara de Senadores el 27 de abril del 2011, se hace una relatoría de las iniciativas de reforma constitucional en materia política en donde se incluyen las relativas a la reforma electoral. Se da cuenta de las iniciativas que se presentaron ante dicho órgano legislativo, veinte de senadores y/o grupos parlamentarios y la que presentó el titular del Ejecutivo Federal.

Llama la atención que a pesar de que la Ley para la Reforma del Estado tuvo su origen en la Cámara de Senadores y que se emitió una convocatoria por parte de la Comisión

Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) (3) para invitar a la sociedad civil a participar en los foros de consulta en el tema Democracia y Reforma Electoral, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Reforma del Estado y Estudios Legislativos del Senado de la República, no hacen referencia ni a la ley ni a las propuestas que se hicieron de manera específica en el foro temático.

En el proceso del trámite parlamentario, en la Cámara de Diputados le hicieron diversas modificaciones al contenido de las reformas aprobadas en el Senado, y una vez que fue regresado nuevamente a la cámara de origen, se realizaron nuevos cambios, los cuales se analizarán en los párrafos siguientes.

2.- Contenido de la Reforma Constitucional Electoral

El eje articulador de la reforma constitucional mexicana en materia electoral en el 2012, lo constituye la participación ciudadana en el ejercicio del poder público. Las reformas tienen como fuerza motriz la exigencia de la sociedad civil para reconocer que los ciudadanos participen en la vida pública no sólo mediante la emisión de su voto cada vez que haya una elección, sino que lo hagan de manera más frecuente en el ejercicio del poder público, para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa (4).

Las propuestas de incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEM) diversas formas de participación ciudadana –de democracia directa- se había estado demandando por organizaciones de la sociedad civil, por académicos (5) mediante iniciativas de legisladores, sobre todo después de la cuestionada elección presidencial de 1988.

El dictamen original de la reforma aprobado en el Senado señala que:

“La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, a través del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias“ (6).

Como se puede observar en este párrafo, el espíritu de la reforma se encuentra en reconocer a los ciudadanos el derecho de intervenir directamente en los asuntos de

interés público, de tal manera que su participación no se reduzca a la emisión de su voto en cada elección, sino que sea más frecuente en la toma de decisiones ya sea para la creación o aprobación de leyes o para la resolución de asuntos de naturaleza política.

2.1 Democracia Directa

Con la reforma se crea una figura denominada Consulta Popular como un derecho de los ciudadanos, ya que se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, para establecer que:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:...”

El concepto de Consulta Popular no es nuevo en nuestro texto constitucional, ya que lo encontramos en el artículo 26 de la CPEM, que fue adicionado mediante reforma del 3 de febrero de 1983, el cual está circunscrito al sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, la que se regula en la Ley de Planeación (7) en su artículo 20, el cual hace referencia a la organización de foros en donde participen: organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, así como de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

2.1.1 Procedimiento para la Consulta Popular

El artículo 35 fracción VIII de la CPEM establece que la convocatoria para una Consulta Popular deberá ser emitida por el Congreso de la Unión previa petición de cualquiera de las siguientes instancias: el Presidente de la República; de al menos el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados Federales; o de cuando menos el dos por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (8).

Una vez cumplidos los requisitos de la petición para que se lleve a cabo una Consulta Popular, la convocatoria deberá ser aprobada por la mayoría de las Cámaras del Congreso de la Unión. No se precisa que tipo de mayoría se requiere, por lo que se infiere que es simple, es decir con el voto de mayoría de los legisladores asistentes a una sesión con quorum. En caso de que la petición de la Consulta Popular provenga de ciudadanos, una vez cumplido el requisito del porcentaje de la lista nominal, no se requiere de

aprobación de los legisladores federales, sino que la convocatoria sería automática, obligatoria.

Para que el resultado de la Consulta Popular sea vinculatorio, se exige que participe al menos el cuarenta por ciento ⁽⁹⁾ de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y su obligatoriedad será para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y autoridades competentes. Se entiende que una vez aprobada la Consulta Popular se genera un mandato para los órganos de poder público que tienen deberes y atribuciones legales para su implementación.

2.1.2 Excepciones a la Consulta Popular

En todos los sistemas constitucionales que reconocen las formas de participación ciudadana mediante la democracia directa existen restricciones respecto de ciertos temas que no es permitido que se sometan a la decisión de los ciudadanos. En el caso de México, en la reforma se establecieron salvedades a la Consulta Popular tratándose de: Derechos Humanos reconocidos en la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, que aun cuando no los señala el texto de la reforma, estos se refieren a la República representativa, democrática y federal; ingresos y egresos del Estado; seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. ⁽¹⁰⁾

Le corresponderá a La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la Consulta, antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Congreso de la Unión. Es natural que sobre la petición que se realice para una Consulta Popular haya discrepancias en cuanto a determinar si la temática se ubica dentro de las excepciones que previene la Constitución, y a afecto de dirimir esta controversia se faculta a la SCJN para que resuelva respecto de la procedencia o no de la temática de la Consulta.

2.1.3 Organización de la Consulta Popular

La reforma constitucional electoral le confiere al Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de las consultas populares, las cuales se realizarían en la misma fecha de las elecciones federales. Lo anterior se entiende en razón de que toda vez que ya existe una institución responsable de organizar las elecciones federales en nuestro país, con

recursos materiales, humanos y financieros, sea la misma la que se encargue de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de las consultas populares.

La reforma establece que las resoluciones que emita el IFE respecto de las consultas populares podrán ser impugnadas mediante los medios que previene la CPEM en su artículos 41 fracción VI que se refieren a las garantías para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y 99 fracción III establece la instancia para promover recursos, que en este caso sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En materia de organización y de medios de impugnación, las consultas populares seguirían un procedimiento muy semejante al de una elección federal, ya que sería el IFE quien se encargaría de la parte administrativa y al TEPJF le correspondería la parte jurisdiccional-electoral.

Para complementar la adición de la fracción VI del artículo 35 de la CPEM en materia de Consulta Popular, también se modificó la fracción III del artículo 36 del mismo ordenamiento jurídico para establecer que constituye una obligación de los ciudadanos.

Diferendo entre las Cámaras de Senadores y Diputados sobre la Consulta Popular

En el proceso legislativo de reforma política federal mexicana del 2012, se expresaron diferencias notables entre las propuestas aprobadas en la Cámara de Senadores y la posición de la Cámara de Diputados. Es el caso de la incorporación de las formas de democracia directa mediante la consulta popular, la cual desde el dictamen original de la Cámara de Senadores del 27 de abril del 2011, incluía ésta adición, sin embargo, en la Cámara de Diputados inicialmente no fue aprobada (11).

El dictamen del Senado del 14 de abril del 2011 señaló que:

No pasa desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la Consulta Popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México.

Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus necesidades y aspiraciones que reclamen, serán satisfechas por el Estado (12).

Es natural que sobre proyectos de reforma legislativa haya discrepancias entre las cámaras que integran el Congreso de la Unión y que cada una ejerza a plenitud sus facultades, pero resulta necesario destacar que sobre temas relevantes para el avance de la democracia en nuestro país, sí es indispensable que se propicien los acuerdos básicos que demuestren la capacidad de los legisladores federales sobre temas relevantes para el país.

Después de seguir el trámite parlamentario constitucional, finalmente, la Cámara Federal de Diputados aprobó la reforma a la CPEM para incorporar la Consulta Popular.

2.1.4 Consulta Popular ¿derecho político individual o colectivo?

La incorporación al texto de la CPEM de la Consulta Popular como una forma de participación ciudadana, de acuerdo con los considerandos del dictamen original del Senado se enmarca dentro de las formas de democracia semidirecta:

“...Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada “democracia semidirecta”, como los son el plebiscito y el referéndum...”

Es importante destacar que aún cuando algunas iniciativas de integrantes de la Cámara de Senadores que se mencionan en el dictamen de la reforma como las de la Senadora Martha Leticia Sosa Govea del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, del Senador Gabino Cué Monteagudo del grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, del Senador Arturo Núñez a nombre de las fracciones parlamentarias del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Movimiento Ciudadano (PMC), propusieron modificar el artículo 41 de la CPEM para que al contenido actual que dispone que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los

poderes públicos constituidos, también se adicionara que lo hace a través de la participación ciudadana.

En los considerandos del dictamen de la reforma constitucional electoral del Senado, no se hace ningún razonamiento sobre este tema, no se explican cuáles fueron los motivos para incluir la Consulta Popular como un derecho y una obligación ciudadana con una concepción individualista y no como una prerrogativa colectiva, como parte esencial del ejercicio de la soberanía popular, que implicaba adicionar el artículo 41 de la CPEM, tal y como lo consideran diversos textos en el derecho constitucional comparado como las constituciones de Francia y Colombia en su artículo tercero.

2.2 Candidaturas independientes

Otra de las novedades de la nueva reforma constitucional electoral, lo constituyen las candidaturas independientes.

La tradición del sistema electoral mexicano en las últimas décadas ha sido la de permitir que sólo los partidos políticos que cuenten con registro legal tienen facultades para registrar candidatos a cargos de elección popular, lo cual ha ocasionado que dichos partidos mantengan el monopolio de las candidaturas para integrar los órganos de representación popular.

En el dictamen inicial aprobado en la Cámara de Senadores, se expuso que:

“Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperan y hacen suyo es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos” (12) .

La reforma consiste en una modificación a la fracción II del artículo 35 de la CPEM, que se refiere a los derechos de los ciudadanos.

El contenido normativo de la reforma es el siguiente:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;"

Antes de la reforma, la fracción citada sólo aludía al derecho de los ciudadanos a ser votado, pero con la adición al texto constitucional, se precisa que el registro de candidatos a cargos de elección popular le corresponde a los partidos políticos y se incluye ahora a los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente.

Para reconocer el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes en las entidades federativas, se propuso adicionar una parte del inciso e) del artículo 116 de la CPEM.

En el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados de fecha 19 de abril del 2012, respecto de este tema, se dejaba en libertad a las legislaturas locales para que a su juicio pudiesen incluir las candidaturas ciudadanas independientes. El contenido de la reforma propuesta por los diputados señalaba que:

"Art. 116...

III...

e) Los partidos políticos.... En las entidades federativas en que se acepten las candidaturas independientes, sus legislaturas podrán expedir la normatividad que estimen pertinente."

Como se puede observar, el texto aprobado por los diputados, no hacía obligatoria en la normatividad de los Estados el reconocimiento a las candidaturas ciudadanas independientes.

La adición propuesta en la Cámara de Senadores establecía que:

"Artículo 116.

III...

e) Los partidos políticos..., sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales."

La propuesta de adición de los senadores, hacía obligatorio para los Estados de la Federación, incorporar en su normatividad interna las candidaturas ciudadanas independientes, sin embargo, en el texto final de la reforma publicada en el DOF no se

incluyó, por lo que sólo con base en la reforma a la fracción II del artículo 35 de la CPEM, queda como un derecho específico para ser candidato ciudadano independiente en las elecciones federales, ya sea para Presidente de la Republica, Senador o Diputado, y como un derecho general sujeto a que sea incluido en la legislación de las entidades federativas, para ser candidato a gobernador, diputado local o miembro de los ayuntamientos (presidente municipal, síndico o regidor) y para el caso del Distrito Federal, para ser candidato a jefe de gobierno o jefe delegacional.

El reconocimiento legal de los candidatos independientes que solicitan su registro sin el apoyo de los partidos políticos para ocupar un cargo de representación popular, ha sido una demanda constante de los ciudadanos ante el descredito de los partidos y la falta de apertura para postular como candidatos a los ciudadanos sin partido, excepto algunos partidos que han incluido dentro de sus estatutos la posibilidad de postular candidatos externos.

En el desarrollo de la vida política mexicana reciente, encontramos casos de ciudadanos que han solicitado participar como candidatos a cargos de elección popular, sin embargo, por no haber estado previsto en la legislación electoral se les había negado este derecho.
(13)

El reconocimiento legal a las candidaturas independientes no es un fenómeno novedoso en la normatividad electoral mexicana, ya que el antecedente legislativo de esta forma de acceder a los cargos de representación popular lo encontramos en el Estado de Yucatán en donde mediante reforma electoral publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 24 de mayo del 2006, se aprobó que se podrían registrar ciudadanos a cargos de representación popular sin necesidad de ser postulados por los partidos políticos, para ser candidatos a gobernador del estado, diputados locales, y presidentes municipales.

Esta reforma electoral local, fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28 y 29/2006, con la precisión de que sólo era aplicable al Estado de Yucatán por haberlo regulado en su legislación interna, pero no era válido para candidaturas federales.

En el texto constitucional sólo se consagra el derecho general para los ciudadanos de ser candidatos, y se remite a la legislación reglamentaria, los aspectos de carácter procedimental, como los requisitos para acceder a la candidatura.

2.3 Iniciativa legislativa ciudadana

Otra de las reformas electorales aprobadas se refiere al derecho que se reconoce a los ciudadanos para que directamente puedan presentar iniciativas de reformas al sistema jurídico mexicano.

Tradicionalmente el sistema constitucional mexicano, había mantenido acotado el derecho de presentar iniciativas de ley (ya sea de rango constitucional o reglamentario) a determinados órganos de representación pública constituidos, como es el caso del presidente de la República, de los legisladores federales (senadores y diputados) y de las legislaturas de los estados.

En el dictamen inicial de reformas aprobado en la Cámara de Senadores, se expuso lo siguiente:

“Asimismo, debe valorarse la propuesta de llevar a la Carta Magna el derecho de los ciudadanos, en el número que establecería la propia Constitución, a presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decreto. La iniciativa ciudadana ha permitido, en otras experiencias, estimular el interés de la sociedad por el trabajo y las decisiones del Congreso o Parlamento; ha fortalecido la vinculación entre representantes y representados, al propiciar en los primeros una práctica de mayor contacto con sus electores y ha permitido que el derecho de minoría, consustancial a la democracia moderna, encuentre una nueva forma de expresión (14). “

Es así, que mediante la adición de una nueva fracción –la VII- al artículo 35 de la CPEM, se reconoce a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de ley. La reforma textual es la siguiente:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y..”

Para complementar el contenido de la reforma, se adicionó la fracción IV al artículo 71 de la CPEM cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 71. (...)

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.”

En el dictamen original de la Cámara de Senadores se exigía como requisito para presentar una iniciativa de ley la solicitud del cero punto veinticinco por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, sin embargo, por considerarlo un porcentaje muy alto y para facilitar el ejercicio de este derecho, en la Cámara de Diputados modificaron el porcentaje, para disminuirlo al cero punto trece como quedó en la reforma final.

Para reconocer este derecho en las entidades federativas, se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 116 de la CPEM, para quedar como sigue:

“Artículo 116..

II...

Las legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.”

De la misma manera, para reconocer este derecho a los ciudadanos del Distrito Federal, se adicionó el inciso o) a la fracción V del artículo 122 de la CPEM, para quedar de la manera siguiente:

“Artículo 122....

V...

o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y...”

Tal y como están redactadas las adiciones tanto para los Estados de la federación como para el distrito Federal, la CPEM establece un mandato para incluir dentro de su normatividad interna el derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas de ley.

2.4 Reforma electoral para el Distrito Federal

En el dictamen final de reforma constitucional aprobado en la Cámara de Senadores, se da cuenta de una iniciativa de reforma integral para el DF (citar iniciativa de la senadora María de los Ángeles Moreno y otras), y de la existencia de otras iniciativas con el mismo objetivo. La reforma constitucional para el Distrito Federal se circunscribió a la fórmula de gobernabilidad y distribución de las curules en la Asamblea de Representantes.

El sistema de distribución de los representantes en la Asamblea del Distrito Federal, antes de la reforma era el siguiente:

“Artículo 122.-

Inciso c)

BASE PRIMERA...

III.- Al partido político que obtenga por si mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.”

De acuerdo con lo establecido por el artículo 37 del Estatuto del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa se integra por 40 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

Antes de la reforma, el modo de distribución de las diputaciones consistía en que si un partido político obtenía al menos veintiuna diputaciones y como mínimo el treinta por ciento de la votación, se le asignaban cuarenta y cuatro diputados que correspondían a la mayoría absoluta.

Con la reforma constitucional del 2012, el modo de distribución de los representantes en la Asamblea del Distrito Federal quedo de la manera siguiente:

“Artículo 122...

III. En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, invariablemente se observará el siguiente criterio:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento;”

La reforma constitucional del 2012, modificó sustancialmente el modo de asignación de los diputados en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que con el nuevo sistema no se orienta a establecer una mayoría absoluta para alguno de los partidos políticos que contienden en el DF, sino que se persigue evitar una sobre representación que se ha estipulado en no más del ocho por ciento.

La nueva fórmula de asignación de curules, considera básicamente los supuestos siguientes:

- a) Previene sustancialmente que ningún partido tenga diputados tanto de mayoría relativa como de representación proporcional que representen más del ocho por ciento de los votos recibidos;
- b) Si un partido político obtiene un número de diputados de mayoría relativa que represente más del ocho por ciento de su votación, no se le asignan diputados de representación proporcional;
- c) Si un partido político obtiene un número de diputados de mayoría relativa que represente menos del ocho por ciento de su votación obtenida, se le asignan diputados representación proporcional.

Reforma de la periferia al centro

Es importante destacar que a diferencia de la inmensa mayoría de reformas electorales que han tenido su origen en el centro del país y que se han replicado en los estados de la federación, en el caso de las distintas formas de participación ciudadana mediante la democracia directa, han sido las entidades federadas de la nación quienes –antes que se incluyeran en la CPEM- en su gran mayoría ya han sido aprobadas en sus constituciones locales la incorporación del referéndum, plebiscito e iniciativa popular ⁽¹⁵⁾.

3. Reforma electoral pendiente: nueva reforma electoral

La propuesta de Reforma del Estado, que se impulsó incluso mediante una Ley específica para promoverla quedó en una tentativa, pues nuevamente como ha ocurrido en México en los últimos treinta y cinco años –a partir de la reforma política de 1977- sólo se hicieron reformas parciales en vez de una reforma integral que perdure por generaciones. De las iniciativas que se presentaron en la reciente reforma constitucional electoral, quedaron pendientes temas como la reducción del Congreso, la relección de legisladores y la revocación del mandato.

En cada contienda electoral se pone a prueba el funcionamiento sistema electoral. En la elección presidencial reciente surgieron nuevos aspectos que generan disensos y cuestionamiento a las reglas electorales especialmente en cuanto a las fuentes de financiamiento a las campañas mediante la intervención de empresas que triangulan

recursos para que se destinen a las campañas, respecto de las facultades del IFE y la investigación expedita de estas formas de financiamiento y los efectos electorales en caso de comprobarse financiamiento ilícito en las campañas. Por ello, se vislumbra una nueva reforma constitucional electoral que incluya los temas ya descritos.

3.1 Reducción de los integrantes del Congreso de la Unión

En la elección federal del 1976 el Congreso de la Unión se integró por 364 legisladores: 300 diputados y 64 senadores; pero comenzó a incrementarse a partir de la reforma del 6 de diciembre de 1977, cuando se aumentó el número de los integrantes de la Cámara de Diputados de 300 a 400, -en donde 300 serían electos por el principio de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, y después en la reforma del 15 de diciembre de 1986 se aumentó a 500, de los cuales 300 serían de mayoría y 200 de representación proporcional.

En el caso de la Cámara de senadores que se ha incrementado de 64 que representaban a dos por cada entidad federativa y dos por el distrito federal a 128, de los cuales se mantuvieron los dos de mayoría relativa por cada estado y se aumentaron 32 de primera minoría en cada estado y 32 de representación proporcional mediante lista nacional.

El incremento de legisladores en las cámaras del Congreso de la Unión para que hubiera mayor pluralidad con la presencia de los partidos de oposición, no se hizo respetando el número de curules ya existentes, sino que se buscó conservar los espacios legislativos ya adquiridos por el partido en el poder y a costa del erario público se aumentó significativamente los miembros del Congreso. Por lo que hoy se propone su reducción para hacerlo menos oneroso y más eficiente.

En este tema existen diversas propuestas que coinciden en la reducción del Congreso, con diversas modalidades. En el campo del derecho constitucional comparado tenemos los referentes de Brasil y Estados Unidos en donde con una población mayor que la de México tienen menos miembros en el Poder Legislativo.

Otro aspecto fundamental a resolver consiste en el sistema de representación en caso de la reducción del Congreso. En el caso de la Cámara de Diputados se tiene que dilucidar si mantiene el sistema de mayoría relativa y representación proporcional y en qué

porcentajes. En el caso del Senado si se regresa al modelo de representación de los estados, con dos senadores electos en los estados o se mantienen senadores de primera minoría y de lista nacional de representación proporcional.

Si tomamos los referentes de Brasil y de EUA, se observa que tenemos un Congreso numeroso, que además de lo oneroso que resulta para un país con enormes desigualdades sociales, está muy desacreditado en la opinión pública. La clave de la reforma para reducir el Congreso es garantizar un órgano legislativo más productivo y más eficaz en términos de la aprobación de leyes para hacer frente a los problemas que tienen sus representados.

3.2 Reelección de legisladores

Se ha mantenido la reelección en general y en especial la legislativa como un tema tabú en nuestro país, ya que si bien es cierto que nuestra historia política existen ejemplos desafortunados que llevaron a la creación de dictaduras los cuales no deben repetirse, es necesario que mediante una reforma integral a nuestro sistema electoral que asegure elecciones auténticas, equitativas donde prevalezca la libertad absoluta del sufragio, se transite a un sistema de reelección legislativa acotada que fortalezca el poder legislativo.

3.3 Financiamiento, fiscalización y sanciones en campañas electorales

En distintos procesos electorales –especialmente en campañas a la Presidencia de la República, se ha comprobado que se han utilizado recursos ilícitos y que ha existido la injerencia de autoridades, hasta del propio Presidente en turno. Sin embargo, en el caso del financiamiento ilegal, lo que establece la legislación son sanciones financieras a los partidos políticos, pero no tiene efectos en el resultado de las elecciones ni en la elegibilidad de los candidatos.

Por ello, es necesario hacer un replanteamiento del modelo de fiscalización para hacerlo más expedito y considerar que en caso de que se compruebe financiamiento ilícito lo que significa contravenir el principio rector constitucional de equidad en materia electoral tenga efectos en contra de los candidatos para cancelarles su candidatura o suspensión del cargo en caso de que estén en funciones. En el caso de los servidores públicos que se demuestre su intervención en procesos electorales es indispensable acrecentar el grado

de sus responsabilidades y, en el caso de los partidos dependiendo de la gravedad pueda incluso cancelarse su registro.

El fenómeno de recurrentes cambios a las normas electorales se mantendrá en tanto no se instaure un modelo de funcionamiento del sistema político más estable, en donde se establezcan los principios fundamentales de nuestro sistema electoral en el texto constitucional que permanezca por décadas, y en consecuencia, que no implique constantes reformas electorales y, en todo caso, se hagan las reformas en la legislación electoral reglamentaria. Se ha reformado el sistema electoral para las siguientes elecciones, pero lo que no se ha hecho es una reforma integral, la cual contenga un conjunto de normas electorales con principios constitucionales básicos aceptados por la mayoría de los actores políticos que perduren en las siguientes generaciones.

CITAS Y NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Incluso el Senado contrató al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien presentó un estudio completo de Reforma del Estado, página web, IIJ UNAM.
- (2) Cfr. Ley para la Reforma del Estado (LPRE), artículo 12 DOF, 13 de abril del 2007.
- (3) La CENCA de acuerdo con el artículo 2 de la LPRE sería el órgano rector en el proceso de reforma del Estado, integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. En ella podrían participar los representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz, pero sin derecho a voto. De la misma manera, podría participar una representación del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la Reforma del Poder Judicial.
- (4) Cfr. Boucher Michel y Palda Filip, *Ici, le peuple gouverne, Pour un réforme de la démocratie*, Collection, Histoire et Société, Les Éditions Varia, Montréal (Quebec) Canadá, 2000, pp. 141-171; y Zimmerman Joseph F., *Democracia Participativa, el resurgimiento del populismo*, traductor: Edgar Antonio González Ruiz, Editorial Grupo Noriega Editores, México, 1992, p. 13.
- (5) Cfr. Muñoz Ledo Porfirio, Coordinador, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas*, editorial UNAM, México, 2011. Pp. 127 y 234.
- (6) Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y Estudios legislativos del Senado de la República, del 14 de abril del 2011.
- (7) Cfr. DOF del 5 de enero de 1983.
- (8) Sobre las instancias facultadas para solicitar la realización de un referéndum se puede consultar: Hofnung Michèle Guillaume, *Le référendum*, colección Que sais-Je?, PUF, París, 1987, pp. 25-31.
- (9) Respecto de los requisitos para que un referéndum sea vinculatorio se puede consultar: Hamon Francis, *Le référendum, Étude comparative*, Editorial L.G.D.J., París, 1995, pp. 40 y 41.
- (10) En cuanto a las excepciones para realizar un referéndum se puede consultar: Diémert STÉPHANE, *Textes constitutionnels sur le Référendum*, Colección Que sais-Je? PUF, 1993.

(11) Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del jueves 19 de abril del 2012.

(12) Dictamen de fecha 14 de abril del 2011.

(13) Cfr. Carbonell Miguel, *Participación política y candidaturas independientes*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, no. 1, enero junio 2012, IIJ-UNAM, pp. 213-224.

(14) Dictamen en el Senado 14 de abril del 2011.

(15) Cfr. Gamboa Montejano Claudia, *Democracia directa: Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular Derecho Comparado*, Centro de Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, LX legislatura, México, s/a.

**Profesor-Investigador de la Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Guerrero. Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París, Francia; Doctor en Derecho por la UNAM.*