



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**CONSIDERACIONES ACERCA  
DE LA  
REFORMA DEL ESTADO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**DOCTOR EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**LIC. ENRIQUE BURGOS GARCIA**

**ASESOR DE TESIS:**

**DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO**



**MÉXICO D.F.**

**ENERO 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

COORDINACIÓN  
POSGRADO EN DERECHO

LIC. BALFRED SANTAELLA HINOJOSA  
COORDINADOR DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DEL POSGRADO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E.

Nos referimos al examen para optar por el grado de Doctor en Derecho, que con la investigación denominada "CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA DE ESTADO", sustentará el LIC. ENRIQUE BURGOS GARCÍA.

Al efecto, el Comité Académico del Programa de Posgrado en Derecho, ha designado el jurado correspondiente, que integrarán como Sinodales Propietarios los profesores:

Presidente :	DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN
Primer Vocal:	DR. MARCO A. PÉREZ DE LOS REYES
Segundo Vocal:	DR. ARNOLDO PABLOS GONZÁLEZ
Tercer Vocal :	DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ
Secretario :	DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO

y como Sinodales Suplentes:

DR. LEONEL A. ARMENTA LÓPEZ  
DRA. MARGARITA VELÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D. F. 01 de febrero de 2008

El Coordinador,

DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**PILAR DE LAS TRANSFORMACIONES DE LA NACION MEXICANA.**

**A LA FACULTAD DE DERECHO, PARTICULARMENTE A SU DIRECTOR EL SR. DR. FERNANDO SERRANO MIGALLÓN, IMPULSOR DE LA CALIDAD ACADÉMICA.**

**A MIS DISTINGUIDOS MAESTROS Y A LOS INTEGRANTES DEL SÍNODO, POR EL HONOR Y DEFERENCIA DE PERMITIRME ESTOS ESPACIOS DE REFLEXION.**

**AL SR. DR. ANTONIO CAMACHO ROMERO, POR SU AMISTAD Y SU VALIOSO APOYO Y ORIENTACIÓN.**

**A MIS HIJOS: YOLANDA, LAURA Y ENRIQUE POR TODO LO QUE ME SIGNIFICAN. DE MANERA PARTICULAR A MI ESPOSA YOLANDA, POR SU INVALUABLE APOYO EN NUESTRA YA LARGA TRAVESÍA.**

**NOTA DEL AUTOR:**

**El tema “Reforma del Estado” desde hace muchos años me ha resultado particularmente atractivo. Solo como antecedente del presente trabajo, dando continuidad a mi particular punto de vista, me permito transcribir un artículo de mi autoría publicado en el periódico “El Universal” de fecha 28 de agosto del 2000, titulado: Reforma**

**NO SE PUEDE IGNORAR UN TEMA que atrajo la atención en los últimos años y ahora nuevamente suscita interés por su significado y alcances; me refiero a la Reforma del Estado. Un respetable grupo de personas aporta puntos de vista y sugerencias que, de entrada, por ser un ejercicio del pensamiento, merece consideración. La intensa dinámica de las sociedades contemporáneas, las transformaciones del mundo, la magnitud de los retos sociales, son tan sólo una muestra de la necesidad de hacer viables y conducibles las oportunidades de la colectividad.**

**Ciertamente son muchos y profundos los ángulos que el tema lleva en si mismo. Me parece que la referencia “Reforma del Estado” es una manera de expresar una especie de marco conceptual o una agenda sobre las manifestaciones mas importantes en lo político y lo social, de nueva cuenta, para asegurar nuestra continuidad y viabilidad como nación sin ignorar las evoluciones universales, porque en todo caso, los componentes esenciales, los elementos constitutivos, las líneas centrales que definen el gran andamiaje estadual son inmutables.**

**Es probable que, de ese ejercicio de análisis, surja una síntesis o una propuesta que para trascender tendría que pasar por el debate de las ideas que hagan los partidos políticos, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos de los estados.**

**El tema no es menor cuando se trata de la persona, del ser humano, como gran protagonista de la escena política, o de la sociedad como destino indispensable de convivencia colectiva, o de la expresión mas completa y, hoy por hoy, mejor acabada e integral en la figura del Estado contemporáneo del que un viejo maestro de la universidad queretana decía, que antes que nada, el estado es un “ente de cultura”. Ciertamente, el Estado es la más completa y elevada forma de organización política a partir de una constitución política que, valga la**

redundancia, es la que lo constituye. De ahí que los planteamientos de fondo tengan que verse a partir de la reforma constitucional que con gran acierto previó el Constituyente de Querétaro.

Sería deseable que toda propuesta a toda aportación en este horizonte se de en sintonía con las más sentidas aspiraciones populares, con un perfil de alto contenido social y sentido democrático en la connotación del artículo tercero de la Constitución. Recordemos que la vigente Constitución de 1917 tiene, entre otras notas distintivas, su originalidad; originalidad ésta que no descansa solamente en haber incorporado los derechos sociales, sino esencialmente por haber insertado en su texto el sentir, el reflejo real de lo que el pueblo quería; originalidad que deriva de su fidelidad a la propuesta popular. El torrente histórico del pueblo mexicano y las mutaciones del mundo de hoy van de la mano con los cambios constitucionales.

Creo que nuestra Constitución actual no ha envejecido; ahí están los puntos de referencia políticos y sociales, en mi opinión irreductibles, lo que no impide adecuaciones a la propia Constitución para lograr esa sintonía social a través, por ejemplo, de la relación y equilibrio entre los poderes; continuidad y profundidad en prácticas federalistas; impulso al municipio; ataque a la pobreza; apuntalamiento de los partidos, insustituibles en un sistema político de partidos; equilibrio entre los factores de la producción, sindicalismo, derechos del trabajador, derechos humanos y sociales; afirmación de la soberanía; apuntalamiento de vías para ampliar la educación, la salud y la alimentación; sistema presidencial y los nuevos escenarios del órgano legislativo; por citar solo algunas referencias.

Ser y modo de ser, lo fáctico y lo ideal, su aproximación, su retroalimentación constituyen el horizonte estadual de ayer, de hoy y de mañana, por eso ninguna aportación puede desdeñarse, menos cuando se refiere al Estado, se puede coincidir o se puede disentir, lo que no se puede es ignorar la relevancia del tema en comento. La experiencia histórica acredita los resultados trágicos cuando se abandonan los principios esenciales que nos dimos como nación, así como lo inoperante del sistema normativo cuando no encuentra correspondencia con la realidad. Apuntaba el escritor argentino José Manuel Estrada: “las fantasías políticas son pecados que no purgan los teorizadores sino los pueblos”. Eso

**dibuja el tamaño de la responsabilidad al abordar los grandes temas del Estado y, por ende, de la Constitución.**

**El constitucionalismo social que es soporte del Estado Mexicano no surge de un programa, sus floraciones históricas son resultado de contradicciones y alianzas, a veces imprevisibles. El constitucionalismo social mexicano es respuesta y proyecto, nacido de un consenso, de un gran acuerdo político, acaso el más importante de nuestra historia. La Constitución basamento del Estado, es raíz y salto; los constituyentes pusieron en ella respeto a nuestra forja histórica y sabia previsión. En esa original conjugación de los supremos valores de libertad y justicia, es sostenido el horizonte nacional y la vocación segura de nuestra soberanía.**

**Independientemente de convicciones ideológicas o pertenencias partidistas, vivimos una democracia y en medio de su dialéctica; estoy convencido de que la Constitución no pierde su capacidad para actualizarse y en ello cobrar nueva vitalidad; dentro de las decisiones fundamentales vive su propia reformabilidad, ese valor que se concede así misma como producto histórico y valor político, como afirmación de compromiso perenne con el Estado de Derecho.**

**Ninguna generación, dice la doctrina, tiene derecho a imponer su voluntad a las generaciones que le suceden. Para ser útil una Constitución ha de adaptarse a las mutaciones sociales; los principios permanecen, las estrategias cambian. Por eso la Constitución es plataforma para catapultar transformaciones.**

**28 agosto de 2000**

**CONSIDERACIONES ACERCA  
DE LA  
REFORMA DEL ESTADO.**

**Enrique Burgos García**

## Índice

<b>Presentación</b> .....	<i>Pág.</i>
...9	
<b>Introducción</b> .....	
16	

### Capítulo I

#### Reforma del Estado: el largo camino del perfeccionamiento jurídico e institucional

<b>Consideración introdutoria</b> .....	19
<b>1. Estado de las reformas en materia electoral (1920- 2007)</b> .....	21
<b>1.1. Del mando militar al civilismo nacional</b> .....	21
<b>1.2. 1946: inicio de una estructura electoral de partido</b> .....	21
<b>1.3. Reformas electorales de innovación democrática</b> .....	25
<b>1.3.1. Ley Electoral Federal de 1951</b>	
<b>1.3.2. El voto femenino: innovación federal</b>	
<b>1.3.3. Los Partidos Políticos y el sistema de minorías</b>	
<b>1.3.4. Las reformas electorales de los años setenta y el nuevo contexto político-social</b>	
<b>1.3.5. Reforma electoral de 1973</b>	
<b>1.4. Reforma político-electoral de 1977</b> .....	31
<b>1.4.1. La Reforma de 1977, el contexto y sus alcances</b>	
<b>1.4.2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales</b>	
<b>1.5. Reforma Electoral de 1986</b> .....	33
<b>1.5.1. Código Federal Electoral</b>	
<b>1.6. Reforma política de 1996</b> .....	36

<b>1.6.1.</b> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el financiamiento de los partidos políticos	
<b>1.6.2.</b> Instituto Federal Electoral	
<b>1.6.3.</b> Tribunal Electoral Federal	
<b>1.6.4.</b> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
<b>1.7.</b> El Poder Legislativo: del México posrevolucionario al del siglo XXI.....	39
<b>1.7.1.</b> Estado de las reformas al Legislativo Federal (1920-2007)	
<b>1.8.</b> Estado de las reformas al Poder Ejecutivo Federal (1920-2007).....	46
<b>1.9.</b> Estado de las reformas al Poder Judicial Federal (1920-2007).....	49

## **Capítulo II**

### **Reforma al régimen de Estado y gobierno**

<b>Consideración introductoria</b> .....	54
<b>2.</b> Cambio de régimen. ¿Hacia dónde encaminar la reforma?.....	55
<b>2.1.</b> Forma de gobierno: ¿Qué es necesario transformar, y cómo hacerlo?.....	57
<b>2.2.</b> Reforma a la estructura orgánica de los Poderes de la Unión.....	60
<b>2.2.1.</b> Poder Legislativo	
<b>2.2.2.</b> Poder Ejecutivo	
<b>2.2.3.</b> Poder Judicial	
<b>2.3.</b> <i>Supracracisismo</i> en el marco de la Reforma del Estado.....	68
<b>2.3.1.</b> Marco constitucional: facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión	
<b>2.3.2.</b> Poder Legislativo: atribuciones y facultades	
<b>2.3.2.1.</b> Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	
<b>2.3.2.2.</b> Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	
<b>2.3.2.3.</b> Facultades de la Comisión Permanente	
<b>2.3.3.</b> Poder Ejecutivo	
<b>2.3.4.</b> Poder Judicial	

<b>2.4.</b>	Propuestas de reforma a los Poderes de la Unión.....	84
-------------	--	----

**2.4.1** Fortalecimiento del Poder Legislativo

**2.4.2.** Fortalecimiento del Poder Ejecutivo

**2.4.3.** Fortalecimiento del Poder Judicial

### **Capítulo III**

#### **Reforma al sistema electoral y democracia en México**

Consideración introdutoria.....	90
<b>3.</b> Aproximación teórica: conceptos propios de la Reforma del Sistema Electoral y Democracia.....	91
<b>3. 1.</b> El Sistema Electoral en México: conceptos prácticos.....	93
<b>3.2.</b> El Sistema Electoral Mexicano: autoridades electorales y los procedimientos contenciosos electorales ¿Qué reformar?.....	96
<b>3.3.</b> Democracia dinámica: el voto programático, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de la confianza popular.....	102
<b>3.4.</b> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: propuestas de reforma.....	109
<b>3. 4.1.</b> Partidos políticos	
<b>3.4.2.</b> Destino de los bienes de los partidos políticos ante la pérdida de registro	
<b>3.4.3.</b> Participación del IFE en elecciones internas de los partidos políticos	
<b>3.4.4.</b> Financiamiento	
<b>3.4.5.</b> Mecanismos de fiscalización del financiamiento	
<b>3.4.6.</b> Contratación de medios de comunicación	
<b>3.4.7.</b> Rubros de egresos	
<b>3.4.8.</b> Precampañas y campañas	
<b>3.4.9.</b> Financiamiento a precampañas	
<b>3.4.10.</b> Coaliciones	
<b>3.4.11.</b> Candidatos independientes	
<b>3.4.12.</b> Calendario electoral	
<b>3.4.13.</b> Consejos electorales	
<b>3.4.14.</b> Período de funciones del Consejo General del IFE	

- 3.4.15. Designación del Consejero Presidente
- 3.4.16. Designación de los consejeros electorales: locales y distritales
- 3.4.17. Observación electoral
- 3.4.18. Tipificar la compra y coacción del voto como delito electoral
- 3.4.19. Delitos electorales de oficio
- 3.4.20. La participación ciudadana en los procesos electorales
- 3.4.21. Reelección legislativa inmediata

## **Capítulo IV**

### **Reforma al régimen tributario y fiscal**

Consideración introdutoria.....	122
4. Configuración y alcance del régimen tributario y fiscal en México.....	123
Organismos gubernamentales competentes ¿Cuáles son los mecanismos de recaudación fiscal y tributaria?	
4.1. Finalidad de la exacción de impuestos.....	130
4.2. La recaudación fiscal en México: un antiguo problema estructural.....	131
4.2.1. La Primera Convención Nacional Fiscal	
4.2.2. La Segunda Convención Nacional Fiscal	
4.2.3. La Tercera Convención Nacional Fiscal	
4.2.4. La nueva Hacienda Pública distributiva	
4.2.5 La primera Convención Nacional Hacendaria	
4.3. El Federalismo y la doble tributación. Perspectivas hacia un nuevo régimen constitucional de tributación.....	137
4.4. Origen y consecuencias de la evasión fiscal: ¿Cómo resolverlo?.....	140
4.5 Iniciativas a La Reforma Fiscal del 2007: la piedra angular para la reestructuración del régimen tributario.....	146

## **Capítulo V**

### **Garantías sociales en el marco de la Reforma del Estado**

Consideración Introdutoria.....	152
------------------------------------	-----

5. Empleo: palanca del desarrollo.....	154
5.1. salarial.....	159
5.2. Reestructuración del sistema de seguridad social: el caso de la salud pública.....	162
5.3. Mejor educación: base para el desarrollo y la superación del pueblo.....	166
5.4. Política agraria: un derecho social.....	175
5.5. Desarrollo sustentable y medio ambiente.....	178
5.6. Otros ámbitos de las garantías sociales en la Reforma del Estado.....	179
<b>Conclusiones.....</b>	<b>181</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>185</b>
<b>Hemerografía.....</b>	<b>190</b>
<b>Ciberografía.....</b>	<b>190</b>

## Presentación

Para mediados de este año del 2007, concretamente mes de junio, con los elementos históricos, con las propuestas y acuerdos hasta hoy día existentes, con un temario y un amplio debate que ya se ha generado, mi pretensión en este documento que respetuosamente pongo a su consideración, es compartir un punto de vista respecto a lo que convencionalmente hemos denominado “La Reforma del Estado” entendiéndolo que con esta referencia se alude a los posibles ajustes a nuestra normatividad jurídica relacionada con la composición e integración de los órganos fundamentales del poder público, así como sus facultades y las formas en las que éstas se desenvuelven.

A diferencia de la forma en la que suelen asumirse los compromisos en la tradición política mexicana, en el caso del proceso de Reforma del Estado, los legisladores han aprobado una ley, conocida coloquialmente como “Ley Beltrones”, en la que se establecen mecanismos y tiempos definidos para realizarla. Esto en sí mismo, constituye una innovación en el ámbito legislativo mexicano, pues se trata de una ley promulgada para garantizar una profunda reflexión sobre reformas legales, incluso constitucionales, ajustándose a un tiempo definido y como producto de una discusión abierta, plural y organizada.

Lo anterior, en principio, que los propios legisladores —conscientes, tal vez, de la existencia de hábitos de trabajo legislativo que no garantizan continuidad— se obligaron mediante este ordenamiento jurídico, a llevar a cabo este proceso. Si bien dicha ley no señala sanciones o procedimientos para fincar responsabilidades si los objetivos no se alcanzaran, ello no impedirá el juicio severo de la sociedad y de los medios de comunicación, que no dudarán en evaluar los resultados con ánimo crítico.

Ahora bien, aunque la Ley para la Reforma del Estado compromete a los legisladores a definir reformas en torno a cinco temas de trascendencia para el desarrollo del país y para la consolidación de su sistema democrático, ello no implica que las reformas propuestas —y que eventualmente se aprueben— serán las que requiera el país y las que demanda el momento actual.

Bajo este contexto, se decidió realizar el presente trabajo; a partir de la premisa de que la historia de México es un registro del incesante proceso de búsqueda, ajuste y reformas a nuestro sistema de gobierno y a sus instituciones fundamentales, Proceso que -en la mayoría de los casos- ha desembocado en reformas constitucionales. Con excepción de periodos que pueden hoy considerarse de excepción, en los que la tendencia apuntaba hacia una monarquía republicana e incluso absoluta, la definición general se ha alineado hacia un sistema republicano y democrático, dentro del cual se abre un amplio crisol de versiones que van desde aspiraciones parlamentarias hasta el presidencialismo más puro.

Es cierto que, al menos desde 1917, ha sido una constante el ánimo democrático de perfeccionar, fortalecer y consolidar el modelo republicano y democrático. En particular, durante las últimas décadas, la presión social ha provocado avances en reformas que han alentado la pluralidad y un mayor

respeto por los derechos civiles y políticos de la sociedad, que finalmente hicieron posible la alternancia política que marcadamente fue precedida de una serie de reformas substanciales durante los últimos 25 años, independientemente de que en nuestro sistema político, su marco legal, así como las conductas y la cultura política que de ellos emanan están todavía en un proceso de manifestación con características de sociedades pertenecientes a países desarrollados, tales como el equilibrio, la confianza y la credibilidad, sin detrimento de las particularidades que corresponden a nuestra propia sociedad.

Hay que reconocer que en algunos campos, como la apertura a la diversidad política, el derecho a la información y los elementos esenciales de los procesos electorales, se han operado reformas que hace no muchos años hubieran resultado muy complejas, no sólo por la existencia del régimen de partido con predominio electoral, sino —sobre todo— porque la falta de capacidad política para arribar a acuerdos era limitada, pues no se daban las condiciones para acceder a un pleno equilibrio entre los poderes, pues la propia composición y presencia de partidos políticos, derivaba en una nota dominante respecto al poder ejecutivo en su relación con el legislativo y el judicial. En tal sentido, hoy se manifiesta aún una significativa carga de desconfianza en la capacidad de los actores políticos para impulsar reformas que sobrepasen su limitado ámbito de acción temporal. Esto no es gratuito, pues desafortunadamente muchos integrantes de la clase política se han manifestado insuficientes para despojarse de atavismos y conceptos arcaicos que les impiden dar paso a la creatividad y a la innovación. Sin embargo, la sociedad mexicana está cada vez más consciente de estas limitaciones; su espíritu y convicción crítica se han ampliado enormemente, generando con ello una creciente presión hacia sus gobernantes y representantes populares, así como hacia los Partidos Políticos, para exigir de ellos un resultado más eficiente y profesional, un Poder Legislativo que ofrezca propuestas más substanciales y establezca compromisos con auténticos intereses sociales, y un Poder Judicial más actuante y expedito.

A lo largo de este trabajo se intenta demostrar dos hechos esenciales para comprender los retos y limitaciones de todo proceso de Reforma del Estado, y a partir de ello, estar en posibilidad de evaluar objetivamente los resultados de este nuevo intento.

El primer hecho es que a lo largo de su historia, México ha buscado con insistencia perfeccionar su sistema de gobierno, desarrollar sus instituciones democráticas, alcanzar un equilibrio concreto entre los poderes que devenga en eficiencia y responsabilidades compartidas. Infortunadamente, estos procesos frecuentemente no comparten temporalidad ni profundidad; sus efectos se diluyen o pierden efectividad. En gran parte ha sido también producto de coyunturas políticas concretas y no de acuerdos amplios que involucren la participación de actores políticos, económicos y sociales imprescindibles para trasladar a la realidad concreta las reformas del marco legal.

En segundo término, es claro que las fronteras dentro de las cuales se lleva a cabo todo proceso de reforma en un Estado son sumamente elásticas; por tanto, pueden limitarse a modificar el aparato gubernamental o bien extenderse a los ámbitos económicos, culturales y sociales, incluso de política exterior. Es evidente que en esos casos estaríamos en la presencia de un conjunto de reformas que aspira a redefinir un modelo económico y social asociado con nuevas formulas o modalidades de gobierno, y con políticas públicas de largo alcance.

Lo anterior nos lleva al cuestionamiento fundamental: ¿Qué reforma es la que requiere México? Y de éste se desprenden: ¿Qué alcances son los que requiere? ¿Quiénes tienen que participar en su definición?

Parte de las respuestas a las dos últimas preguntas se encuentran en la Ley para la Reforma del Estado, pues apunta cinco temas generales sobre los que se pretende abordar la discusión y eventualmente arribar a consensos que hagan posibles reformas a nuestra Constitución y a las leyes que de ella emanan, asimismo, contempla un esquema de representación de agentes y actores políticos indispensables para llegar a consensos, y abre un periodo que defina reglas para una consulta pública donde se espera la participación de organizaciones e individuos interesados en proponer iniciativas y en aportar elementos de discusión y análisis.

La reforma que se supone ideal debe corresponder con las necesidades de hoy; en concordancia, en un primer capítulo se consideró pertinente realizar un repaso general aunque breve de las reformas que en su momento marcaron hitos en lo que se denominó el largo camino del perfeccionamiento jurídico e institucional, término que (aunque positivo) no evitó que se excluyeran del repaso histórico y jurídico episodios en los que el camino invirtió su dirección, aminorando o aumentando su marcha. Este repaso resulta, desde un punto de vista, esencial para poder entender las formas, estilos y alcance de los procesos de reforma en la historia de México y tener los elementos necesarios para identificar las diferencias y similitudes con el proceso que ahora estamos viviendo.

En el segundo capítulo se introducen conceptos básicos y referencias teóricas sobre componentes esenciales del modelo federalista, republicano y democrático. Procesos esenciales de los que dispone el aparato estatal para realizar, legalizar y legitimar sus procesos de reforma y otras definiciones necesarias para comprender la función que en el modelo tienen los tres poderes, y el marco en el que el federalismo se vuelve un esquema que armoniza los intereses de un conjunto de entidades soberanas en torno de un proyecto nacional. En efecto, en este apartado se presenta un análisis de la estructura de los órganos que componen el Supremo Poder de la Federación, y se examinan los cambios que ha sufrido cada uno de ellos en su estructura y facultades, para concluir con una serie de propuestas de reforma a los mismos, y que hoy por hoy son analizadas en el actual proceso de Reforma del Estado.

Los tres capítulos finales se dedican a tratar igual número de temas que —por diversos motivos— resultan relevantes en el actual contexto de la

Reforma del Estado. El primero es la reforma al sistema electoral y democrático; al respecto, es necesario mencionar que existe coincidencia entre múltiples estudiosos de la política mexicana, e incluso entre sus actores, en cuanto al hecho de que los avances que el sistema electoral ha tenido en México en el pasado reciente, acumulan más logros que los que se consiguieron de 1917 a 1982, de manera que hoy la pluralidad política es una realidad. De manera rápida se ha instalado entre nosotros la convicción de que la alternancia política es viable y necesaria. Sin embargo, pese a este indudable avance, el sistema electoral y los componentes esenciales del sistema de partidos requieren ser revisados a fin de que —entre otras— se garantice una equidad a toda prueba en las contiendas electorales; se estrechen los espacios para la discrecionalidad y la diversidad de interpretaciones del marco jurídico, y para que la actividad partidista quede debidamente reglamentada, para evitar altos costos en su manutención y el riesgo de que los partidos sean vistos como lucrativos negocios sostenidos con recursos del erario federal.

El subsecuente capítulo dedica su discurso a la reforma del régimen tributario y fiscal; durante los últimos años este tema se ha convertido en un reto que sucesivos gobiernos no han logrado resolver, sin llevar hasta sus últimas consecuencias el debate al respecto. Para todos los países desarrollados uno de sus baluartes es el equilibrio entre lo que se recauda y lo que se gasta. En el caso de nuestro país, el asunto tiene múltiples aristas: no se trata exclusivamente de un problema de reingeniería tributaria, sino que está relacionado con la cultura de la contribución. Como respuesta a la excesiva complejidad normativa que rige el sistema tributario y a las secuelas de un sistema que durante décadas alentó prácticas corruptas, hay una convicción muy frágil acerca del compromiso y de la necesidad de que cada persona, en la medida de sus posibilidades y dado el carácter de sus actividades, contribuya con la Hacienda Pública.

Por otra parte, este asunto se ha politizado de manera excesiva; convertido en bandera partidista, es asociado con posiciones ideológicas que no admiten que el problema requiere de una solución técnica. Si bien es imposible pensar que los contribuyentes aceptarán de buen grado incrementos a sus contribuciones, hay suficiente madurez para hacerlo si se garantiza equidad en los mismos, si el ejercicio del gasto es honesto y se destina a fines que realmente contribuyan a impulsar el desarrollo nacional.

Lamentablemente, diversos partidos conciben esta reforma como un asunto que representa la oportunidad para negociar condiciones favorables a sus intereses o para descalificar todo intento y condenarlo anticipadamente al fracaso. Este proceso de reforma ha iniciado de manera paralela al de la Reforma del Estado, en tanto que representa uno de sus más importantes contenidos, si bien correrá por su propio camino, es indiscutible que del éxito y de la magnitud de sus alcances dependerá, en buena medida, el éxito en otros ámbitos.

El último capítulo hace un recuento extenso de todos los ámbitos de los que la sociedad mexicana está ávida de cambios, mejoras y avances

concretos. La educación pública, la promoción de la salud y de la seguridad social, la modernización y renovación de la actividad agropecuaria, el cuidado del medio ambiente y la adopción de políticas encaminadas a impulsar un desarrollo sustentable, y desde luego, el impacto de todas ellas en una estrategia general y efectiva de combate a la pobreza, son, a saber, los ámbitos generales en los que se enmarcan diversas iniciativas, proyectos y reformas que bien podrían incluirse en la Reforma del Estado. Sin embargo, hay que reconocer que por su amplitud, y por lo específico que resultan muchos de sus tópicos, es poco probable que se consideren como parte del proceso de Reforma que establece la ley, ello a pesar de que el tema de las garantías sociales es uno de los que se tienen comprometidos.

No obstante, es de esperar que aunque no formen parte del proceso de Reforma del Estado, sean discutidos y eventualmente presentados al Congreso para su probable discusión y aprobación, sobre todo en aquellos casos en los que ya hay un terreno avanzado y sólo se requiere tomar decisiones que los concluyan, como la reforma laboral y la de los sistemas nacionales de seguridad social, que ya está en marcha.

Expuesto este marco de referencia, se llega a conclusiones que se centran en un hecho contundente demostrado históricamente: México requiere de una reforma profunda para que su sistema de gobierno en general responda a las necesidades de un contexto global competitivo y exigente. No obstante, también debe atender al desarrollo interno y procurar el equilibrio social que hasta ahora han alcanzado a unos cuantos. El contexto en el que se lleva a cabo el actual proceso de reforma, alienta esperanzas de que se alcanzarán buenos resultados debido a su carácter innovador y por los compromisos que tiene implícitos. No obstante lo anterior, se considera que es necesario ser realistas para comprender que aquello que requiere reformarse, mejorarse y adecuarse es demasiado: necesitaremos mucho más que los resultados del actual proceso. Lejos de anclarnos en la frustración, requeriremos seguir impulsando iniciativas, alentando la participación amplia de todos los agentes sociales y políticos.

## **Reform of the Mexican State: a political and legal analysis of its recent evolution**

Nowadays, Mexico is involved in wave of several changes. One of these changes is the reform of the Mexican State, which has already started with a unique range of opportunities. Thanks to the establishment of the Executive Commission for Negotiations and Agreements on the Reform of the State, we have reached a new period in which we look forward to improve the Mexican State. The different national political forces, have got together in order to plan the way to develop and achieve a better Mexican State. But that is only possible through talks and by reaching consensus, which at the end, will lead to solve the problems and weaknesses of the State, focusing in a promising future for next generations.

Since the last decades, the Mexican State has made significant progress improving legal and institutional mechanisms. This is due to the continuous constitutional reforms that have allowed strengthening and consolidating both, the republican and democratic model in Mexico. It is quite clear, that in a democratic regime, there are different evolutionary stages. Thus it important to identify the needs of each stage. The needs of today's stage are those which focus on the new design of institutions and the empowerment of the public sector. Of course, that will bring great benefits to the society and it might satisfy some of its demands.

Therefore, because the Reform of the Mexican State is such a complex and interesting topic; this document is presented as an academic reference, that includes some analysis, comments and suggestions. These ideas will help to understand the basic concepts to change the Mexican government mechanisms.

With questions such as: Which reform is the one that Mexico requires? What things need to change? What things need to be maintained? Which direction will the reform take? What does it need to cover? How are these changes going to take place? Who will be the stakeholders of these changes? We conclude this legal and political analysis based on historiographic topics from the Executive Commission for Negotiations and Agreements on the Reform of the State.

It is important to mention that this Commission has its background in the Reform of the State Bill, approved by all the political forces represented at the Mexican Congress. This Bill established all the mechanisms and a timeline to complete the reform, taking into account five important topics for the democratic development of Mexico. These topics also reflect all the efforts that aspire to achieve a new political system, with an economic and social scope.

The main objective is indeed to give the reader the principles and elements to produce an analysis of the recent reform process of the State mechanisms. This reform is and will certainly be a decisive element in the present and future of Mexico.



## Introducción

En el marco de las audiencias públicas denominadas “Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?” que organizó la Cámara de Diputados en 2004, académicos, políticos, líderes de la opinión pública y sociedad en general se dieron cita para analizar y proponer soluciones para mejorar la vida política del país.

En ese entonces se señaló que el problema de la eficacia de nuestra democracia atraviesa por la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo: el superávit democrático, producto de la alternancia del Ejecutivo Federal en 2000 se transformó, de una u otra forma, en un déficit de gobernabilidad que emana de diversas fuentes, de las que se distinguen dos fundamentales: el régimen constitucional y la cultura política. El primero entraña equilibrios que hacen sumamente difícil que el candidato de una fuerza política, al ser electo presidente, se acompañe de una mayoría de legisladores de su partido en las cámaras del Congreso; mientras que la segunda implica una enorme reticencia a los entendimientos y la adopción de acuerdos.

Sobre la mesa de debate se puso una cuestión: ¿cómo lograr una actitud distinta en el terreno de la cultura política? Partiendo de esta pregunta, y de cara a una nueva discusión en torno de la Reforma del Estado, se expuso que había la necesidad de llegar a entendimientos y construir acuerdos mediante un método. Si bien era cierto que hacía falta liderazgo, eran aún más necesarias la metodología y una agenda viable que partiera del mínimo posible para avanzar hacia campos factibles cuando las primeras acciones dieran buenos resultados.

En efecto, el problema del método debía de atenderse con puntualidad, independientemente de otras cuestiones. Como lo habían demostrado las experiencias pasadas, la generación de reformas de buen resultado que se llevaron a cabo desde 1977 debieron mucho a la determinación de haberse adoptado un método preciso y adecuado.

Asumir un método para llegar a entendimientos y construir acuerdos, implicaba pasos y compromisos dirigidos a generar una atmósfera de entendimiento. Era necesario entonces impulsar un liderazgo colectivo, basado en la corresponsabilidad de partidos, grupos parlamentarios, sectores sociales y académicos; en fin, un liderazgo institucional diversificado, con base en su representatividad y en el sustento social, bajo una conducción diversificada pero en armonía, con el objetivo de buscar la construcción de los acuerdos y los consensos en favor de nuestra democracia política. En suma, aunque el debate esencial era el *qué*, el *cómo* marcaba el éxito de esa empresa.

En este orden de ideas, y tras años de discutir la necesidad de concretar una reforma al Estado mexicano, parece ser que en breve se concretará. En noviembre de 2006, el senador Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, presentó una iniciativa para crear la Ley para la Reforma del Estado. Esta ley dispone mecanismos y tiempos precisos para emprender un cambio de tal magnitud; para ello, se establece la Comisión

Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, como crisol del liderazgo compartido.

La “Ley Beltrones”, como se le conoce desde entonces, se complementa con la iniciativa de ley propuesta por el diputado sinaloense Juan Guerra Ochoa. Ambas dan el marco metodológico para conseguir —en un lapso de 12 meses— la Reforma del Estado. Dichas iniciativas representan, en efecto, un método para llegar a entendimientos, organizar el análisis y el debate acerca de cómo la sociedad concibe un posible Estado mexicano en el siglo XXI.

Se trata de herramientas que permitirán organizar una discusión nacional en cinco tópicos: 1. Régimen de Estado y de Gobierno; 2. Democracia y Sistema Electoral; 3. Federalismo; 4. Reforma del Poder Judicial; y 5. Garantías Sociales. Por medio de un método de trabajo que consta de seis etapas: 1. Presentación de propuestas; 2. Consulta pública; 3. Negociación y construcción de acuerdos; 4. Redacción de los proyectos; 5. Aprobación, firma y presentación de iniciativas; y 6. Proceso legislativo. Es así como la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado tendrá un plazo de un año para presentar resultados concretos: iniciativas de ley que permitan la transformación del Estado mexicano. De tal suerte, la voluntad política, el consenso y el diálogo permitirán la modernización gubernamental del país.

Ahora bien, el tema que se tratará aquí no se adentra en las discusiones, tan frecuentes dentro de los círculos políticos y académicos, respecto a la naturaleza del Estado y la de sus elementos. Por el contrario, el propósito esencial de este trabajo es hacer una breve consideración acerca de la evolución reciente y las perspectivas de la reforma del Estado desde la visión del derecho y la política, sobre todo ahora que gracias al consenso logrado en las cámaras legislativas se ha aprobado una ley que establece condiciones y requerimientos mínimos para avanzar decididamente en este proceso; sin olvidar que la historia contemporánea de México bien puede entenderse como un esfuerzo constante por perfeccionar lo que, en el más amplio sentido del término, podemos denominar la organización estatal. El país sólo ha tenido tres constituciones. En estricto rigor, cada una cuenta en su haber con un proceso propio de reformas incesantes encaminadas —en algunos casos— a satisfacer intereses y visiones sectarias e individuales; no obstante, en la mayoría de los casos su intención es mejorar, perfeccionar y precisar el marco constitucional que permita tener un Gobierno, una organización política, un proceso legislativo y una administración de justicia más adecuadas a los intereses generales.

No hay duda de que los grandes y fuertes cimientos sobre los que se sostiene actualmente nuestra patria son producto de largos años de perfeccionamiento jurídico e institucional. Por esta razón parece inexacto hablar de la necesidad de una “Reforma del Estado”, cuando nuestra maquinaria estatal ha vivido un constante “estado de reformas”. No obstante, lo que se busca ahora es una reforma profunda e integral que logre modernizar la estructura gubernamental, y con ello hacerla más eficaz en el cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad.

No hay duda: el México de hoy ha cambiado inusitadamente. Además, los procesos de cambio en el orbe han sido aún más intensos. De ahí que el actual proceso de reforma del Estado deba ser exhaustivo, pero sobre todo incluyente, integral y efectivo.

Reconocemos que el tratamiento de los temas aquí presentados es breve; sin embargo, cuando se intenta cambiar algo no puede anticiparse y definirse todas las soluciones a todos los problemas. De ahí que las referencias, comentarios y sugerencias contenidas en el presente trabajo aspiran a ser un punto de partida para desarrollar los aspectos que en el marco de la actual reforma del Estado son básicos para transformar la maquinaria gubernamental.

## Capítulo I

### Reforma del Estado: el largo camino del perfeccionamiento jurídico e institucional

*“...construyamos lo que tengamos que construir partiendo de los firmes cimientos con que ya contamos, de los altos y sólidos muros que se han levantado; sobre eso, edifiquemos, no nos dediquemos a destruir lo que puede sustentar el gran edificio de la colectividad mexicana.”*

Jesús Reyes Heróles

#### Consideración introductoria

Con el paso del tiempo nuestro país ha madurado. Como la buena vid, los mexicanos hemos aprendido a capitalizar bien —aunque no en todas las ocasiones— las experiencias, el legado y los grandes pilares que sostienen hoy al Estado mexicano. Sin temor a presentar estas líneas como un discurso apologético e institucionalizado, nadie puede negar que es imposible entender al México de hoy sin la mirada al México de ayer: el examen de las positivas acciones, pero también la crítica a los errores de los hombres y mujeres que buscaron crear las condiciones mínimas y necesarias para el fortalecimiento del México del presente.

Prueba de ello es que el Estado que se forjó con la Constitución de 1917 es muy distinto al que tenemos hoy, como consecuencia de las cuatrocientas cuarenta y seis reformas que ha experimentado nuestra Carta Magna mediante la acción del Constituyente Permanente, aunque en esencia siga siendo la misma. Por ello se señala que “las reformas al Estado sean concebidas como procesos inducidos desde la estructura del poder a fin de asegurar su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales del país”<sup>1</sup>.

Así pues, hablar de la Reforma del Estado es hablar de un proceso inacabado en el que de manera constante se busca el mejoramiento y redimensionamiento de la maquinaria del Estado y de sus órganos de gobierno. Y aunque es difícil definirla, podemos señalar con total certeza que posee un objetivo: que sus contenidos de fondo y forma satisfagan de manera eficaz las demandas de nuestra sociedad.

Como indica Alfredo Lugo Figueroa: “el concepto de reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, naturaleza del Estado. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Alfredo Lugo Figueroa; “Reforma del Estado” en <http://www.tuobra.unam.mx/>, consultado el domingo 18 de marzo de 2007, 15:08 hrs.

<sup>2</sup> Véase *supra*.

En este sentido, y como es frecuente al inicio de una nueva administración pública federal, se abren las puertas al planteamiento de nuevos horizontes y metas en la consecución del perfeccionamiento del Estado mexicano. De ahí que al inicio de la presidencia de Felipe Calderón se haya puesto en la mesa de discusión la posibilidad y los alcances de una auténtica y profunda reforma del Estado.

Evidentemente este tema ha suscitado el debate entre dos posturas: una que va desde la perspectiva “totalizadora”, en la que se busca un sentido “integral”, “total”, “finito” y de “tajo” en la reforma del Estado, considerando a éste último como caduco e inoperante, y buscando incluso la instalación de un nuevo Congreso Constituyente; y otra —la “mesurada”— que busca el cambio y la mejoría solamente en algunos aspectos, postura de la cual estamos más convencidos, conscientes de lo que don Jesús Reyes Heróles expresó en su momento: “...construyamos lo que tengamos que construir partiendo de los firmes cimientos con que ya contamos, de los altos y sólidos muros que se han levantado; sobre eso, edifiquemos, no nos dediquemos a destruir lo que puede sustentar el gran edificio de la colectividad mexicana”<sup>3</sup>. No hay duda de que es necesario hacer críticas a la estructura del poder, pero en este mismo ánimo se debe reconocer lo que se ha hecho bien. Esta última postura no es artificial, encuentra su sostén en la experiencia histórica que mediante el marco jurídico-político e institucional se expresa en las sustanciales reformas que han cambiado el ser y el rumbo del Estado mexicano, sobre todo en el ámbito de las estructuras de poder y la maquinaria estatal.

En un afán por sintetizar, en el presente capítulo se presentarán y analizarán en su justa dimensión las reformas a los órganos del Estado y algunos otros aspectos del ente estatal, de manera que nos sea posible afirmar que en nuestro país se ha vivido un largo camino de perfeccionamiento jurídico e institucional, que ha permitido arribar al siglo XXI sin la eclosión de un movimiento popular que afecte la estabilidad del Estado en todos sus ámbitos.

No quisiera hacer el análisis de estas reformas sin dejar en claro una premisa que todo conocedor de la cosa pública debe de tener en cuenta: no toda reforma constitucional implica propiamente una reforma del Estado; sin embargo, toda reforma del Estado sí entraña la necesidad de una reforma constitucional. Finalmente, para poder entrar al tema que nos ocupa es necesario tener en cuenta que la Reforma del Estado no es un esfuerzo colectivo que se hace de una vez y para siempre; el verdadero ejercicio reformista implica que los cambios sean oportunos, a la altura del contexto y las necesidades de la sociedad. Es por ello que la reforma del Estado es un tema que avanza sin llegar por completo, dada la dinámica de la realidad social.

Sin más que decir, entremos de lleno al examen de este “estado de reformas” que ha vivido la maquinaria estatal de nuestro país en los últimos noventa años. Me he propuesto abordar esta temática reformista con base en el estudio historiográfico en cuatro tópicos: las reformas trascendentales

---

<sup>3</sup> Jesús Reyes Heróles, *Discursos políticos 1972-1975(punto)*, Comisión Nacional de Ideología del CEN, PRI, México, 1990, pp. 41 y 51.

hechas a la materia Electoral, al poder Legislativo, al Ejecutivo y Judicial. Y es que sin duda, el *status* reformista alcanzado con los cambios y reacomodos hechos a estos tenores, nos permite hablar propiamente de verdaderas reformas en la estructura del poder en México y, por tanto, de verdaderas reformas de Estado.

## **1. Estado de reformas en materia electoral (1920-2007)**

### **1.1. Del mando militar al civilismo nacional**

Es evidente que una de las materias sujeta a cambios radicales en su legislación a lo largo de todo el siglo xx fue la electoral. Incuestionablemente, por el tamaño de sus implicaciones y repercusiones en la vida nacional, ese hecho nos permite decir que ha sido pieza fundamental de la reforma del Estado. No es casualidad que tras el conflicto postelectoral de 2006, la denominada “Ley Beltrones” considere elemental una reforma al sistema electoral, dentro de la metodología específica que propone para poner en marcha la reforma del Estado.

Ahora bien, es claro que a partir del movimiento revolucionario de 1910, en nuestro país se ha confeccionado un sistema democrático más o menos estructurado, sobre todo gracias a las instituciones y aun más a los partidos políticos.

Nuestro análisis parte desde 1946, ya que es precisamente en ese año cuando por primera vez se establece constitucionalmente que la responsabilidad de las elecciones en México recaerá en un organismo encargado de preparar y vigilar los comicios electorales. A partir del estudio de ese suceso, es decir, de la evolución, estructuración y fortalecimiento del sistema electoral mexicano, hemos de entender el actual entramado jurídico e institucional que engloba la cuestión electoral. Desde luego, de ello entenderemos también la dinámica de la política nacional y los juegos de poder entre los partidos.

### **1.2. 1946: inicio de una estructura electoral de partido**

Sin duda alguna, el gobierno del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946) marcó el inicio de una nueva etapa histórica en nuestro país. Un ciclo que contrastó el paso del México revolucionario al contemporáneo, distinguido por el civilismo y el inicio de la participación democrática del pueblo mexicano. Si bien es cierto que durante el régimen del general Plutarco Elías Calles la nación inauguró el sendero de la institucionalidad en todos los sentidos, fue precisamente en la década de los años cuarenta cuando la estructura electoral comenzó a tomar la forma de una estructura *ad hoc* a un solo partido.

Entender el paso del gobierno militar al denominado *civilista* es el mejor avance que nuestra nación pudo emprender; cabe destacar que desde el México independiente las riendas del país fueron principalmente guiadas por militares. Ahora bien, es precisamente con don Manuel Ávila Camacho cuando la supeditación del gobierno al sector militar cerró su ciclo. Si bien ya se

perfilaba desde el cardenismo, el verdadero “cambio de la política de las armas por las armas de la política”<sup>4</sup>, se concretó con la Ley electoral de 1946. Ya el mismo general expresó en su momento con toda claridad el nuevo rumbo de la política nacional: “Todo intento de penetrar la política en el recinto de los cuarteles es restar una garantía a la vida cívica”.

En este mismo sentido, don Miguel Osorio Marbán señala:

El presidente Ávila Camacho culminó su gobierno con dos interpretaciones populares que se tradujeron en actos concretos que no pueden soslayarse. El primero, tal y como lo había expresado en su campaña política, el prohibir a los militares dedicarse a actividades de tipo electoral. El segundo fue el encabezar al grupo de mexicanos que decidieron que en nuestro país debía terminar institucionalmente la etapa del caudillismo o de los militares en el poder, e iniciarse plenamente la época del civilismo entregando la máxima responsabilidad a un hombre totalmente desligado del Ejército.<sup>5</sup>

Fue el general Manuel Ávila Camacho quien cimentó el nuevo sistema electoral del México contemporáneo con la confección de la Ley Federal Electoral (LFE) hacia el final de su periodo presidencial. En diciembre de 1944, el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que respondía a la renovación del sistema electoral mexicano; en ella se proyectó una reforma normativa que regulara las actividades políticas, los Partidos Políticos y el sistema electoral de vigilancia heredado de la Revolución, pues las condiciones del país entonces hacían que la Ley Electoral de 1918 fuera completamente inoperante<sup>6</sup>.

Un mes después, el Congreso General expidió (mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 7 de enero de 1945 la Ley Federal Electoral (LFE), la cual estableció por primera vez en nuestro país la existencia de los organismos electorales encargados de la vigilancia y operación de los procedimientos electivos en toda la República. Con ella se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), de la cual dependían las comisiones locales electorales en cada entidad federativa, y cuya función era la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivas entidades, los comités electorales distritales y las mesas directivas de casilla<sup>7</sup>.

Ahora bien, es precisamente la CFVE el organismo electoral que llevó a cabo la función más importante y renovadora en las votaciones nacionales, y por tanto en la vida política del México contemporáneo, ya que fue el primer organismo federal con jurisdicción nacional responsable de los comicios en México.

---

<sup>4</sup> Karla Sáenz López, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México, 2003, p. 17.

<sup>5</sup> Miguel Osorio Marbán, *Presidentes de México y dirigentes del partido*, Hersa, Secretaría de Información y propaganda del CEN, PRI, México, 1993, p. 192.

<sup>6</sup> Cfr. Karla Sáenz López, *op. cit.*, p. 18.

<sup>7</sup> Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 4.

De igual forma, esta ley estipuló la creación del Consejo del Padrón Electoral, cuya función era dividir territorialmente al país en distritos, formar el padrón y las listas electorales; ese organismo dependió de la CFVE, fórmula que opera actualmente en el sistema electoral mexicano, pues el Registro Federal de Electores (RFE) depende del Instituto Federal Electoral (IFE).

Al respecto Clara Jusidman, ex directora ejecutiva del RFE, asegura:

Durante la mayor parte de la vida del México independiente, al igual que el resto de la organización de los procesos electorales, la elaboración de los padrones o listados de electores era una labor ampliamente descentralizada, y no fue sino hasta 1946, cuando por primera vez se estableció en México una autoridad electoral central, responsable de organizar y vigilar la realización de las elecciones”.<sup>8</sup>

Esta ley dispuso que fuera responsabilidad del Estado y de los ciudadanos por igual, la vigilancia y el desarrollo de los comicios electorales<sup>9</sup>, razón por la cual la CFVE fue integrada de manera tripartita con dos representantes del Poder Ejecutivo Federal, responsabilidad que recayó en el Secretario de Gobernación y un miembro del gabinete presidencial; por dos miembros más del Congreso General, un diputado y un senador; y la de los partidos políticos, por dos ciudadanos nombrados en común acuerdo por las organizaciones políticas; todo esto, acorde con lo estipulado en el artículo séptimo de la ley en comento.

En la opinión de Francisco J. de Andrea Sánchez, la LFE marcó el comienzo de una nueva época en la concepción jurídica de los partidos políticos en México, ya que estableció una reglamentación para éstos, que implicaba requisitos para su formación, causas de cancelación, la definición jurídica y funciones primordiales para la vida política del país.

Así, el artículo 22 de la LFE disponía que: “los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a esta ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y orientación política”<sup>10</sup>. Los partidos legalmente registrados ante la Secretaría de Gobernación eran los únicos capacitados para participar en las elecciones federales. Para ello, en el artículo 24 de la ley en comento se estipulaban los requisitos para la formación de un partido político, tales como:

- 1) contar con un número de asociados no menor de 30,000 en toda la República, siempre que cuente con 1000 afiliados por entidad, y por lo menos en dos terceras partes de éstas;

---

<sup>8</sup> Clara Jusidman, “El Padrón electoral en el camino de la democracia” en Patricia Galeana (*compl.*), *El camino de la democracia en México*, editado por el Archivo General de la Nación, México, 1998, p. 254. Si se quiere ahondar al respecto, véase: Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México: 1912-1994*, editado por el Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C., México, 1996, p. 137.

<sup>9</sup> Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 5.

<sup>10</sup> Francisco J. Andrea Sánchez, *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987, p. 88.

- 2) manifestar su independencia de organizaciones internacionales y partidos extranjeros<sup>11</sup>;
- 3) contar en su organización con Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos;
- 4) obligarse a actuar pacíficamente;
- 5) formular su programa político y contar con estatutos; y
- 6) sostener publicaciones periódicas propias.

Javier López Moreno asegura que, al establecer el registro de los partidos políticos, la LFE de 1946 permitió que el “sistema mexicano encontrara un desarrollo pacífico, institucional y prolongado” y “fueron desterrados el aventurismo y la organización precipitada y de última hora”. En nuestro país se estimuló el desarrollo y la consolidación de partidos políticos, más estructurados, y por tanto de un “verdadero régimen de partidos políticos nacionales”<sup>12</sup>. En cuanto a la calificación electoral, en el caso de los diputados y el Presidente de la República, quedó a cargo de la misma Cámara de Diputados con la llamada “autocalificación”; en cuanto a los Senadores, éstos se ocuparon de la propia.

La LFE marcó el inicio de una etapa institucional en el sistema electoral mexicano, no sólo porque estructuró un sistema de partidos políticos nacionales, sino que estableció “el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973”<sup>13</sup>. Con ello se consiguió la estabilidad política del país, además de la consolidación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder.

De acuerdo con Jacqueline Peschard<sup>14</sup>, la LFE se caracterizó por: 1) el control centralizado del gobierno sobre la organización, el cómputo y la calificación de los comicios (debido a la presencia privilegiada del gobierno en los órganos electorales); 2) el ingreso restringido de los partidos políticos a la arena electoral (debido a los enormes requisitos que se necesitaban para acceder al registro y a la discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación para otorgarlo o retirarlo), y 3) el método de escrutinio mayoritario y la autocalificación (pues no daba cabida a las minorías y se sancionaba a sí mismo)<sup>15</sup>. A pesar de ello, la LFE también hizo aportaciones en cuanto a reglamentación electoral, tales como:

- 1) el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno de los partidos.

---

<sup>11</sup> Esta disposición debe de tomarse en cuenta con respecto al contexto internacional, ya que la LFE fue concebida una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y comenzada la denominada *Guerra Fría*. La fracción III se dirigía principalmente a organizaciones con conexiones internacionales tales como el Partido Comunista Mexicano, que si bien obtuvo su registro en mayo de 1946, lo perdió tres años después (en febrero de 1949) por sus relaciones con organizaciones extranjeras.

<sup>12</sup> Javier López Moreno, *La reforma política en México*, Centro de Documentación Política A. C., México, 1979, p. 64 y 65, véase en *supra*, p. 88.

<sup>13</sup> Francisco J. Andrea Sánchez, *op. cit.*, p. 94.

<sup>14</sup> Jacqueline Peschard, “El fin del sistema de partido hegemónico”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, abril-junio de 1993, p.10

<sup>15</sup> *Ídem*.

- 2) la reglamentación de la existencia y funcionamiento de los mismos para convertirlos en instrumentos para el progreso democrático del país.
- 3) la organización del proceso electoral dando la participación a los partidos políticos.
- 4) sentar las bases de un Padrón Electoral como elemento fundamental para toda elección limpia y democrática.<sup>16</sup>

### 1.3. Reformas electorales de innovación democrática

#### 1.3.1. Ley Electoral Federal de 1951

Durante la presidencia del licenciado Miguel Alemán Valdés sucedió un cambio en la vida política nacional, y con él, una nueva legislación electoral aprobada por el Poder Legislativo y publicada en el *DOF* el 4 de diciembre de 1951. Con la Ley Electoral Federal (LEF) se abrogó la del 7 de enero de 1946<sup>17</sup>.

Sin bien la LEF conservó la estructura de su antecesora, pues incluía a los partidos políticos en la responsabilidad, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales de manera tripartita; “modificó mediante algunas reformas importantes la estructura, integración y denominación de los organismos electorales”<sup>18</sup>.

Así, la CFVE cambió de nombre a Comisión Federal Electoral (CFE), integrada por el Secretario de Gobernación, dos legisladores federales (uno por cada Cámara) y tres comisionados designados por los partidos políticos, como se estableció en el artículo noveno de la nueva LEF.

La innovación de esta nueva reglamentación electoral fue haber reducido de dos a uno los representantes del Ejecutivo Federal en la CFV, y aumentado de dos a tres la representación de los partidos políticos; sin embargo, el Secretario de Gobernación era quien presidía la Comisión.

Igual que en la legislación de 1946, de la CFE dependían las comisiones locales electorales, comités distritales electorales, mesas directivas de casillas y el Registro Nacional de Electores (RNE), cuyo director era nombrado por el presidente de la República, como ocurría con el de la CFE.

Con respecto al RNE, la LEF establecía —en su artículo 45— que era “una institución de servicio público de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral”<sup>19</sup>. De tal forma, a éste se le otorgó la naturaleza jurídica de un organismo electoral, con lo cual se le concedió autonomía administrativa; no

---

<sup>16</sup> Karla Sáenz López, *op. cit.*, p. 25.

<sup>17</sup> Véase Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 6.

<sup>18</sup> Cfr. Francisco J. Andrea Sánchez, *op. cit.*, pp. 94-97.

<sup>19</sup> Flavio Galván Rivera, *op. Cit.*

obstante, quedó sometido a las normas y medidas que en su oportunidad emitiera la CFE<sup>20</sup>.

En materia de partidos políticos, la LEF llevó a cabo modificaciones en cuanto a su definición jurídica, a los requisitos para la obtención de registro, a la obligación de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a establecer las causas de cancelación de registro.

En su artículo 51 estableció que los partidos políticos registrados eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad del cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Por tal razón, es a partir de este momento que el Estado reconoce la participación de los partidos políticos en actividades propiamente públicas, mediante un sistema electoral de “naturaleza mixta jurídica”.

En cuanto a la obtención del registro, era acreditada como partido político ante la Secretaría de Gobernación aquella organización que cumpliera con los requerimientos señalados en los artículos 29, 30 y 31, a saber: 1) contar con treinta mil asociados, debiendo acompañar listas de nombres, domicilios y demás datos generales de todos y cada uno de sus asociados, 2) la celebración en por lo menos dos terceras partes de las entidades de la República, de una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga las veces, y 3) que en dichas asambleas se designaran delegados para la reunión general constitutiva del partido y que la declaración de principios, programa y estatutos fueran protocolarizadas ante un notario después de ser aprobados en las asambleas parciales generales. Como podemos observar, la arena político nacional se cerró más aún, pues los requisitos en esta legislación eran más difíciles de acreditar.

Finalmente, en lo que respecta al cómputo y escrutinio electoral, estas acciones fueron encargadas a la mesa directiva de casilla, con la participación de los partidos políticos, además de la intervención en el cómputo electoral de los comités distritales y las comisiones locales.

### **1.3.2. El voto femenino: innovación federal**

Adolfo Ruiz Cortines, como Presidente de la República, impulsó importantes iniciativas de ley, entre las que destacan las reformas a los artículos 34 y 115 constitucionales, que reconocieron la plenitud de los derechos políticos de la mujer mexicana, tanto activos como pasivos<sup>21</sup>.

Así, el Ejecutivo Federal, acorde a los artículos 71 y 135 de nuestra Carta Magna, envió al constituyente permanente la iniciativa que —tras ser aprobada el 17 de octubre de 1953— se publicó en el *DOF*. Con esta reforma se extendieron los derechos políticos de la mujer en el ámbito nacional. Recordemos que el 12 de febrero de 1947, el licenciado Miguel Alemán Valdés

---

<sup>20</sup> Karla Sáenz López, *op. Cit.*, p. 27.

<sup>21</sup> Miguel Osorio Marbán, *op. cit.*, p. 233.

había reconocido mediante una reforma constitucional al artículo 115, el voto de la mujer pero exclusivamente para efectos en las elecciones municipales<sup>22</sup>.

Con este cambio, el artículo 34 constitucional estableció que: “Son electores los mexicanos mayores de 18 años si son casados, y de 21 aun cuando no lo sean, que están en goce de sus derechos políticos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores”.

Es necesario señalar que si bien es trascendental dicha reforma, ésta ya venía gestándose desde el periodo presidencial del general Cárdenas, pero quedó en espera, en lo que actualmente denominan los legisladores como la “congeladora legislativa”.

### **1.3.3. Los Partidos Políticos y el sistema de minorías**

En 1963, el presidente de la República, Adolfo López Mateos, elevó a rango constitucional la figura de los Partidos Políticos en nuestro país, mediante una reforma constitucional en la que se estableció el sistema de los “diputados de partido” y con ellos, el sistema mixto de representación política.

Esta reforma constitucional respondió a un contexto en el que el partido en el poder, habría de crear nuevos espacios de representación para la oposición, en especial en el Congreso de la Unión. Con ello, se introdujo en el sistema electoral un elemento de compensación para las minorías, que implicó la asignación diferenciada de espacios de representación para los partidos minoritarios, con lo cual éstos se vieron beneficiados, pero a la vez congelados.

Basta echar un vistazo al panorama político mexicano de los años sesenta y setenta, cuando el Revolucionario Institucional mantenía un poder claro mientras que la oposición, encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), era relativa; era evidente que los partidos políticos minoritarios.

tenían un acceso difícil al Congreso de la Unión. Por ello, durante esos años se evidenció una crisis en el sistema de partidos en México; en concatenación con las estadísticas electorales, se demostró el problema de la poca oposición, pues para la renovación de la Cámara de Diputados en 1955, el PAN obtuvo sólo seis curules, el PPS dos y el PARM ninguna; mientras que para los comicios electorales de 1958, el PAN obtuvo cinco curules, y el PPS y PARM obtuvieron una, respectivamente. De acuerdo con Andrea Sánchez, al hacer un balance, durante un periodo de diez años la oposición obtuvo sólo veinte curules, mientras que el PRI un total de 483<sup>23</sup>.

Así, la reforma político-electoral, publicada en el *DOF* el 22 de julio de 1963, fue de gran trascendencia para la oposición, que la aprovechó para elevar la “competitividad” y equidad en los comicios electorales, cuestión que incrementaría su representación en el Congreso General. Se evitó así una mayor crisis política que habría implicado mayores consecuencias de tipo

---

<sup>22</sup> Véase, Francisco J. Andrea Sánchez, *op. cit.*, pp. 96-97.

<sup>23</sup> Véase “Compendio estadístico”, en *supra*, pp. 200-216.

social y para la legitimación del partido en el poder. De ahí que Adolfo López Mateos haya dicho que esta reforma “canalizó las fuerzas políticas de las minorías para que actuaran de forma organizada, y no en forma aislada y dispersa, pudiendo así proyectarse en la vida política del país”<sup>24</sup>.

Es también en el año de 1963 cuando, por decreto presidencial se introdujo una innovación en cuanto a los Partidos Políticos: la figura de la “exención fiscal”. De acuerdo con la reforma del 28 de diciembre de aquel año, se estableció que los Partidos Políticos estarían exentos del pago de impuestos como los que gravaban el timbre postal, los relacionados con rifas o sorteos y festivales, y aquellos originados por la renta que causara la venta de los impresos del partido. En suma, la importancia de esta reforma radica en que constituyó la primera disposición electoral que establece un tipo de ayuda económica a los partidos políticos, que en posteriores legislaciones se ampliaría. Además, dispuso que la representación de la minoría se efectuara cuando el partido obtuviera 2.5% de la votación nacional, ya que al conseguirla los partidos tendrían el derecho a acreditar cinco diputados y uno más, hasta un máximo de 20 por cada medio por ciento de votos obtenidos. De igual manera, si un partido político alcanzaba la mayoría en 20 o más distritos electorales no tendría derecho a que se le reconociesen diputados de partido. Al respecto, el ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) asegura que esas reformas “...constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del presidente de la República”<sup>25</sup>.

#### **1.3.4. Las reformas electorales de los años setenta y el nuevo contexto político-social**

Los movimientos estudiantiles de finales de los sesentas marcaron un punto de inflexión en la historia mundial; si bien es cierto que comenzaron en el “viejo continente” con las revueltas de Alemania en 1967 o el llamado “mayo caliente” de 1968 en París, alcanzaron una expansión ideológica-conflictiva en el mundo.

Así, los jóvenes mexicanos fueron influenciados por esta oleada ideológica y se pronunciaron en contra del presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz y el imperialismo. A pesar de que los estudiantes demostraron su gran capacidad de movilización y protesta, el movimiento juvenil en nuestro país fue interrumpido la tarde del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas. Este funesto acontecimiento tuvo efectos más profundos de los que se plasmaron en los titulares de noticias de entonces.<sup>26</sup>

Las demandas estudiantiles de 1968, y la nueva participación política de los jóvenes mexicanos, propiciaron que hacia finales de su gobierno el

---

<sup>24</sup> Cfr. Karla Sáenz López, *op. cit.*, p. 29.

<sup>25</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, “Reforma a la Constitución Federal en materia de representación”, en *Revista de Derecho de México*, México, núm. 50, 1963, p. 356.

<sup>26</sup> Cfr. Miralba Pastor, *Historia Universal*, Santillana, México, 2003, p. 281.

licenciado Gustavo Díaz Ordaz emprendiera una reforma constitucional, fechada el 22 de diciembre de 1969. Mediante dicha iniciativa se reducía la edad de 21 a 18 años para que los mexicanos no casados gozaran plenamente de la ciudadanía.

Asimismo, a finales de 1969 se estableció el registro para los candidatos a diputados y senadores mediante fórmulas, quedando integradas por un candidato propietario y un suplente. Hoy por hoy, el sistema electoral mexicano (en los artículos 51 y 57 constitucionales) exige la misma fórmula para efecto de elección de diputados y senadores.

Para 1972, por iniciativa del presidente Luis Echeverría Álvarez, se publicaron en el *DOF* las reformas constitucionales mencionadas, por las cuales se redujo la edad para el ejercicio de los derechos políticos pasivos. Así, el 14 de febrero de 1972 se reformaron los artículos 55, fracción II, y 58 constitucionales, disminuyendo de 25 a 21 años la edad mínima requerida para postularse como diputados; en lo que respecta a los senadores, se redujo de 35 a 30 años cumplidos al día de la elección<sup>27</sup>. En este mismo año, a iniciativa del presidente Echeverría, se modificó el porcentaje requerido para los partidos políticos en cuanto a la designación de los denominados “diputados de partido”, pasando de

2.5% a 1.5% la votación nacional necesaria para su asignación; con ello se fortaleció a los partidos de oposición, ya que se les otorgó mayor oportunidad de participar en el Legislativo federal.

### **1.3.5. Reforma Electoral de 1973**

El Congreso de la Unión, mediante un decreto publicado en el *DOF* el 5 de enero de 1973, confeccionó una nueva Ley Electoral que abrogó la de 1951. En ella, se seguían las tendencias de las leyes electorales anteriores, sin embargo, ésta fue de avanzada, puesto que redefinió el sistema político electoral, sobre todo en lo que respecta a los organismos electorales y a los Partidos Políticos. Dicha ley se nutrió “con todos los adelantos y aciertos de sus antecesoras, fue elaborada con superior técnica jurídica y más depurada sistematización”<sup>28</sup>. De acuerdo con su artículo tercero, tanto el Estado como los ciudadanos y los Partidos Políticos asumieron su corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.71.

<sup>28</sup> Javier López Moreno, *op. cit.*, pp. 72-73.

<sup>29</sup> Véase en Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 7.

Ahora bien, en cuanto a los Partidos Políticos, esta ley reguló escrupulosamente su concepto, agregando los de *educación cívica* y *orientación política*. Además, se estipularon minuciosamente los requisitos de su constitución y registro; sus derechos y obligaciones; prerrogativas y propaganda electoral. También se les reconoció su participación en la formación de la voluntad política del pueblo mexicano, y se les permitió tener un comisionado en la CFE. Asimismo, se ampliaron sus prerrogativas en materia de franquicias postales y telegráficas, y se les otorgaron espacios en los medios de comunicación masiva en tiempos de campaña<sup>30</sup>.

En lo referente al RNE, esta ley consagró su autonomía administrativa así como la obligatoriedad de proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar estadísticas electorales. Hoy por hoy, el RNE sigue siendo reconocido como una “Institución de función permanente, [...] encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral”<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, la referida ley estableció la división seccional como la demarcación territorial en la que se dividen los distritos electorales; con base en ésta organización se formulaban las listas electorales.

A pesar de los avances antes señalados, es hasta el año de 1977 cuando el Congreso de la Unión logra la elaboración de un sistema electoral más competitivo mediante la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

#### **1.4. Reforma político-electoral de 1977**

A lo largo de varias décadas de análisis histórico-jurídico, hemos podido comprobar cómo es que el sistema electoral mexicano se ha confeccionado y ha evolucionado de manera cualitativa, administración tras administración. Bajo esta dialéctica de constante mejoramiento, la reforma político-electoral de 1977 marcó de manera importante la actitud renovadora del sistema electoral. Esa reforma no fue sólo “un acto, ni un momento, sino todo un proceso...”<sup>32</sup> que logró configurar un modelo democrático, vigente aún. Ahora bien, a pesar que la reforma de 1977 sentó las bases de una verdadera representatividad nacional, aún faltaba mucho que hacer al respecto.

##### **1.4.1. La reforma, el contexto y sus alcances**

En 1976, los partidos políticos de oposición se encontraban en franca decadencia y experimentaban fracturas importantes. El doctor Jorge Carpizo denomina a esta situación *anemia opositorista*, que —aunada a la grave crisis económica desatada en agosto de ese mismo año— motivaría la Reforma política de 1977<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. F. J. Andrea Sánchez, *op. cit.*, pp. 104-105.

<sup>31</sup> Flavio Galván Rivera, *Op. cit.*

<sup>32</sup> José López Portillo, *Reforma política*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1978, p. 31.

<sup>33</sup> Véase Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980, p. 443.

De tal suerte que el presidente de la República, licenciado José López Portillo, envió al Legislativo federal un paquete de iniciativas que implicó reformas constitucionales a 17 artículos, además de la expedición de una nueva ley electoral, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), misma que fue publicada en el *DOF* el 6 de diciembre de 1977. “En su conjunto representaba la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado”<sup>34</sup>. En efecto, la reforma político-electoral de 1977 es considerada como una de las reformas que llevaron a la modernización continua y al perfeccionamiento de nuestro sistema democrático; fue —en suma— una verdadera “reforma del Estado”, dado que las circunstancias de aquél momento obligaban a modificar el sistema político-electoral mediante la apertura política a las nuevas fuerzas electorales<sup>35</sup>.

Sin duda, el aspecto referente a los Partidos Políticos fue uno de los componentes primarios de la reforma; de manera que el artículo 41 constitucional fue reformado con la adición de cinco párrafos en los que se establecieron las bases generales del concepto de Partido Político, su naturaleza y funciones, así como sus métodos de financiación y sus prerrogativas.

A partir de la Ley federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, los Partidos Políticos han tomado una verdadera preponderancia en la dirección y constitución de la actividad político-social en México, ya que se les consideró como entes de interés público, cuyo fin era la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país. De igual manera, los partidos habrían de contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En cuanto a sus derechos, se extendió de forma permanente el uso de los medios de comunicación social, como lo establecía el artículo 41 constitucional, y el financiamiento económico para el desarrollo de sus actividades electorales.

#### **1.4.2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales**

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (conocida comúnmente como LOPPE e impulsada por don Jesús Reyes Heróles) significó un avance considerable en materia electoral, pues renovó estructuras y procedimientos heredados de anteriores legislaciones; además, amplió los derechos y obligaciones de las instituciones y actores participantes del proceso electoral<sup>36</sup>.

En la opinión de Karla Sáenz López, el mayor acierto de esta ley electoral consistió en el establecimiento de mecanismos que dieron cabida a organizaciones políticas que no participaban del juego político-electoral. Así, entre otras cosas, la LOPPE modificó la reglamentación del registro, el funcionamiento, los derechos y las prerrogativas de los partidos. En este sentido, se establecieron dos rutas para obtener el reconocimiento legal como

---

<sup>34</sup> Jorge Carpizo, “La Reforma política mexicana de 1977” en *Anuario Jurídico*, México, t. VI, 1979, p. 53.

<sup>35</sup> *Cfr.* Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, pp. 12-17.

<sup>36</sup> Véase al respecto el esquema de la LOPPE en *supra*, p. 115.

partido: el registro definitivo y el registro condicionado. Fue gracias a esta última figura que varias organizaciones ingresaron al ámbito partidista legal.

En su artículo 32, la LOPPE señaló que para obtener el registro condicionado al resultado de las elecciones, el partido habría de acreditar que contaba con una declaración de principios, programa de acción y estatutos; que representaba una corriente de opinión y "... expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional"<sup>37</sup>; y que había realizado actividad política permanente durante los cuatros años anteriores a la solicitud de registro. Estableció además que el partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones obtendría el registro definitivo cuando hubiere logrado por lo menos 1.5% de los sufragios del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro. Y añadió que el hecho de que un partido no obtuviera el registro definitivo no tendría efecto en relación con los triunfos que sus candidatos hubieran obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa.

En lo relativo al registro definitivo, la LOPPE instituyó que para obtenerlo, los Partidos Políticos deberían:

- a. Contar con un mínimo de 65,000 afiliados en todo el país.
- b. Tener órganos directivos nacionales y delegaciones en diez entidades.
- c. Comprobar actividades permanentes en los últimos dos años previos al registro.
- d. Disponer de documentos básicos con los lineamientos ideológicos y las reglas para su vida interna.

Los partidos podían adquirir reconocimiento legal a partir de la figura de registro condicionado y perder su registro al no obtener 1.5% de la votación nacional en dos elecciones consecutivas<sup>38</sup>.

### **1.5. Reforma Electoral de 1986**

La LOPPE continuó vigente en el sistema electoral mexicano hasta 1986, año en el que el Código Federal Electoral (CFE) la sustituyó debido a una reforma constitucional fechada el 15 de diciembre de ese año, en la que se modificaron los artículos 52, 53 párrafo segundo, 54 párrafo primero, fracciones II, III, y IV, 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución mexicana<sup>39</sup>.

De acuerdo con Flavio Galván Rivera, esta reforma de mediados de la década de los ochenta representó una autentica consolidación de las reformas político-electorales señaladas en los apartados anteriores. La principal diferencia de esta reforma con su antecesora es que suprimió la figura de

---

<sup>37</sup> Véase artículo 32 de la LOPPE

<sup>38</sup> Cfr. Carlos Sirvent, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

<sup>39</sup> Si se quiere ahondar al respecto, véase Francisco J. Andrea Sánchez, *op. cit.*, pp.115 y ss.

registro condicionado, aumentando los requisitos para que los institutos políticos adquirieran el *status* legal de partidos<sup>40</sup>.

### 1.5.1. Código Federal Electoral

Tiempo después de la reforma constitucional de diciembre de 1986, en febrero de 1987, el presidente de la República Miguel de la Madrid, publicó el Código Federal Electoral (CFE), que respondió a la convocatoria lanzada por el gobierno federal y en la que se instó a los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organismos sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas sobre Renovación Político Electoral y Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

A diferencia de las legislaciones anteriores, el CFE evitó los obstáculos para la constitución de coaliciones, ya que los partidos políticos podían coaligarse para presentarse en esa modalidad en los comicios electorales bajo los emblemas de los partidos asociados. También estipulaba que debían actuar como un solo partido para establecer sus registros individuales y establecer un orden jerárquico, de manera que se les contabilizara 1.5% de los votos<sup>41</sup>.

Una de las mayores aportaciones de este código fue el establecimiento del “sistema mixto electoral”, al que Dieter Nohlen, en su interesante tratado *Sistemas electorales y partidos políticos*, distingue de la siguiente forma:

Sistema mixto electoral<sup>42</sup>

Regla Tipo Básico	Formula Decisoria	Objetivo de la representación
Representación por mayoría	Gana la mayoría	Formación de mayorías
Representación proporcional	El porcentaje decide	Reflejar el electorado

De esta forma, el CFE dio entrada al sistema mixto electoral con la elección de legisladores bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, con mayor importancia en el número de los electos bajo el primer principio, con un total de 300 diputados; sin embargo, poco después la cuota de diputados electos por el principio de representación proporcional se elevó de 100 a 200: en total 500 diputados. Así se estableció un espacio mínimo para los partidos minoritarios de 30% en comparación con 25%, establecido antes de la reforma<sup>43</sup>.

Otra innovación de esta legislación consistió en lo concerniente a la repartición de los puestos de representación proporcional, donde a cada partido se le habría de asignar un puesto si hubiese obtenido 1.5% de la votación nacional emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones,

<sup>40</sup> Cfr. Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>41</sup> Karla Sáenz López, *op. cit.*, p. 29.

<sup>42</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1998, p. 99.

<sup>43</sup> Véase Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991, pp. 61-75.

siempre y cuando 51% o más de la población nacional efectiva no representara un porcentaje del total de la Cámara que supere o iguale su porcentaje de votos.

En cuanto a la regulación del Senado de la República, en el artículo 56 constitucional se estableció la renovación de esta Cámara parcialmente por cada tres años; es decir, se reformó el término de seis años y se instaló el sistema de renovación parcial, por cada trienio legislativo, renovándose la mitad de sus integrantes.

Finalmente, otra innovación que trajo consigo el CFE fue la denominada “autocalificación”. Recordemos que ésta, de acuerdo con la LOPPE, se llevaría a cabo cuando en el Colegio Electoral cien presuntos diputados la calificasen; sin embargo, en este Código se estableció que serían quinientos los diputados que conformarían al Colegio Electoral<sup>44</sup>.

Algunas otras disposiciones de importancia en el ámbito de las atribuciones y obligaciones de los partidos políticos, estipuladas en este código, fueron:

- Los partidos políticos estuvieron obligados a dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones políticas en las que participaran, se les otorgó derecho a tener un representante ante la Comisión de Radiodifusión de la CFE con el propósito de contribuir a los programas de su partido.
- Se les otorgaron 15 minutos mensuales en la radio y televisión para la difusión de sus ideas; además, se dispuso la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.
- En relación con su régimen financiero, se les asignó financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos, además de la obligación de justificar anualmente ante la CFE la utilización de dichos recursos.
- En relación con el RNE, se introdujeron reformas que buscaron hacer su labor más confiable, estableciéndose la revisión anual del padrón. La primera innovación fue la de dividir el proceso electoral en tres etapas: preparación, jornada electoral y posterior a la elección.
- Una de las innovaciones más importantes fue la creación del primer tribunal electoral, que se denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, concebido originalmente como órgano autónomo.

El Código Federal Electoral cerró la puerta a nuevas organizaciones políticas bajo la figura jurídica de registro condicionado, razón por la cual las organizaciones interesadas en participar como partidos políticos en el proceso

---

<sup>44</sup> Cfr. *supra*. pp. 24-27 y 301-309.

electoral federal de 1988 se encaminaron por la única figura establecida en la normatividad: *Partido Político* (la reforma le quitó la denominación “nacional” que establecía la legislación anterior).

Sin embargo, hacia el final de la década de los ochenta el desgaste del sistema de partido mayoritario fue evidente. Julio de 1988 es el punto de quiebre, dado que en esta contienda la capacidad para asegurar la transición pacífica del poder se cuestionó por la denominada “caída del sistema”. En esta contienda electoral se le disputó por primera vez al PRI el triunfo de la elección presidencial. Esta situación desembocó en una desconfianza generalizada de la población, y por tanto, en un inusitado aumento en el nivel de abstencionismo<sup>45</sup>.

## **1.6. Reforma política de 1996**

### **1.6.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el financiamiento de los partidos políticos**

Ya para la década de los noventa, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que hoy en día reglamenta al sistema electoral mexicano. En la pasada administración no se realizaron importantes modificaciones, exceptuando la del último semestre de 2005, para que los compatriotas que viven en el extranjero puedan votar vía correo postal en las elecciones para Presidente de la República.

Entre las aportaciones que destacan en este nuevo ordenamiento electoral se encuentran el restablecimiento de la figura de registro condicionado, de acuerdo con el resultado de las elecciones; además se establecieron de manera más precisa y amplia, los derechos y prerrogativas de que gozarían los partidos que obtuvieran su registro condicionado.

A partir de esta legislación, el incremento del financiamiento público hacia los partidos se fue incrementando considerablemente, convirtiendo esta prerrogativa de ley en un fuerte incentivo para la entrada de una variedad de organizaciones políticas al sistema de partidos<sup>46</sup>. Las cuatro modalidades de financiamiento público que estipuló el COFIPE son:

- a) Por actividad electoral (otorgada con relación directa al número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores).
- b) Por actividades generales (distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos).

---

<sup>45</sup> El *abstencionismo* a partir de la “Caída del Sistema” se elevó a 42.4%. Si se quiere ahondar al respecto véase gráficas de Jacqueline Peschard, *op. cit.*, pp.102-103.

<sup>46</sup>Véase Flavio Galván Rivera, *op cit.*, pp. 8 y ss.

- c) Por actividades específicas (relacionadas con actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales).
- d) Por subrogación del Estado (de las contribuciones que los legisladores aportan para el sostenimiento de sus partidos). Estimularon la formación de una amplia variedad de organizaciones con el propósito de obtener reconocimiento legal.

### **1.6.2. Instituto Federal Electoral**

Las demandas de la ciudadanía en cuanto a las condiciones de emisión del voto y la transparencia de los comicios, fueron atendidas a partir de 1990. Las reformas de esos años promovieron tres acciones en ese sentido: la creación del IFE, la promoción de la figura de consejeros ciudadanos y la democratización del proceso electoral.

La creación en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) como el organismo encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales (al que después se dotó de autonomía), permitió dar a las elecciones un sentido de utilidad en el que se creaban las garantías mínimas para la expresión y el reconocimiento de la competencia entre partidos.

En materia política, estas prescripciones contribuyen a una mayor transparencia electoral, permitiendo la definición de la nueva función de los Partidos Políticos en la sociedad, no sólo en tanto organización política, sino como instituciones de resonancia pública.

Las negociaciones entre los partidos y las autoridades gubernamentales permitieron una forma distinta de supervisión del proceso, que estaría a cargo de seis distinguidos ciudadanos sin filiación partidista, elegidos por las tres cuartas partes de los representantes de los partidos en la Cámara de Diputados, y a quienes la reforma otorgaba el control del proceso como únicos miembros del Consejo General del IFE con capacidad de voto.

Uno de los aspectos con que el nuevo diseño institucional permitió asegurar el cumplimiento de la reforma y reforzar la confianza de la ciudadanía en los resultados de los procesos electorales, fue la decisión de hacer responsable a la misma ciudadanía de la organización de los procedimientos en el interior de las casillas. Se procedió así a aplicar un mecanismo de doble sorteo para seleccionar a los 800,000 ciudadanos que serían capacitados para fungir como funcionarios de casilla durante la jornada electoral. Como una enmienda adicional para ampliar los espacios de participación, se reglamentó la supervisión de las organizaciones sociales como observadores de los procesos electorales.

En otro rango de política, la demanda ciudadana por una mayor transparencia en los comicios implicó un drástico reordenamiento del registro de los ciudadanos con potestad de voto y la aplicación de medidas que evitaran anomalías en los procesos electorales. Esto se reflejó en un arreglo institucional que otorgaba nuevas funciones al Registro Federal de Electores en

la definición de los elementos técnicos y de procedimientos que sirven para estructurar las preferencias políticas mediante el voto. Bajo una estricta supervisión de los partidos, se emprendió la actualización del padrón electoral y se establecieron normas de seguridad para la identificación de los votantes.

### **1.6.3. Tribunal Federal Electoral**

Éste fue el organismo encargado de entregar las constancias de mayoría a los legisladores federales; al adquirir su encargo, sustituyó a los colegios electorales de ambas cámaras del Poder Legislativo. Otra de las funciones del tribunal fue resolver impugnaciones y conflictos sobre las constancias de acreditación de dichos legisladores<sup>47</sup>. Este órgano fue sustituido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996.

### **1.6.4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y el órgano encargado de “resolver, en última instancia, las impugnaciones y controversias surgidas de los procesos electorales federales y locales. Asimismo, se encarga de realizar el cómputo final de la elección presidencial, formular la declaración de validez de dicha elección y la del Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, facultad que anteriormente correspondía a la cámara de diputados, erigida en colegio electoral”<sup>48</sup>.

De acuerdo con el citado artículo, el TEPJF está facultado para resolver, de manera definitiva e inatacable, los medios de impugnación previstos en la Constitución Política y la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tales como:

- Los actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral.
- Las violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- Los resultados asentados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial.
- La asignación de senadores y diputados federales conforme al principio de representación proporcional.
- Los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante su desarrollo.
- La determinación y aplicación de sanciones por violación a las leyes electorales.

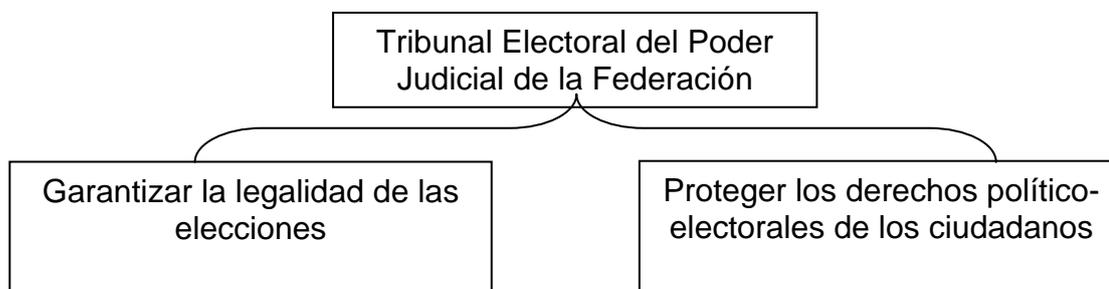
---

<sup>47</sup> Véase Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 73-79.

<sup>48</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación para jóvenes*, México, 2007, pp. 77 y ss.

En efecto, el Tribunal Electoral funciona mediante una Sala Superior integrada por siete Magistrados Electorales que permanecen en ese cargo un periodo improrrogable de 10 años<sup>49</sup>, facultados para resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, así como las que se presenten sobre la elección de Presidente de la República, y los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos, entre otros asuntos. La organización del tribunal incluye la conformación de cinco Salas Regionales encargadas de “resolver las impugnaciones iniciadas a raíz de las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales. Conocen también, en ciertos casos, de los recursos de apelación contra actos o resoluciones de las autoridades electorales, durante la etapa de preparación del proceso federal”<sup>50</sup>. Cabe señalar que estas Salas Regionales funcionan exclusivamente los años en los que se llevan a cabo elecciones federales.

### **Funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**



#### **1.7. El Poder Legislativo: del México posrevolucionario al del siglo XXI**

Desde 1920, durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón, hasta febrero de 2007 con el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se han realizado un total de 143 reformas a los artículos constitucionales que estructuran y delimitan al Poder Legislativo en nuestro país<sup>51</sup>. A pesar de la variedad de temas sobre los que versan los cambios constitucionales a este órgano del Supremo Poder de la Federación, la gran mayoría de estas adecuaciones y modificaciones se caracterizan por el aumento en las facultades que se le otorgan al Congreso de la Unión, en especial a la Cámara de Diputados en su relación con el Ejecutivo.

En efecto, los elementos que definen no sólo la naturaleza democrática del Legislativo federal sino el desarrollo de su estructura y facultades, son las reformas hechas a su composición numeraria, a los métodos para la elección de sus integrantes, así como a la manera en la que se organizan al interior de los recintos legislativos. El título III de nuestra Carta Magna ha sido objeto de las más trascendentales e importantes modificaciones en todo el sistema de división de poderes de la federación.

<sup>49</sup> Los Magistrados Electorales de la Sala Superior son electos, a propuesta de la SCJN, por las dos terceras partes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Véase, artículo 76 constitucional.

<sup>50</sup> SCJN, *op.cit.*, p. 79.

<sup>51</sup> Véase: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

### 1.7.1. Estado de reformas al Legislativo Federal (1920-2007)

En la historia contemporánea de nuestro país, en específico durante el periodo que corre de 1920 a nuestros días, se presentó un aumento considerable en las facultades otorgadas al Legislativo, al darle mayor margen de decisión en diversas temáticas. Por su alcance, todos estos ajustes son verdaderas reformas de Estado, que cambian y readecuan el sistema de equilibrios y contrapesos en el Poder Público en México.

Basta señalar algunas de las reformas hechas al marco constitucional en el área de las facultades propias del Congreso. Como punto de arranque tenemos que en 1921, mediante una reforma hecha al artículo 73 constitucional en su fracción XXVII, se le otorgó al Poder Legislativo facultades sobre las instituciones educativas de la República<sup>52</sup>. Durante la administración del Presidente Plutarco Elías Calles, en el año de 1928, se facultó al Congreso General para ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a través de una reforma al artículo 73, fracción VI.

Un año más tarde, durante la presidencia de Emilio Portes Gil, se determinó que el Congreso se encontraba facultado para legislar sobre minería, comercio e instituciones de crédito. En el sexenio del general Lázaro Cárdenas del Río, en 1935, también se autorizó al Congreso para que legislara en materia de industria cinematográfica<sup>53</sup>. En 1947 se legisló lo referente a las apuestas y sorteos bajo la presidencia del licenciado Miguel Alemán<sup>54</sup>. Décadas más tarde, en 1975, bajo el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez, el mismo Congreso se vio facultado para legislar en materia de energía nuclear<sup>55</sup>. Además, mediante modificaciones a la Carta Magna, se autorizó al Congreso la legislación sobre servicios (y ya no instituciones) de banca y crédito en 1982; cabe señalar que años más tarde, en 1993, cambiaría la denominación a “servicios financieros” con el presidente Carlos Salinas de Gortari.

Otras de las reformas referentes a las facultades del Congreso son: la aprobación para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una reforma hecha en 1928; legislar acerca de los territorios de la República y de sus gobernadores nombrados por el Presidente, en 1940; levantar y sostener a las fuerzas armadas, en la fracción XIV del artículo 73 y legislar lo relativo al Distrito Federal en la fracción VI del mencionado artículo. Como podemos notar, las reformas en estos artículos han tenido el propósito de maximizar el número de áreas en las que el Congreso tiene plenas facultades para legislar.

Otro punto importante en el análisis de dichas atribuciones, es el mayor número de responsabilidades asignadas a la Comisión Permanente del H.

---

<sup>52</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1923, p. 908.

<sup>53</sup> *DOF*, 8 de enero de 1935, p. 1

<sup>54</sup> *Ibidem*, 29 de diciembre de 1947, p. 1.

<sup>55</sup> *Ibidem*. del 6 de febrero de 1975, p. 3.

Congreso de la Unión. Entre ellas, la ratificación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1928; dar licencia al Presidente de la República por 30 días y nombrar al suplente, en 1933; resolver asuntos durante el receso del Congreso de la Unión, así como recibir las iniciativas de ley para dirigirlas a la Comisión encargada de esos asuntos en el Congreso durante el periodo inmediato (artículo 79, fracción III), en 1966.

También cabe señalar que en 1979 se facultó al Congreso para que tomara la protesta del Presidente y de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El último cambio relevante concierne a las facultades de la Comisión Permanente y ocurrió en 1999, cuando fueron reordenados los artículos 79 y 78: este último se convirtió en el artículo sobre la Comisión Permanente, y el artículo 79, sobre la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Las reformas hechas a la Carta Magna, referentes a las facultades del Congreso, tienen gran importancia para el estudio de las transformaciones en el Legislativo. Existe, a su vez, un parámetro y una serie de cambios radicales que nos ayudan a reconocer la importancia y trascendencia de este Poder en el sistema político mexicano. Me refiero, en efecto, a las reformas hechas al número de sus integrantes (artículos 52 y 56 constitucionales). A lo largo de la historia reciente, el número de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión ha cambiado sustancialmente.

Para comenzar, debemos hablar del orden constitucional vigente en 1928, durante la administración de Calles: el artículo 52 de la Carta Magna estipulaba que habría un diputado por cada 100,000 habitantes, o por una fracción mayor a 75,000, aclarando que ningún Estado de la República tendría menos de dos y ningún territorio menos de uno. En 1933 —durante el mandato de Abelardo L. Rodríguez— se estableció que habría dos senadores por cada Estado y dos para el Distrito Federal, electos cada seis años; a diferencia de los diputados; que serían electos cada tres años. Además, se prohibía -tanto a diputados como a los senadores- la reelección en el periodo inmediato, a excepción de los suplentes, quienes sí podían reelegirse para el periodo siguiente.

En 1942, se determinó que habría un diputado propietario por cada 150 mil habitantes, o por una fracción mayor a 75 mil (artículo 52). Después, en 1951, se consideraría -como referencia poblacional- un diputado por cada 170 mil, o por una fracción mayor a 78 mil. En ese tenor, en 1960 se determinó que habría un diputado propietario por cada 200 mil habitantes, o por una fracción mayor a 100 mil.

Durante la administración del presidente Adolfo López Mateos ocurriría uno de los cambios constitucionales más importantes en materia del Poder Legislativo. Se estableció que, además de los diputados de mayoría (uno por cada 200 mil habitantes), se designarían diputados de partido de acuerdo con las bases dispuestas en el mismo precepto (artículo 54)<sup>56</sup>. Dichas disposiciones aclaraban que todo partido político que obtuviese 2.5% de la votación nacional

---

<sup>56</sup> *DOF*, del 20 de diciembre de 1960, p. 2.

para diputados tenía derecho a que se le acreditase 5 diputados, y uno más por cada medio punto porcentual, hasta alcanzar el tope de 20 diputados; se determinó además que, si un partido alcanzaba la mayoría en 20 o más distritos electorales no tendría derecho a que se le reconociesen diputados de partido, contrario a lo que ocurría si triunfaba en una cantidad menor a los 20 distritos electorales, logrando 2.5% de la votación nacional. Para acreditarlos, el partido tenía que haberse registrado a la nueva legislación con un año de anterioridad. Por último, aclaraba el artículo que los diputados de mayoría y los diputados de partido tenían igualdad de condiciones<sup>57</sup>.

En 1972, siendo presidente Luis Echeverría, el artículo 52 fue modificado para considerar a un diputado propietario por cada 250,000 habitantes o por una fracción mayor a 125 mil. En ese mismo año, se reformaría el artículo 54 para reducir el porcentaje de la votación nacional necesaria para obtener diputados de partido, reduciéndola a 1.5%, manteniendo la relación de cinco diputados por dicho porcentaje, más uno por cada 0.5%; no obstante, ahora el tope de diputados era de 25. Se negaba el derecho de los partidos a obtener diputados de partido si conseguía la mayoría en 25 distritos electorales<sup>58</sup>. Se fijó la edad para ser diputado, de 21 años, y para senador, a los 30 años (artículo 55). Es en 1974 cuando desaparece la figura de los territorios de la República, pues en el artículo 52 se optó por no incluir más en su redacción el elemento de un diputado por territorio, sino solamente la cifra de dos diputados por entidad federativa<sup>59</sup>. En ese mismo año, un cambio al artículo 55 contemplaba que para ser diputado se requería ser originario del Estado al cual se aspirase representar, o vivir en un lugar colindante, con una residencia mínima de seis meses, sin perderla por ausencia al desempeñar un cargo público.

Otro cambio de suma importancia fue el ocurrido en 1977, bajo el régimen de López Portillo, cuando se estipuló que la Cámara de Diputados se compondría por representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años, existiendo un diputado propietario y uno suplente (artículo 51). Así mismo, el artículo 52 no contempló más una lista de diputados en relación con la densidad poblacional, sino que se modificaría para determinar que la Cámara de Diputados se compondría por 300 diputados, electos por mayoría mediante un sistema de distritos electorales uninominales, y que se elegirían hasta 100 diputados electos por representación proporcional, mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales.<sup>60</sup> En el artículo 53 se aclaró que la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se obtenía por medio de la división de la población total del país en 300 distritos, mientras que para los 100 diputados de representación proporcional y las listas regionales se considerarían cinco circunscripciones plurinominales en todo el país.

Todas estas modificaciones alteraron la legislación de los —hasta entonces— “diputados de partido”; un cambio en el artículo 54 decretaba que

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, del 22 de junio de 1963, p. 1 y 2.

<sup>58</sup> *Ibidem*, del 14 de febrero de 1972, p. 2.

<sup>59</sup> *Ibidem* del 8 de octubre de 1974, p. 2.

<sup>60</sup> *Ibidem* del 6 de diciembre de 1977, p. 2.

se otorgaría el registro del partido político en el sistema de listas regionales para los 100 diputados por representación proporcional con la condición de que el partido participara con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, dos terceras partes de los 300 distritos uninominales. Del mismo modo, se condicionaba el registro a obtener 60 o más constancias de mayoría; si alcanzaba 1.5% de la votación nacional, no tendría derecho a diputados por representación proporcional. La designación de los diputados de representación seguiría en la relación porcentual en la circunscripción plurinominal, asignando las curules en el orden presentado en la lista del partido para dicha circunscripción. Lo más interesante era el supuesto de que si dos partidos o más obtenían en conjunto 90 o más constancias de mayoría relativa, sólo se repartirían 50% de los curules de representación proporcional.

En conjunto, estas reformas aclaraban que para ser diputado de representación proporcional se requería vivir en alguna entidad dentro de la circunscripción, como quedó asentado en el artículo 55. Para el año de 1977, el artículo 60 establecía la capacidad de la cámara de diputados para calificar su elección erigiéndose en colegio electoral compuesto por 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional. Por último, en el artículo 61 se hacía énfasis en la defensa del fuero constitucional de los miembros de la cámara, mientras que el artículo 65 aclaraba que el Congreso se reuniría cada primero de septiembre. En el artículo 70, ante los cambios ocurridos en la composición de la Cámara de Diputados, se contemplaba que el Congreso crearía su ley reglamentaria referente a su estructura y funcionamiento internos, dando la posibilidad a los diputados de agruparse con base en su afiliación política.

Todo el orden anterior prevalecería hasta 1986, cuando las reformas a los artículos 52, 53, 54, 56 y 60 constitucionales modificarían la estructura del Congreso<sup>61</sup>. En primer lugar, se establecía un nuevo número para los diputados de representación proporcional, fijándolo en 200 diputados, que se elegirían en cinco circunscripciones plurinominales. Se preveía así que los partidos no tuvieran derecho a los diputados de representación si obtenían 51% de la votación nacional o si tenían en la Cámara una representación mayor a la mitad de los miembros. No obstante, los partidos sí alcanzarían tal derecho al obtener 51% de la votación y no reflejar dicho porcentaje en la cantidad de constancias de diputados de mayoría; en este caso, el partido tendría derecho a participar en la asignación de diputados de representación hasta alcanzar el porcentaje obtenido en la votación nacional (artículo 54). Además, ningún partido estaría representado por más de 350 diputados, lo que es igual a 70% de la Cámara baja (inciso *b*, fracción IV, artículo 54), aclarando que si nadie alcanzaba 51% de la votación, ni la mayoría en este recinto legislativo, entonces el partido con un número mayor de constancias obtendría los diputados de representación necesarios para alcanzar la mitad más uno en la Cámara de Diputados (inciso *c*, fracción IV, artículo 54).

Es en 1986 cuando se presenta la siguiente modificación a la Cámara de Senadores -desde 1933-, por medio del texto que asignaba dos senadores por

---

<sup>61</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986, p. 2 y 3.

Estado y dos para el D. F., renovándose la mitad de esta Cámara cada tres años. En el artículo 60 se aclaraba que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros. El Congreso tendría dos periodos ordinarios de sesiones: se reuniría cada 1o. de noviembre, iniciando así su primer periodo de sesiones, mientras que el segundo arrancarían el 15 de abril (artículo 65 constitucional). Se aclaraba también que para ambos periodos, el tiempo de duración sería el necesario para resolver los asuntos que conociera el Congreso, pero sin poderse extender más allá del 31 de diciembre el primer periodo y para el segundo no más allá del 15 de julio (artículo 66).

Durante este periodo gubernamental ocurrió una reforma de gran relevancia para el sistema político mexicano, que guarda una estrecha relación con el sistema de elección: la reforma de 1987 a la fracción VI del artículo 73, que facultaba al Congreso para legislar en lo relativo al Distrito Federal, mediante la cual se creó la Asamblea de Representantes del D. F. Estaría compuesta por 40 representantes por mayoría relativa y 26 por representación proporcional, teniendo dos periodos de sesiones, a saber: del 15 de noviembre al 15 de enero y del 16 de abril al 15 de julio.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se volvió a modificar el artículo 54, aclarando que los 200 diputados de representación se asignarían siempre y cuando el partido político que lo solicitara participara con candidatos por mayoría relativa en, por lo menos, 200 distritos uninominales. Además, ningún partido político podría contar con más de 350 diputados electos por ambos principios, el de diputados de mayoría y el de representación proporcional.

Otra modificación al artículo 54 fue que, en el supuesto de que ningún partido obtuviese en la votación nacional un porcentaje igual a 35%, se darían constancias a todos los partidos políticos por el número de diputados que requieran para su representación en la Cámara, de manera que igualasen el porcentaje de votos obtenidos. Si un partido obtenía 35% de la votación nacional y alcanzaba la mayor parte de las constancias de mayoría, se le asignarían diputados de representación hasta alcanzar la mayoría absoluta en la cámara, más dos diputados de representación por cada punto porcentual arriba de 35% de la votación nacional. Por último, si un partido obtenía entre 65 y 70% de la votación nacional, y sus constancias de mayoría correspondían a un porcentaje inferior al obtenido en la votación nacional, tendría derecho a participar en la repartición de diputados de representación hasta que la suma de un porcentaje en la cámara fuera igual al obtenido en la votación<sup>62</sup>.

En el mismo periodo presidencial se modificó de nueva cuenta el artículo 54, para fijar un nuevo tope en la cantidad de diputados por cada partido político: 315 diputados. Se eliminaron los escenarios emanados de 35% de la votación nacional, y se estableció que si un partido obtenía más de 60% de la votación nacional tendría derecho a recibir diputados por representación hasta que el número de diputados por ambos principios de dicho partido alcanzara su porcentaje en la votación nacional. Además, si un partido político alcanzaba

---

<sup>62</sup> *DOF*, 6 de abril de 1990, p. 3 y 4.

60% o menos de la votación nacional no podría contar con más de 300 diputados por ambos principios. Una vez hecha la repartición de diputados de representación, los escaños restantes serían repartidos entre los partidos que no alcanzaran más de 65%, con base en el porcentaje que adquiriesen, y en el orden de sus listas en cada circunscripción plurinominal.

En el mismo tenor, otras reformas radicales estuvieron relacionadas con la Cámara de Senadores, que también sería reformada constitucionalmente en su composición en 1993. En el artículo 56 se aclaró que la Cámara se conformaría por cuatro diputados por Estado y para el D. F., tres por mayoría y uno a la primera minoría, mediante listas con tres fórmulas; así mismo estipulaba que la cámara de senadores se renovarían en su totalidad cada seis años. En el artículo 60 ocurriría un cambio muy relevante en cuanto a la calificación de la elección del poder legislativo, al facultar para ello al Tribunal Federal Electoral. También en 1993 se estipuló (artículo 65) que el congreso se reuniría del 1o. de septiembre al 15 de diciembre (con la posibilidad de extenderse al 31 de diciembre) para un primer periodo de sesiones, y del 15 de marzo al 30 de abril para el segundo periodo de sesiones.

En la presidencia de Ernesto Zedillo ocurriría un nuevo y (hasta la fecha) definitivo cambio en la composición del Poder Legislativo mexicano<sup>63</sup>. El porcentaje obtenido en la votación nacional, que durante casi 20 años había sido de 1.5%, pasaba en 1996 a ser de 2%, pero de la votación obtenida en las circunscripciones plurinominales. Se fijó el tope de diputados en 300 por partido, por ambos principios; se asignarían los diputados de representación independientemente de sus constancias de mayoría, y de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional y de la lista regional correspondiente a cada circunscripción plurinominal. Se estableció también que ningún partido podrá tener en la Cámara un porcentaje de diputados que supere por ocho puntos porcentuales su votación nacional; pero esto no es aplicable para el partido que por triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a su porcentaje de votación nacional por ocho puntos porcentuales.

En cuanto al Senado de la República, las modificaciones establecieron que se compondría por 128 senadores, 2 por cada estado y el D. F., según el principio de mayoría relativa, y uno a la primera minoría. De esta forma se obtendrían 96 senadores, y los restantes 32 se obtendrían por el principio de representación proporcional; lo anterior, de acuerdo con la votación nacional emitida en favor del partido (principio muy controvertido) mediante el sistema de listas de votación en cinco circunscripciones electorales. Los senadores son renovados en su totalidad cada 6 años (artículo 56). Otro cambio relevante durante la administración de Zedillo, fue el hecho de que la validación de la elección para diputados y senadores sería responsabilidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, el largo camino de las reformas a la composición del Poder Legislativo devela un sistema sumamente intrincado, complicando los

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, 22 de agosto de 1996, p. 4 y 5.

métodos de elección y de representación en la medida en que mantener el sistema de partido hegemónico se transformaba en el punto neurálgico del sistema político mexicano.

Cabe mencionar que las reformas de los últimos años se han referido a los casos de vacantes; a la facultad para expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I); la expedición de leyes sobre el fomento al deporte (artículo 73) en 1999; en materia de turismo (artículo 73) en el año 2003; en materia de seguridad nacional (artículo 73) en 2004; para expedir leyes en materia de pesca y acuacultura (artículo 73), y la última, en 2007, realizada por el presidente Calderón, que faculta al Senado de la República para tener mayores capacidades en cuanto a los tratados internacionales firmados por México.

### **1.8. Estado de reformas al Poder Ejecutivo Federal (1920-2007)**

Para comenzar la revisión de las reformas en el poder Ejecutivo de nuestro país, debemos repasar de manera sintética la formación, el desarrollo histórico y las modificaciones a las facultades y naturaleza misma de este órgano del Supremo Poder de la Federación. Para comprender cabalmente el desarrollo del sistema presidencial mexicano es menester revisar las modificaciones que ha sufrido el Ejecutivo federal, sobre todo en cuanto a sus facultades constitucionales, y a los requisitos para su elección. Todo ello, a partir del examen de las principales reformas constitucionales hechas a este órgano del Estado, desde los gobiernos posrevolucionarios hasta el gobierno actual.

En ese periodo de 87 años, que comprende de 1920 al 2007, han sido pocos los cambios al elemento más significativo del sistema presidencial: la figura del Presidente. Tan sólo 30 reformas constitucionales comprendidas entre los artículos 80 y 93 de nuestra Carta Magna<sup>64</sup>.

En efecto, una de las primeras reformas abarcadas en este periodo sucedió en 1923, durante la presidencia de Álvaro Obregón, cuando se modificó el artículo 84, párrafo segundo, señalando que en ausencia del Congreso General, la Comisión Permanente nombraría un presidente provisional y convocaría a sesiones extraordinarias para expedir la convocatoria a elección presidencial; razón por la cual, también se modificaría el artículo 89 en su fracción XI para otorgar la facultad al Ejecutivo de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acordase así la misma Comisión Permanente.

En 1927, durante la presidencia del general Plutarco Elías Calles, se reformó el artículo 82, que estipulaba las condiciones para ser Presidente de la República: ser ciudadano mexicano por nacimiento -hijo de padres mexicanos por nacimiento-, tener 35 años, residir en el país todo el año anterior a las elecciones, no ser ministro ni servir al Estado eclesiástico. En el artículo 83 se

---

<sup>64</sup> Véase: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

declaraba que el presidente ejercería sus funciones a partir del 1o. de diciembre por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el periodo siguiente; pero sí para el posterior a este último, aclarando que sólo se podía reelegir una vez. Sin embargo, no impedía que en caso de haber un presidente interino, éste pudiese reelegirse en el periodo inmediato. En 1928, Calles impulsaría otras dos reformas al artículo 83, declarando que el Presidente duraría 6 años en su puesto, con lo que eliminó la posibilidad de reelección, pero facultando para este supuesto al presidente interino<sup>65</sup>. Además, una reforma al artículo 89 facultaba al presidente para nombrar a los ministros del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y a los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante los periodos de Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio no hubo reformas constitucionales; no es sino hasta el apogeo del “maximato”, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, cuando se reforma el artículo 83. En éste, se establecía que el primero de diciembre entraba en funciones el Presidente, con una duración de 6 años sin posibilidad de reelección, ni siquiera para el presidente interino<sup>66</sup>. El artículo 84 fue modificado para estipular la manera de suplir la ausencia del presidente: si la ausencia se presentase en los dos primeros años de la administración, el Congreso de la Unión se erigiría en Colegio Electoral con el quórum de dos terceras partes de sus miembros, a efecto de elegir a un Presidente interino, y expidiendo el Congreso la convocatoria a elecciones para el Presidente que debía concluir el mandato; en el caso de que la ausencia absoluta del Ejecutivo Federal se presentase en los dos primeros años, pero sin que se encuentre reunido el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente nombraría un Presidente provisional y convocaría a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designase al Presidente interino, a fin de que el mismo expidiese de inmediato la convocatoria a elecciones presidenciales. Si la ausencia se presentase en los últimos cuatro años, al estar reunido el Congreso se nombraría al presidente sustituto que debía concluir el mandato, si no estuviese reunido el Congreso, la Comisión Permanente convocaría a sesiones extraordinarias para que erigir el Colegio Electoral y hacer la elección del presidente sustituto. Ese texto continúa vigente a la fecha.

Sería en 1943, durante la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando se reformó de nuevo un artículo referido al Poder Ejecutivo: el artículo 82. En esa ocasión, la reforma fue para permitir ser Presidente a aquel que se hubiese retirado del servicio militar con 6 meses de anterioridad a las elecciones, así como a gobernadores, secretarios y subsecretarios que se separasen de sus cargos con 6 meses de anticipación. Para 1949, se facultó al Presidente de la República para nombrar a los empleados superiores de Hacienda, los coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada, y Fuerza Aérea nacionales; todos estos nombramientos, ratificados por el Senado de la República.

En la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1966) se reformaron los artículos 88 y 89. En el caso de este último, se estipuló que el Presidente

---

<sup>65</sup> *DOF*, 24 de enero de 1928, p. 2.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 29 de abril de 1933, p. 692.

podría hacer los nombramientos para los que está facultado cuando no estuviese en sesiones la Cámara de Senadores, con aprobación de la Comisión Permanente. En cuanto al artículo 88, éste indicaba que el Presidente de la República no se podía ausentar del territorio nacional sin permiso del Congreso o de la Comisión Permanente.

Con el presidente Luis Echeverría en el cargo, se modificó el artículo 82 constitucional (1974), para hacer notar en la redacción el cambio de denominación de los territorios de la República por el de Estados. La reforma prohibía a los gobernadores de Estados (y no de territorios) ser Presidentes, a menos que se separase del cargo con 6 meses de anticipación a las elecciones (fracción VI, artículo 82)<sup>67</sup>. Otra reforma fue la que se aplicó al artículo 89, en cuanto a la capacidad para nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del D.F., al Procurador de Justicia del D.F., a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de hacienda. Así mismo se facultaba al presidente para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el D.F.

En 1977, con José López Portillo como presidente, se reformó el artículo 93 constitucional. A partir de entonces, el Congreso de la Unión podía crear comisiones especializadas para la investigación del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas con participación mayoritaria en el Estado. En ese mismo periodo (1981), se decretó que la administración pública federal era centralizada y paraestatal (artículo 90 constitucional). Así mismo se reformó el artículo 92 para hacer obligatorio el hecho de que los reglamentos y acuerdos presidenciales fueran firmados por el Presidente y por el titular de la Secretaría a la que afectase; de lo contrario no serían acatados.

En 1987, Miguel de la Madrid reformó el artículo 89 constitucional, relativo a las facultades del presidente, en el que reconocía el cambio en la estructura de gobierno del D.F., al contemplar el nombramiento y la remoción de manera libre del titular de los órganos por los que ejerce el gobierno del D.F. Así mismo, sometía el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal<sup>68</sup>. En 1988, ese artículo sería reformado de nueva cuenta en su fracción X, al incluir la facultad de conducir la política exterior por parte del presidente con base en los principios de política exterior.

Al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se reformó el artículo 82, en el que se estipuló que si el presidente se ausentaba del país por treinta días, no se interrumpiría la residencia. Ese mismo año, se reformó el artículo 89, al quitarle la facultad al Ejecutivo para nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que sería, en adelante, en su caso, ratificado o removido por el Senado de la República. Otra reforma de gran importancia fue la que en 1994 modificó el artículo 82, que estipuló como

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, 8 de octubre de 1974, p. 3.

<sup>68</sup> *Ibidem*, 10 de agosto de 1987, p. 8.

condición para ser Presidente de la República ser hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento<sup>69</sup>.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, el artículo 89 fue modificado de nuevo, al quitarle la facultad al Presidente de nombrar y remover libremente al Procurador General de la República, quien sería designado por el Ejecutivo Federal, previa ratificación del Senado de la República.

En 2004, durante la presidencia de Vicente Fox, sólo se modificaría la fracción VI del artículo 89 constitucional, facultando al presidente para preservar la seguridad nacional disponiendo de la totalidad de las fuerzas armadas.

Finalmente, en el mes de febrero de 2007, durante el gobierno de Felipe Calderón, se reformó el artículo 89 en su fracción X, al añadir a la facultad de conducción de la política exterior la capacidad del presidente para terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas, y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados que celebre. Respondiendo así, con la misma redacción, a la ampliación realizada a las facultades del Senado en el artículo 76 constitucional sobre dicho tema.

### **1.9. Estado de reformas al Poder Judicial Federal (1920-2007)**

Desde 1920 a la fecha, el Poder Judicial Federal han experimentado un total de 72 reformas<sup>70</sup>. Es durante la presidencia del general Plutarco Elías Calles cuando inician tales reformas. En 1928 se reformó el artículo 94 constitucional a fin de constituir al Poder Judicial con base en una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), tribunales de circuito y juzgados de distrito<sup>71</sup>. La Suprema Corte de Justicia estaba compuesta por 16 ministros quienes, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución, habrían de ser nombrados por el Presidente de la República y ratificados por la Cámara de Senadores. Ahora bien, en lo que respecta a los magistrados de circuito y a los jueces de distrito, según el mandato del artículo 97 constitucional, la SCJN los nombraría.

Para 1934, el artículo 104 sería reformado en lo que atañe a los tribunales de la federación, que estipulaba la obligación de tales órganos de conocer todas las controversias del orden civil o criminal que se generaran por el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales. Cuando dichas controversias afectasen sólo los intereses de particulares, también podrían conocer de ellas -cuando así lo decidiera el actor- los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del D.F. y los territorios.

Bajo la presidencia del general Cárdenas se reformaron los artículos 94 y 95 constitucionales; el primero, para aumentar el número de ministros que integraban la SCJN a 21<sup>72</sup>; y el segundo -en 1934- con el objeto de fijar los

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, 1 de julio de 1994, p.2.

<sup>70</sup> Véase: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

<sup>71</sup> *DOF*, 20 de agosto de 1928, p. 2.

<sup>72</sup> *Ibidem*, 15 de diciembre de 1934. p 882.

requisitos para ser ministro: edad menor de 65 años y mayor de 35 años, con título de licenciado en derecho y con experiencia de cinco años. En el mismo periodo presidencial, pero en 1940, se reformó el artículo 102, que organiza al Ministerio Público, cambiando únicamente la redacción para contemplar que se constituiría de acuerdo con la ley que faculta al Presidente para el nombramiento del Procurador General de la República.

Con Manuel Ávila Camacho como presidente, en el año de 1944, se reformó el artículo 94 en cuanto al número de salas que funcionarían en la SCJN.

En 1946, durante la presidencia de Miguel Alemán, se modificó el artículo 104 constitucional para que, en los casos en los que la federación esté interesada, las leyes pudieran establecer recursos ante la SCJN contra las sentencias de segunda instancia, o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley federal. En 1951, el artículo 94 constitucional fue reformado para incluir cinco ministros supernumerarios, diferenciando tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo, y unitarios en materia de apelación. El mismo año, se reformó el artículo 97 en el que se sostenía que los magistrados de circuito y los jueces de distrito ostentarían cuatro años el cargo, con la posibilidad de ser reelectos o removidos a cargos superiores. Otro artículo constitucional modificado fue el artículo 98, en el que se afirmaba que ante la ausencia por un mes de un ministro de la SCJN, éste sería suplido por un supernumerario.

El Poder Judicial no sería reformado sino hasta 1967, durante la presidencia de Díaz Ordaz, cuando cambió el artículo 94 de la Constitución, fijando por ley los términos en que sería obligatoria la jurisprudencia que establecieran los tribunales del Poder Judicial de la Federación. El artículo 98 también fue modificado en su redacción, con objeto de aclarar las ausencias de los ministros y la suplencia por parte de los supernumerarios, así como el nombramiento de ministros provisionales por parte del Presidente, y su aprobación por el Senado, ante una ausencia mayor de 30 días. Además, el artículo 100 constitucional fue cambiado para esclarecer quién daba las licencias ante las faltas de los ministros, siendo el Senado de la República quien la otorgaría si fuese por 30 días, y el presidente en caso de que se tratara de un plazo mayor a éste. En el artículo 105, reformado para ese año, se le concedió la facultad a la SCJN de conocer exclusivamente de las controversias constitucionales entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado o entre la federación y uno o más Estados.

En 1974, durante la presidencia de Luis Echeverría, se volvería a reformar el artículo 104 constitucional para plasmar el cambio de la denominación de *territorios* por la de *Estados*. En el mismo periodo se modificó el artículo 107 de la Constitución, para decretar el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente.

Durante el régimen de José López Portillo se reformó, en 1977, el artículo 97 de la Constitución, facultando así a la SCJN para nombrar magistrados y jueces de distrito supernumerarios para auxiliar las labores de

los tribunales. En 1979 ocurrieron cambios al artículo 107 en materia de juicio de amparo.

En el gobierno del presidente De la Madrid, de nueva cuenta se reformó el artículo 94, para conciliar ese texto con los cambios realizados al título IV de la Constitución en materia de responsabilidad de los servidores públicos; de igual forma, el artículo 97 cambió en lo referente a los magistrados y jueces de distrito<sup>73</sup>. Para 1987, el artículo 94 es modificado para marcar solamente la existencia de Tribunales Unitarios y de Circuito sin indicar más la materia sobre la que se encargaría cada uno de ellos<sup>74</sup>.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en 1992, se reforma el artículo 102, que decretaba el establecimiento de organismos de protección a los Derechos humanos por parte del Congreso, de manera que fuera posible conocer las quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación. En 1993, se modificó el artículo 105, que facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer las controversias que se susciten entre los Estados y el Distrito Federal, y entre los órganos del Distrito Federal.

Las reformas más importantes al Poder Judicial mexicano sucedieron durante la presidencia de Ernesto Zedillo, primordialmente en 1994. El artículo 94 volvería a reformarse para crear el Consejo de la Judicatura Federal; la SCJN se compondría de 11 ministros; así mismo, disponía que el Consejo de la Judicatura Federal fuera el encargado de administrar a los tribunales unitarios y colegiados de circuito, y a los juzgados de distrito<sup>75</sup>. En ese mismo año se previeron, además, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La reforma al artículo 95 impuso como requisito a los aspirantes a ministros de la SCJN tener título de licenciado en derecho con antigüedad de 10 años, y sólo incluía el mínimo de edad, fijándolo en 35 años. Las modificaciones a la mayoría de los artículos relativos al Poder Judicial - realizadas en 1994-, respondieron a la creación del Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, el artículo 96 sufrió modificaciones, debido a que la designación de los Ministros se haría mediante el nombramiento de ternas por parte del Presidente, en espera de ser aprobadas por el Senado. Otra reforma de gran relevancia para el sistema judicial mexicano fue la que en 1996 modificó el artículo 94 constitucional; mediante dicha reforma se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual también se modificaría el contenido del artículo 99 constitucional para estipular la función y funcionamiento del Tribunal Electoral, integrado por siete magistrados, cambiando el texto referente a la renuncia de los ministros y pasando este asunto al artículo 98<sup>76</sup> de la Constitución. Antes de finalizar el periodo del presidente Zedillo, en 1999 se volvió a reformar el Poder Judicial, en el artículo

---

<sup>73</sup> *DOF*, 28 de diciembre de 1982, p. 6.

<sup>74</sup> *Ibidem*, 10 de agosto de 1987, p. 3 y 4.

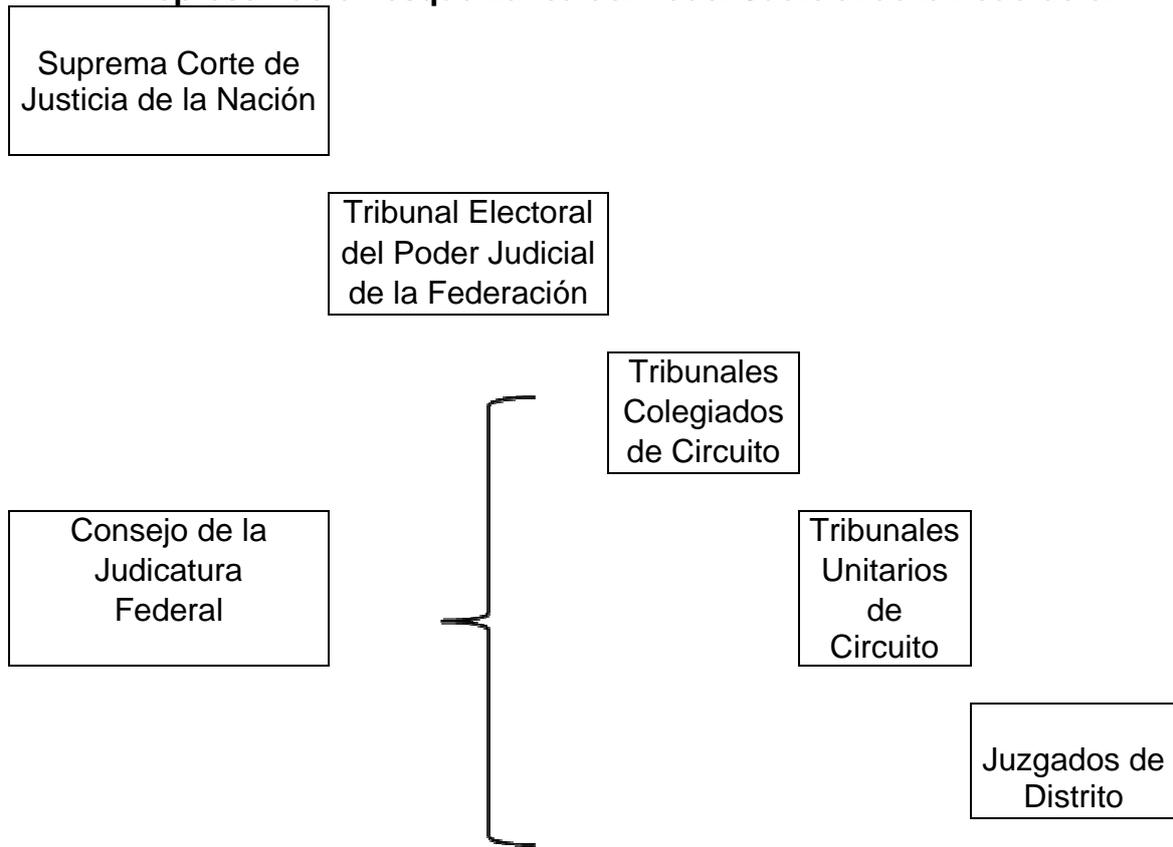
<sup>75</sup> *Ibidem*, 31 de diciembre de 1994, p. 3.

<sup>76</sup> *DOF*, 22 de agosto de 1996, p. 5.

94 constitucional, que modificó el orden del texto y asignó el segundo párrafo a la función del Consejo de la Judicatura Federal.

Las últimas dos reformas al Poder Judicial sucedieron durante el sexenio de Vicente Fox, con cambios en el artículo 105: la primera, en 2005, modificaba los casos de los que conocerá la SCJN, sin poder conocer de controversias constitucionales en asuntos de materia electoral y en lo dispuesto en el artículo 46 de la constitución; la segunda reforma sería en 2006, facultando a la SCJN para conocer de las controversias constitucionales promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal, estatal y del D.F., así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

## Representación esquemática del Poder Judicial de la Federación<sup>77</sup>



<sup>77</sup> SCJN, *op.cit.*, p. 20.

## Capítulo II

### Reforma al régimen de Estado y gobierno

*Los pueblos que han pasado ya su infancia política y se han liberado del temor de las usurpaciones, porque tienen un espíritu suficientemente alto para no tolerarlas, entran en el verdadero problema de la organización del gobierno, que consiste en el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen...*

Emilio Rabasa  
*La Constitución y la dictadura, 1912*

#### Consideración introductoria

Las sociedades de comienzos del siglo XXI requieren de condiciones que contribuyan a mantener su estabilidad política y, sobre todo, las reglas que den certeza a los actores sociales, económicos y políticos. La democracia, en este sentido, es un régimen que permite a los sectores presentes en un conjunto social determinado, llevar a mejor término sus intereses bajo la premisa de que nadie debe tener el control absoluto sobre los destinos generales, ni suprimir expresión alguna. La democracia es, pues, un conjunto de leyes, instituciones y prácticas que permiten “procesar” la pluralidad, sin que el orden social se trastoque. En la democracia, la vigencia del estado de derecho tiene una función trascendental, ya que además de dar eficiencia a las normas que un orden democrático supone, vela porque sean justas y permitan que los menos favorecidos puedan aspirar a mejorar sus condiciones de vida. En el ámbito político-electoral esto es indispensable, ya que -mediante la participación ciudadana refrendada en las urnas- se promueve la estabilidad y el orden social. Esto no se traduce en un sistema paralizado, por el contrario, en él fluyen los recursos y actividades de individuos y organizaciones.

En México, durante los últimos años, hemos asistido al florecimiento de un pluralismo político y social inédito. A partir de la confiabilidad en la organización de los procesos electorales y en los resultados de las elecciones, así como de la voluntad política de los actores que convergen en este renovado esquema democrático, hoy es posible pensar en los cambios que deben introducirse en el marco constitucional, a fin de estar en posibilidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos.

En buena medida, la consecución de estos cambios y del correspondiente mejoramiento de la operación y funcionamiento de los poderes públicos, se alcanzará por medio de una reforma al Estado. Este proceso ha pasado por varias etapas, en las que se han involucrado instituciones nacionales, sindicatos, poderes públicos y círculos académicos, además de instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la misma Unión Europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Miguel Carbonell, “Una agenda informativa para la reforma del Estado”, en *Este país. Tendencias y opiniones*, número 93, México, diciembre de 1998, pp. 12-18. ¿Es revista?

Sin embargo, en este mismo escenario, uno de los principales problemas a los cuales la clase política se enfrentará en su camino hacia la reforma del Estado será, sin duda, la pregunta: “¿qué es lo que se debe reformar?”. Hasta hace unos años —comentaba el politólogo Giovanni Sartori— no se sabía qué reformar al hablar de cuestiones institucionales, mucho menos cómo es que estos cambios se llevarían a cabo<sup>2</sup>.

Obviamente, a estas alturas ya para nadie es extraño el hecho de que no basta con cambiar la Constitución para mejorar la capacidad y estructura del Estado. Junto con los cambios constitucionales se deben generar también una serie de pautas de acción política que acompañen a esas modificaciones para que en realidad sean efectivas; claro está, ello debe de acompañarse de la conducta correcta de los servidores públicos responsables de la aplicación cotidiana de los preceptos de la Constitución.

Es evidente que en este contexto, la libre manifestación de la voluntad ciudadana por medio del sufragio -producto de una sociedad informada, interesada y demandante-, ha desencadenado en nuestro país un "reposicionamiento" institucional, que hoy por hoy -con la pretendida reforma del Estado- se encuentra en movimiento, sin conocer, al menos hasta ahora, cuál va a ser en definitiva el diseño institucional o la transición hacia la que nos dirigimos<sup>3</sup>.

## **2. Cambio de régimen. ¿Hacia dónde encaminar la reforma?**

México, a lo largo de la historia, ha contado con un régimen político de corte presidencial. Un régimen que configurado desde 1824, e inspirado en la maquinaria del sistema político estadounidense, muestra signos de agotamiento; ejemplo de ello es que tan sólo a finales de 2006, México atravesaba por una crisis coyuntural que hoy pareciera apenas estar sorteando satisfactoriamente.

En efecto, a pesar de que en otras épocas el sistema presidencial, como forma de gobierno, permitió de manera sostenida y constante —aunque con sus claroscuros— el desarrollo y estabilidad sociopolítica y económica del país, hoy pareciera ser que ya no es así, pues se ha planteado una nueva dialéctica entre los factores de poder que convergen al interior del Estado como institución. La época del sistema de partido predominante declinó junto con el siglo XX, y el *presidencialismo* -donde el encargado del Ejecutivo federal, como Jefe de Estado y de Gobierno se encargaba de manera relevante de los asuntos de la vida pública nacional.

Por su fisonomía, el Congreso de la Unión enfrenta ahora la difícil tarea de construir mayorías estables y consensos útiles para el gobierno y la sociedad. De ahí el verdadero compromiso de dar paso a una nueva etapa de rediseño del Estado y sus órganos de gobierno.

---

<sup>2</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1999, p. 12.

<sup>3</sup> Véase Robert Balkin, *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, editado por la Universidad Estatal de Nueva York, 2004, México, p. 13.

En este contexto, todo ajuste, sobre todo de orden constitucional, debe orientarse a construir una nueva estructura política y organizacional del Estado Mexicano —como indica Francisco Valdés Ugalde— que permita abandonar las estructuras que lo anclan en el pasado de escenarios distintos y adoptar las reglas que lo armonicen con la democracia, al mismo tiempo que lo preparen para ser andamiaje del futuro de México.

En estas circunstancias, el proceso de Reforma del Estado -junto con la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado- reaviva el intento, de parte de nuestros legisladores federales, por atender la urgente concreción de reformas al régimen político, económico y social del Estado mexicano.

Sin embargo, la imperiosa necesidad de una reforma de fondo y forma que logre modernizar la estructura gubernamental y organizativa -que ahora es obsoleta-, supone el redimensionamiento del régimen de Estado y de Gobierno y, con ello, remodificaciones a la Carta Magna. De ahí que la Ley centre su esfuerzo en el “supracracisismo”<sup>4</sup> de los poderes públicos como base de una continúa transformación del Estado Mexicano.

En efecto, hablar de cambio de régimen es hablar de un cambio radical en la superestructura de poder, un tema que incluye sobre todo la organización y funcionamiento de los tres Poderes de la Unión. En estricto sentido —ya se señalaba en líneas anteriores—, nuestro sistema político es de tipo presidencial. Y ello supone, si no sustituirlo, al menos sí revitalizarlo.

En su obra *Gobierno de Gabinete*, Diego Valdés indica que en la actualidad existe una “tendencia a *presidencializar* a los sistemas parlamentarios para hacerlos más estables y *parlamentarizar* al sistema presidencial para hacerlo más flexible”.

Por ello, en nuestro sistema, la tendencia apunta a la búsqueda de una forma política “mixta”, que se encuentre en medio de los sistemas presidencial y parlamentario, y que tenga elementos de ambos: en este caso el “semipresidencialista”, no obstante, como reza el adagio popular “a problemas mexicanos, soluciones mexicanas”. Quizá lo correcto sea hablar de un nuevo sistema presidencial mexicano.

A la luz de este análisis, se plantea la necesidad de concretar una reforma constitucional que encamine al régimen actual hacia un sistema presidencial, como un sistema basado en el poder compartido; en donde el Presidente deba distribuir y equilibrar sus atribuciones con un Jefe de Gabinete —o cualquiera que sea la denominación que éste cargo tenga—, y a su vez, éste debe procurar conseguir un apoyo continuo del Poder Legislativo. En suma, un régimen que tenga una estructura de autoridad ágil, una configuración equilibrada. Es evidente que ello supone un escenario complejo e intrincado donde se corre el riesgo de que las pasiones políticas se superpongan a los intereses de la nación; sin embargo, si el proceso cuenta con suficiente sensatez política y capacidad de negociación, será posible que en nuestro país se llegue a concretar una reforma hacia el régimen presidencial con eficaz y eficiente distribución de sus facultades.

---

<sup>4</sup> Elías Romero de Apis, “Nivelemos los poderes públicos fortaleciéndolos, no restándoles potestades”, en *Revista Legislatura*, año 4, número 38, mayo de 2007, pp. 12 y ss.

## 2.1. Forma de gobierno: ¿qué transformar y cómo hacerlo?

A pesar de que las reformas al sistema político mexicano han sido muy amplias y, en ciertos aspectos, muy profundas —como lo he descrito en el capítulo primero—, se podría decir que -en su conjunto- no implican una transformación radical de toda la estructura gubernamental, y que más bien constituyen una reforma gradual y progresiva sobre todo en lo que respecta a la estructura constitucional, aspecto que de suyo es explicable, pues no se pueden quebrantar los componentes esenciales de nuestro sistema político.

En efecto, considero que para encontrarse en condiciones de hablar sobre un nuevo esquema político en nuestro país, éste debe caracterizarse por la transformación de las relaciones entre los órganos de poder; es decir, al interior de la forma de gobierno, en especial en dos aspectos:

- La relación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, basada en los principios y en las estructuras de un sistema presidencial a partir de nuevos equilibrios.
- Los mecanismos de control del ejercicio del poder, por los órganos constituidos a partir de los elementos: el control de la constitucionalidad y nitidez en la conformación de las instituciones democráticas.

Se trata de cambios que constituyen, en rigor, un nuevo modelo de sistema político, y por ende, la sustitución de un sistema político por otro, que de la misma naturaleza tenga más eficiencia social y política. Sin embargo, no perdemos de vista que en estricto sentido no se está planteando la conformación de un tipo de Estado diferente al que esencialmente está descrito en las normas constitucionales de 1917, sino la transformación supracracista de la forma de gobierno y el régimen de Estado.

En la actual etapa de la vida democrática en México, en particular con la alternancia en el poder presidencial, se ha debatido el tema de la transformación del sistema de gobierno. En su momento, Alonso Lujambio propuso la posibilidad de llegar a concretar una serie de arreglos institucionales con el objetivo de alcanzar una democracia estable, evitando así el estatismo y la parálisis de la maquinaria gubernamental. Entre las cuestiones que sugiere se

revisen están: las facultades y obligaciones del Presidente, las facultades del Congreso de la Unión, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, la elección presidencial a una sola vuelta, el sistema federal, el reforzamiento de la fórmula de representación proporcional en el Congreso -en el supuesto de que se vea obligado a negociar con la oposición, fundamentalmente el presupuesto- y el aumento a 5% del porcentaje de votación para que un partido tuviera derecho a representantes populares.

En este mismo sentido, pero siendo con propuestas mayormente proclives al parlamentarismo —algo por supuesto imposible, ya que en nuestro país no existe el régimen parlamentario—, se encuentran los comentarios de Jaime Cárdenas, quien se pronuncia por un sistema parlamentario. En su opinión, tal sistema posee mayores ventajas en la medida de que es flexible,

puesto que en su organización existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; no se produce la parálisis del Legislativo o los impasses entre los Poderes; fortalecen el sistema de partidos; favorecen los juegos de suma cero, ya que se trata de un modelo diseñado para la cooperación política, y no es deficiente en términos de legitimidad moral y genera estabilidad política.

De los partidos políticos nacionales, el PRD ha anunciado que, entre otras propuestas para la Reforma del Estado, promoverá que algunos miembros del gabinete sean ratificados por el Congreso, propuesta que también es apoyada por el PRI.

Las iniciativas para instaurar un régimen parlamentario en México no son nuevas; sólo por recordar algunas, encontramos que en los meses siguientes a la aprobación de la Constitución actual, el 15 de diciembre de 1918, fue presentada una iniciativa de reformas constitucionales en la Cámara de Diputados por legisladores encabezados por Luis Sánchez Pontón, quien en su proyecto proponía el establecimiento de un régimen parlamentario, que consistía fundamentalmente en lo siguiente:

- El ejercicio del Poder Ejecutivo por el Presidente de la República mediante un Consejo de Ministros.
- Nombramiento de un Presidente del Consejo de Ministros por el Presidente de la República.
- Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al Consejo de Ministros.

Además, se tiene como antecedente el proyecto del diputado Ignacio Borrego, presentado al Pleno de la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 1921 y apoyado por 89 diputados, (equivalentes a 30% de la Cámara). En ese proyecto se proponía, entre otros aspectos:

- Elección del Presidente de la República por parte del Congreso de la Unión mediante mayoría de las dos terceras partes de sus miembros que constituían el quórum legal, y, en caso de no obtenerse esta votación, se votaría sólo por los dos candidatos que obtuvieron mayoría de votos, declarando triunfador al que lograra la mayoría simple.
- Nombramiento de un Jefe de Gabinete por parte del Presidente de la República.
- Integración del gabinete del gobierno federal por Ministros.
- Responsabilidad solidaria de los Ministros ante la Cámara de Diputados, de la política general de gobierno e individualmente de los actos personales.

- Obligación del Jefe de gabinete de informar a las Cámaras acerca de la política a desarrollar por parte del gobierno, siempre que hubiere cambios de ministros.
- Obligación del Jefe de Gabinete de asistir a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, para informar acerca del Estado que guarde la administración, y para indicar las líneas directrices de gobierno que piense desarrollar.
- Facultad del Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados, con la aprobación del Senado.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar que cualquiera de estos cambios institucionales, no podrían concretarse de no ser que nuestra Ley Fundamental así lo prevea. Es por ello que surge la figura del Constituyente Permanente, prevista por el artículo 135 de nuestra Carta Magna, en el que se señala que todo acto de revisión constitucional, revestirá la forma prevista en la norma fundamental.

La Constitución Mexicana puede ser reformada o adicionada mediante la aplicación del procedimiento respectivo, modificando uno o más preceptos constitucionales -en el fondo y en la forma-, sin alterar en lo mínimo las decisiones políticas fundamentales definitorias de la esencia del Estado Mexicano.

Así, encontramos que es facultad exclusiva del constituyente permanente, de acuerdo al artículo 135 constitucional, la adición y reforma de uno o más preceptos de la Carta Magna. La iniciativa podrá presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras federales (con excepción de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional, inciso H); una vez aprobada, según sea el caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, será turnada a la otra para los mismos efectos. Una vez aprobado en el Congreso de la Unión, éste será enviado a las legislaturas locales para que, en su caso, por mayoría de éstas sea aprobado el proyecto de decreto de adiciones o reformas, a efecto de que éstas lleguen a ser parte de la Ley Fundamental.

## **2.2. Reforma a la estructura orgánica de los Poderes de la Unión**

Se ha hablado hasta el momento de la necesidad de modificar la relación existente entre los Poderes de la Unión, no restándoles potestades, sino por el contrario fortaleciéndolos, mediante el “supracracisismo”. Para tal efecto, en este apartado se presenta un análisis de la estructura orgánica de los órganos que componen el Supremo Poder de la Federación, de la misma forma, se examinan cuáles han sido los cambios que ha sufrido cada uno de ellos en su estructura y facultades, para concluir con una propuesta de reforma a los mismos.

Ciertamente, los incesantes cambios económicos, políticos y sociales han derivado en la necesidad, por parte del Estado Mexicano, de reformarse y readecuarse irremediabilmente. Ha sido necesario que nuestra organización estatal cuente con una regulación jurídica más que vigente y sobre todo, actual. Sin embargo, pareciera ser que el Gobierno en nuestros días se torna inoperante y en ocasiones estático, hecho que desemboca irremediabilmente en la desconfianza de la sociedad hacia los dirigentes de nuestro país; por ello, la reforma del Estado debe necesariamente abarcar este aspecto, pues es menester contar con un eficiente sistema político.

### 2.2.1. Poder Legislativo

A lo largo de la historia de nuestro país, el Poder Legislativo ha contado con dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, aunque hay que señalar que con la Constitución de 1857 “se estableció un sistema unicamaral mediante la supresión de la Cámara de Senadores, resuelto el 10 de septiembre de 1856 por el Congreso Constituyente de 1857; hecho que durante 17 años conservó el Legislativo federal en un sistema unicamaral, dado que en la sociedad aún se tenía latente la composición clasista del Senado durante el centralismo, pues a él únicamente arribaban los integrantes de las clases acaudaladas”<sup>5</sup>. Ello continuó hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando Sebastián Lerdo de Tejada, mediante una reforma a la *Ley Fundamental* de la República, decretó la conformación del Poder Legislativo de manera bicamaral. En efecto, al reimplantarse la Cámara de Senadores, según el modelo norteamericano, la Cámara de Diputados tendría la representación popular y los senadores representarían a las entidades federativas del territorio nacional, garantizando así la representación de la Federación en cada una de sus partes<sup>6</sup>.

Ahora bien, lo que sí ha variado con frecuencia en el marco constitucional mexicano, ha sido el número de integrantes de las cámaras, así como los métodos y requisitos de elección para cada uno de estos cargos (véase capítulo I). Los cambios que ha sufrido este Poder han sido esencialmente en materia de elección, número de diputados y senadores, atribuciones y facultades. Sin duda, el recuento de tales reformas y transformaciones comentadas en el capítulo primero nos permiten distinguir el gran cambio socio-político que en el país se ha venido dando en los últimos noventa años. Prueba de ello es la alternancia en el Ejecutivo Federal y la integración de las Legislaturas del Congreso de la Unión, sobre todo a partir de 1988. Y es que a pesar que “...desde los años cuarenta y hasta 1997, el proceso legislativo federal estuvo claramente influenciado por el Presidente de la República [...] (de ahí que) las iniciativas legislativas del Ejecutivo no enfrentasen mayores obstáculos políticos...”<sup>7</sup>. Ya para el año 2000, al establecerse un Congreso con diversidad de partidos, sobre todo distintos al del Presidente de la República, y tomando en cuenta la función que hoy por hoy tiene el Poder Legislativo, se logró un equilibrio entre los Poderes de la

---

<sup>5</sup> José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, Instituto de Estudios sobre el Poder Legislativo (IMEPOL), México, 2006, p. 34.

<sup>6</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>7</sup> Véase: Varios autores, *Constituciones Históricas de México*, editado por Porrúa-UNAM, México, 2002.

Unión, que de manera directa alteró en cierto grado la instrumentación y aprobación de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo Federal. Así sucedió durante el periodo del presidente Vicente Fox Quesada, cuando el Congreso de la Unión no aprobó las llamadas reformas estructurales que el Ejecutivo Federal proponía.

En este sentido, si bien es cierto que la pluralidad al interior de las cámaras federales evita las decisiones unilaterales; también es cierto que surgen dudas acerca del número de integrantes que en realidad debería componer a este Poder. Respecto a esta cuestión, Miguel Covián Andrade señala que “la experiencia general y directa nos muestra legislatura tras legislatura, que un mínimo porcentaje de ellos participa realmente y realiza un esfuerzo productivo para los trabajos de la Cámara a la que pertenece. Esto no sólo es perceptible en el crónico ausentismo que caracteriza uno tras otro, a los períodos ordinarios y extraordinarios (sic) de sesiones de las Cámaras, sobretodo en el caso de la de diputados, sino particularmente en la escasa aportación substancial y en los pobres resultados de la misma, acreditables a la inmensa mayoría de los legisladores federales”<sup>8</sup>.

Cuantas veces no se ha mencionado en los medios de comunicación el poco interés que demuestran los legisladores federales en asistir a sus respectivos recintos para cumplir con la responsabilidad del encargo que les ha conferido. Para la población, resulta impresionante y hasta cierto punto vergonzoso ver que en el momento en que se está discutiendo en tribuna un tema trascendental para la vida del país, varios de nuestros representantes se encuentran ocupados en sus asuntos personales. Aunque por otra parte, como señala un especialista en temas legislativos: “lamentablemente en México siempre se señala lo negativo de la actuación de los servidores públicos, pero muy pocas veces se destacan las acciones positivas de todos aquellos que participan en las diferentes áreas de los gobiernos federal, estatales y municipales”<sup>9</sup>. Dejando de lado los grandes logros que se alcanzan en el seno mismo de las Cámaras Federales.

De manera paralela, otro argumento en contra que se ha discutido no es referente a la cantidad, sino a la calidad de los miembros del Poder Legislativo, hecho que se relaciona principalmente con los requisitos que se exigen para ocupar dichos cargos. Ciertamente nuestros legisladores federales no requieren de ningún grado de estudios para ejercer su encargo: la Constitución no hace referencia a ello, mucho menos respecto su forma de expresarse y manejarse al interior de los recintos legislativos, de ahí la necesidad de un código de ética parlamentario.

Aunque cabe señalar, que “no pretendemos que cada legislador sea un orador, porque además las circunstancias actuales no requieren de ese tipo de integrantes en el Congreso. Lo único que podemos subrayar con toda objetividad, es que si un representante popular no puede expresar sus ideas

---

<sup>8</sup> Miguel Covián Andrade, *Teoría Constitucional*, CEDIPC, México, 2002.

<sup>9</sup> Tulio Zaldivar, “Primera señal de acuerdos y consensos”, en *Revista Siempre!*, diciembre de 2006.

con orden y corrección, difícilmente podrá esperarse que haga aportaciones significativas a los procesos de discusión y aprobación de las Leyes y otras resoluciones del Congreso de la Unión”<sup>10</sup>.

En suma, no hay duda alguna de que en nuestro país, el peso del trabajo político y de la producción legislativa recae en un número muy reducido de legisladores federales de los distintos partidos con representación en el Congreso de la Unión.

Otro punto a tratar sobre los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, se refiere a la reelección inmediata de los mismos. De acuerdo con el texto Constitucional actual, no pueden reelegirse para el periodo inmediato; no obstante, pasado éste, sí está autorizado su regreso a las cámaras. De esta forma un mismo diputado o senador puede ocupar un lugar por periodos no continuos y cuantas veces quiera y pueda. Una propuesta de reforma a este precepto, contenido en el artículo 59 Constitucional, es que la reelección pueda hacerse de manera inmediata, sin esperar ningún periodo. El argumento central para dicha reforma es que se evitaría así una especie de truncamiento de personas que ya tienen experiencia en el encargo, por miembros nuevos que apenas conocen de él. De tal forma, se busca que el desempeño de las funciones sea más profesional y que se alcance un mayor grado de experiencia legislativa y al propio tiempo, una especie de referéndum electoral.

El argumento que se opone a lo anterior se refiere de nuevo a la calidad de los legisladores, pues señala que, qué tan conveniente sería para el país seguir teniendo como miembros del Senado de la República o de la Cámara de Diputados, a personas que no se esfuerzan por servir a México con toda su capacidad. El argumento tiene lógica, si los requisitos para ser diputado o senador siguen siendo los mismos, como consecuencia, seguirán estando en el cargo personas no comprometidas; ahora, si tienen la posibilidad de reelegirse, seguiremos manteniendo en el poder a individuos sin vocación de servicio. Considerando lo anteriormente expuesto el problema de fondo es, sin duda, determinar los requisitos ideales para desempeñar estos cargos, ya que si bien no se trata de que sean eruditos en las materias correspondientes, es indispensable que al menos tengan nociones sobre lo que están haciendo, que tengan una visión crítica y amplia acerca de la situación actual del país, para que -con base en ello-, el interés por ejercer su función no decaiga, y por el contrario, día con día tengan una mayor claridad sobre las necesidades sociales.

Algunas de las modificaciones que parecen necesarias, desde el punto de vista del Congreso de la Unión, y que pueden constituir una agenda constitucional para los próximos años son las siguientes:

- *Reelección legislativa inmediata*, a pesar de las críticas negativas que este tópico ha levantado; hay otras opiniones que señalan que con ésta, se crearía una relación más directa entre los representantes y los electores, al fortalecer la responsabilidad, y buscar la profesionalización de los legisladores. Además, mejoraría la

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 8.

continuidad de los trabajos legislativos porque permitiría la creación y desarrollo de verdaderas políticas de Estado en la rama legislativa.

- *Extensión del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión*, debido a que el tiempo normal de funcionamiento plenario de una Legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 6 meses y medio al año. Es decir, durante 6 meses y medio al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria. Estos periodos tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años, y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso; pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece excesivo para el país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.<sup>11</sup>
- *Los instrumentos de control parlamentario*, podrían mejorar si al Congreso se le permitiese citar al Presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Evidentemente, no se trata de tener al Presidente de la República cada semana en el Congreso, como sucede en la mayor parte de las democracias consolidadas, sobre todo las de régimen parlamentario, pero sí de tener la posibilidad de que el Ejecutivo Federal
- explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que se le debe dar o se le ha dado a algún asunto importante. Otra medida de control político puede ser la de exigir la ratificación parlamentaria para algunos miembros del gabinete, así como la de remover a un Secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el título IV constitucional para el juicio político.

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que en caso de no aprobación del Presupuesto por la Cámara de Diputados en tiempo y forma -y con el objeto de evitar una posible situación de parálisis que pudiera lesionar gravemente a la economía nacional y al propio funcionamiento de la administración pública-, resulta conveniente realizar modificaciones constitucionales respecto a la elaboración y aprobación del presupuesto, el tiempo para la aprobación del mismo, la negativa expresa del veto presidencial en materia presupuestaria y las posibilidades para evitar una parálisis nacional.

Claro, la normatividad y operación del Congreso es lenta, ineficaz, su reglamentación tiene décadas de rezago.

### **2.2.2. Poder Ejecutivo**

---

<sup>11</sup> Diego Valadés, *El control del poder*, editado por el IJ-UNAM, México, 1998, p. 376.

De acuerdo al artículo 80 constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo de forma directa y por sufragio universal. Sin duda, un poder que —a diferencia del Legislativo y el Judicial— se define por el carácter unipersonal; en éste, el Ejecutivo federal deberá dejar a un lado las preferencias partidistas y los intereses personales, anteponiendo los intereses de la nación.

En el Ejecutivo Federal recaen los cargos de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. La Constitución le da la facultad de nombrar a su Gabinete —con excepción del Procurador de la República cuyo nombramiento somete a la ratificación del Senado—, ya que se considera que para un funcionamiento más eficiente, el Presidente debe trabajar con personas de su confianza y hasta cierto punto de su agrado, para no caer en diferencias en el ejercicio gubernamental. Sin embargo, la realidad nos ha demostrado que la teoría antes mencionada no se cumple del todo, pues han existido diferencias -y hasta revocaciones del cargo de Secretario de Estado-. Aun así, el Presidente se auxilia de los Secretarios de Estado para poder desempeñar su función en áreas específicas como: salud, educación, agricultura, trabajo, defensa nacional, desarrollo, turismo, hacienda, gobernación, relaciones exteriores, medio ambiente y pesca, comunicaciones y transportes, función pública, energía, procuraduría de justicia; integrándose la administración pública en dos grandes conjuntos: la central y la paraestatal.

En efecto, el artículo 90 constitucional dispone que la administración pública está a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos conforme a la Ley de la Administración Pública Federal-, aunque corresponde únicamente al Presidente de la República nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República. Cabe señalar que el 21 de abril de 1981 se estableció, en el mismo precepto constitucional, que la administración pública federal se dividiría en centralizada y paraestatal.

En suma, al igual que el Poder Legislativo, la reforma a este Poder ha centrado sus esfuerzos en la modificación de los requisitos constitucionales para desempeñar el cargo de Presidente de la República, sus facultades, obligaciones y limitaciones.

### **2.2.3. Poder Judicial**

Vivimos en una época de acelerados cambios en los que la globalización ha modificado el escenario nacional en todos sus ámbitos: el económico, el político, el social y por supuesto el cultural. México, sus necesidades y aún más, su población y demandas, no son las mismas que se planteaban hace apenas dos décadas atrás. En este contexto, nuestra Carta Magna ha sido objeto de numerosas reformas por parte del Constituyente Permanente, con la finalidad de responder naturalmente a la dinámica de la sociedad mexicana. En efecto, a lo largo de 90 años de vigencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha reformado constantemente en aras de estar a la altura de los cambios que presenta la realidad social.

Siendo objetivos, en México, la reforma del estado ha sido constante y permanente, con el propósito de perfeccionar el marco jurídico e institucional del país. No obstante, dentro de las grandes reformas consideradas por la “Ley para la Reforma del Estado” que actualmente se analiza en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos de la Reforma del Estado-, encontramos precisamente la referente al Poder Judicial.

Desde la época posrevolucionaria, se ha buscado afanosamente que el Poder Judicial de la Federación se sostenga sobre los principios de libertad, seguridad y justicia. De ahí que sea fundamental que este Poder Público se vaya adecuando a la dinámica de la sociedad en lo concerniente a la aplicación de los ordenamientos jurídicos, así como en cuanto a la relación que debe sostener con los otros dos poderes de la Unión.

Evidentemente, el Poder Judicial también ha sido sujeto de este “estado de reformas” del sistema político mexicano. La historia comienza con la Constitución de Apatzingán, misma que en su artículo 181 mencionaba ya a un Supremo Tribunal de Justicia como órgano encargado de dirimir las controversias presentadas contra el gobierno, además de ser segunda o tercera instancia en procesos penales, civiles y eclesiásticos.

Con la Constitución de 1824 se creó la Corte Suprema de Justicia, compuesta de 11 ministros; mientras que, en el ordenamiento de las Siete Leyes de 1836, se disponía que el Poder Judicial se encontraría integrado por la Corte Suprema, Tribunales Superiores de los Departamentos y por los Juzgados de Hacienda, suspendiéndose los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, estableciéndose de nueva cuenta en la Constitución de 1857, donde la Suprema Corte se componía de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Por su parte, la Constitución de 1917, en su artículo 94, estableció que la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito eran los depositarios del Poder Judicial de la Federación. En nuestra actual Carta Magna se dispone que la Suprema Corte se constituye por 11 ministros. De tal forma, podemos observar la búsqueda del perfeccionamiento jurídico e institucional del Estado Mexicano, en donde el Poder Judicial ha cambiado su integración y funcionamiento con el paso del tiempo.

Por ejemplo, en 1928, mediante una reforma constitucional al artículo 94 se elevó el número de ministros a dieciséis y se crearon las Salas Penal, Civil y Administrativa; en 1934 se aumentó el número de ministros a veintiuno, y con ello, se creó una cuarta Sala que sería la dedicada a la materia del Trabajo. Esta reforma dispuso que cada una de las Cuatro Salas se compondría de cinco ministros y fijaba un periodo de seis años para ejercer el encargo; en 1951, se autorizó el nombramiento de cinco ministros supernumerarios, constituyéndose la Sala Supernumeraria. En esta misma reforma se realizó la división de los Tribunales de Circuito en Colegiados y Unitarios, los primeros en materia de amparo y los segundos en materia de apelación, y en 1967, se decidió que la jurisprudencia que emiten los Tribunales de la Federación es obligatoria.

En la década de los noventa se creó el Consejo de la Judicatura Federal y se limitaron los encargos de ministro, magistrado y juez a un periodo de 15 años, sin la posibilidad de volver a ejercer el encargo; en 1995, mediante una reforma constitucional se dispuso que el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal; mientras que en 1999 el Consejo de la Judicatura dejó de ser depositario del Poder Judicial y se le atribuyeron más facultades en materia de administración, vigilancia y disciplina del mismo, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre este último se constituyó una comisión *ad hoc* integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Respecto al origen y reforma del Consejo de la Judicatura Federal, se suscitó un serio debate entre quienes señalaban que su creación representaba una disminución de rango de superioridad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al quitarle la vigilancia y administración de los otros Tribunales y por tanto su debilitamiento frente a los dos Poderes de la Unión; así como quienes consideraron que su creación representaba un apoyo a las funciones de la Suprema Corte, a efecto de que ésta se pudiera enfocar en los asuntos de constitucionalidad y de trascendental relevancia.

En su momento, se señaló que “la tendencia parecía apuntar a convertir a la Suprema Corte de Justicia en Tribunal Constitucional. El cambio requirió de la reducción de ministros. La administración y el gobierno del Poder Judicial fue encargado al Consejo de la Judicatura Federal, con ello se liberó a la Corte de dicha responsabilidad, permitiendo que los ministros dedicaran más tiempo a las actividades jurisdiccionales”<sup>12</sup>.

Virgilio Muñoz Acuña apunta que: “La [reforma] reorganizó la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificando su estructura interna. Como resultado de esta reforma se creó un nuevo órgano colegiado, llamado Consejo de la Judicatura Federal, el cuál esta facultado para determinar el número y organización de los tribunales y juzgados. Con esta reforma se pretende que la Suprema Corte de Justicia sea más ágil en el conocimiento y resolución de los juicios que estén a su cargo, así como para modernizar sus estructuras de funcionamiento”<sup>13</sup>.

Este modelo de Poder Judicial no sólo fue adoptado en México, sino que también en los países de América Latina como un efecto de la modernización del sistema político y de la búsqueda de una mayor eficacia y funcionalidad en la aplicación de la justicia.

---

<sup>12</sup> Varios autores, *Constituciones Históricas de México*, Porrúa-UNAM, México, 2002, pp. 45-46.

<sup>13</sup> Virgilio Muñoz Acuña, *op. cit.*, p. 187.

Debemos decir que en sus inicios el Consejo de la Judicatura Federal pudo haber causado revuelo en los círculos políticos, académicos y sociales; sin embargo, su labor en la reciente década ha comprobado que su función como rector en las conductas de jueces y magistrados evita el abuso de la autoridad en sus decisiones y sentencias, siendo el instrumento de “Control del Órgano de Control Constitucional” que representa el Poder Judicial.

En lo concerniente al Tribunal Electoral, su creación no representó tanta controversia, ya que su objetivo principal fue establecer un órgano especializado y con facultades suficientes para dirimir y resolver controversias producto de los procesos electorales.

Podemos afirmar que las reformas realizadas al Poder Judicial de la Federación se han encaminado especialmente a “despolitizarlo”, y actualmente existe la tendencia de hacer más eficiente su labor, sobre todo en lo que concierne a la competencia jurídica entre los distintos tribunales que lo conforman.

En el marco del actual proceso de Reforma del Estado, diversos personajes y líderes de opinión señalan la necesidad de que los tribunales se especialicen aún más en sus respectivas áreas; es decir, que exista un órgano que se encargue de la jurisdicción ordinaria en el ámbito federal, así como de otro órgano que de manera autónoma se encargue de los asuntos de la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. De esta manera, aseguran, se dispondría de un Poder Judicial más eficiente y organizado y se abatiría el problema sobre las competencias.

Algunas otras propuestas se enfocan en la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La mayoría de las propuestas de las fuerzas políticas nacionales tienden a que la Cámara de Diputados posea - al igual que el Senado de la República- la facultad de ratificar los nombramientos a partir de las propuestas presentadas por el Presidente de la República.

Por el contrario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el objeto de garantizar una integración democrática e imparcial de la Suprema Corte, propone acotar la facultad del Ejecutivo Federal, a efecto de que al H. Congreso de la Unión “sólo puedan enviarse propuestas [por parte del Ejecutivo federal] que emanen con número de candidatos ya predeterminado en la Ley por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, la Colegiación de Universidades e Institutos de Educación Superior en el campo del Derecho”<sup>14</sup>.

### **2.3. Supracracisismo en el marco de la Reforma del Estado**

En el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado existe actualmente una nueva voluntad por parte de las fuerzas políticas nacionales

---

<sup>14</sup> Partido Revolucionario Institucional, *Propuestas del PRI a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado*, p. 66. En <http://www.pri.org.mx>

de abrir paso a las reformas que requiere urgentemente el régimen político en México.

A pesar de las diferencias ideológicas propias del pluralismo político, la iniciativa de Ley para la Reforma del Estado es abordada con especial voluntad y con ello se ha dado inicio al proceso reformador de la maquinaria estatal.

Ciertamente, la Reforma del Estado mexicano debe de traducirse en una serie de acuerdos y consensos que se encaminen al redimensionamiento de las instituciones públicas del país, sobre todo identificando sus logros, fracasos y deficiencias. Como asegura Francisco Valdés Ugalde, “el ordenamiento fundamental del régimen político y de gobierno debe abandonar las estructuras que lo anclan en el pasado... y adoptar las reglas que lo armonicen con la democracia y lo preparen para ser andamiaje del futuro de México”<sup>15</sup>.

En efecto, es imprescindible incluir en el presente proceso reformador definiciones acerca de cuál es el tipo de administración pública que resulta necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la ciudadanía. Partiendo de los nuevos equilibrios que necesita la política democrática, entre ellos, actualizar los derechos de las personas, transformar el inoperante sistema de justicia, sanear la función fiscalizadora del Estado, poner al día las instituciones electorales, equilibrar la hipertrofiada relación entre municipios, Estados y Federación, y entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y es que evidentemente no es ni viable, y mucho menos saludable, conservar un régimen político y una administración pública obsoletos, en los cuales la sociedad no confía y considera ineficaces, corruptos y desligados de los problemas sociales.

Hoy por hoy, en las fuerzas políticas nacionales existe el consenso acerca de la necesidad de la Reforma del Estado. Sin embargo, el problema radica en concebir precisamente qué es esa reforma y aún más, hacia dónde hay que dirigirla. Diversas opiniones apuntan hacia el “supracracisismo”, concepto que implica la idea del fortalecimiento de los Poderes Públicos mediante el redimensionamiento de sus facultades y atribuciones, para robustecerlos y hacerlos más eficientes en el marco de la actual dinámica social e internacional.

### **2.3.1. Marco constitucional: facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

De tal suerte, la organización de la maquinaria estatal de nuestro país puede ser estudiada y analizada bajos dos niveles: el del federalismo con la distribución de las competencias y facultades al interior de las entidades de la República y en su relación con el gobierno federal; o bien, bajo el análisis de la división de poderes en los términos de correlación entre los Poderes del Supremo Poder de la Federación.

---

<sup>15</sup> Francisco Valdés Ugalde, “El cambio constitucional”, en *El Universal*, domingo 11 de febrero de 2007.

Respecto a este último, de acuerdo con el artículo 39 constitucional, el Poder Legislativo manda mediante la ley; el Poder Ejecutivo actúa por medio de la fuerza material; y aunque el Poder Judicial carece del atributo de mando de los dos primeros Poderes, sus actos esclarecen la voluntad de ambos, juzgando y limitando el Poder en nombre de la Ley Suprema.

En efecto, la división de Poderes es la fórmula política que evita el abuso del poder por medio de la separación de las funciones públicas legislativas, de las administrativas y de las jurisdiccionales, tanto a nivel federal como local.

En palabras de Enrique Sánchez Bringas, el principio de la división de poderes presenta cuatro características: 1) crea tres órganos de la cúpula, de producción normativa; 2) los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña; 3) prohíbe la invasión de competencias entre esos órganos,

y 4) prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación<sup>16</sup>.

Partiendo de estas características, se han de concretar las reformas en lo concerniente a las atribuciones y facultades de los Poderes de la Unión, sobre todo fortaleciéndolos y no restándoles potestades.

Niveles de Gobierno<sup>17</sup>

	Sistema Federal y División de Poderes		
	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial
<b>Federación</b>	Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).	Presidente de la República	SCJN, Tribunal Electoral, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y Consejo de la Judicatura Federal
<b>Estados y Distrito Federal</b>	Congreso del Estado (una Cámara de Diputados en cada Estado) y Asamblea Legislativa (en el Distrito Federal).	Gobernador (en los Estados) y Jefe de Gobierno (en el Distrito Federal).	Poder Judicial del respectivo Estado o del Distrito Federal (Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera instancia y Juzgados Menores, o de Paz o de Cuantía Menor).
<b>Municipios</b>	Ayuntamiento	Presidente Municipal	

<sup>16</sup> Enrique, Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, p. 395.

<sup>17</sup> “Niveles de Gobierno y órganos en los que se deposita cada uno de los tres Poderes. En el caso del Distrito Federal, su gobierno es ejercido en forma conjunta, tanto por los poderes de la Federación, como por los denominados Órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local. En el caso de los Municipios, si bien no existen Poderes como tales, el Presidente Municipal ejerce facultades ejecutivas, mientras que el ayuntamiento concentra facultades para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas, de acuerdo con lo que dispongan las leyes de cada Estado” en SCJN *op. cit.*, p. 22.

### 2.3.2. Poder Legislativo: atribuciones y facultades

El Poder Legislativo es la institución por excelencia de la democracia. Como señala José Luis Camacho Vargas en su obra el *Congreso Mexicano*,

Este poder, es un órgano del Estado mexicano que se encuentra depositado en un Congreso General que de acuerdo al artículo 50 de nuestra actual Carta Magna: se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Legislativo se encuentra compuesto por un grupo de representantes populares; tanto de la federación a través de los senadores, como de la Nación, por medio de los diputados, propiamente expresado en el artículo 51 constitucional.

Estos representantes llamados también legisladores federales principalmente se ocupan de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar o rechazar las iniciativas de ley que conforme al artículo 71 constitucional puedan presentar: el Presidente de la República, los integrantes del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, mediante la emisión de decretos y leyes, que propiamente es expresada en el artículo 70 constitucional.

Ambas Cámaras poseen facultades de supervisión y control sobre los órganos de la administración pública federal, particularmente de control presupuestal, de la cuenta pública, y de la política exterior<sup>18</sup>

Así pues, el Poder Legislativo es el espacio en donde se delibera en un ambiente de pluralismo político sobre los grandes problemas nacionales. En suma, es en el Congreso donde se debaten los grandes temas que conciernen al Estado y al conjunto de la sociedad. De acuerdo con varios constitucionalistas, las facultades y atribuciones del H. Congreso de la Unión pueden agruparse en:

1) *Legislativas*: cuya atribución fundamental es la de dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles una interpretación auténtica. Su objeto único debe ser el adecuar el marco jurídico e institucional a la realidad y la dinámica de la sociedad y el escenario internacional.

2) *Presupuestarias*: que confiere exclusivamente a la Cámara de Diputados; la facultad para aprobar, previa discusión y negociación, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Poder Ejecutivo para cada año fiscal, además de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior; es decir, el ejercicio real del gasto gubernamental.

---

<sup>18</sup> Consejo Editorial, “Dignificar la Función Parlamentaria, Objetivo del Grupo de Trabajo de Reforma del Congreso”, en *Revista Legislatura*, septiembre, 2004, año 2, núm. 6, p. 9.

3) *Jurisdiccionales*: mediante las cuales se permite al Poder Legislativo la autorización para que se proceda penalmente en contra de los servidores públicos, considerados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Mexicana, que hayan presuntamente cometido un delito. Ya sea declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados o bien, Juicio político por parte del Senado de la República.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM) son los fundamentos legales de esta figura *sui generis*, se considera que esta facultad es discutible con el objeto y naturaleza del Poder Legislativo.

4) *Administrativas*: mismas que traduce en dos cuestiones: la concierne a la ratificación de los servidores públicos de alta jerarquía que el ejecutivo hace al Senado de la república; así como a la capacidad de los legisladores para diseñar las propias reglas del juego al interior de las Cámaras. Estas reglas emanan, son el reflejo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

5) *Constituyentes*: que permite a los legisladores federales la reforma o adición de la Ley Suprema de acuerdo al artículo 135 constitucional. Para ello se requiere de la aprobación de la mayoría de las dos terceras partes de los legisladores presentes, y la mayoría de las legislaturas de los Estados.

6) *De control político*: conferida al Poder Legislativo respondiendo a la necesidad de dar un equilibrio entre los poderes mediante pesos y contrapesos entre uno y otro. Como la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación; la comparecencia de servidores públicos de alta jerarquía ante los legisladores; la instalación de comisiones de investigación al interior del mismo; así como el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, lo anterior fue un esbozo sucinto y clasificado de las facultades y atribuciones del Poder Legislativo. Sin embargo, no hay que dejar de lado que el artículo 73 constitucional enmarca las facultades del Congreso de la Unión.

## Facultades del Congreso General <sup>19</sup>

F A C U L T A D E S  D E L  C O N G R E S O  G E N E R A L	Reservadas Expresamente para legislar sobre:	{ X. Hidrocarburos, minería, comercio, cinematografía, juegos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, etc; XVI. Nacionalidad, naturalización y salubridad; XVII. Comunicaciones/aguas federales; XIX. Ocupación y enajenación de baldíos; XX. Organización de cuerpos Diplomáticos y consulares; XXV., XXVII. Educación e investigación; XXIX B. Características y uso de la bandera, escudo e himno;
	Federación:	{ XI. Suprimir y crear empleos públicos; XXI. Definir Delitos y fijar castigos; XXII. Conceder amnistías; XXIII. Expedir leyes que Establezcan la Coordinación entre la Federación;
	Implícitas	{ XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores;
	Como Asamblea Única	{ Art. 69 Apertura de sesiones; XXVI. Para constituirse en colegio electoral para nombrar Presidente interino o sustituto; <sup>107</sup> Art. 85. Designar presidente interino si el electo no se presenta; Art. 87. Tomar protesta al Presidente de la República al tomar posesión de su cargo;
	Constituyente Permanente	{ Revisión de la Constitución: para ello se requerirá la aprobación de la mayoría de las dos terceras partes de los legisladores presentes, y la mayoría de las legislaturas los Estados (Art. 135).

Facultades Del Congreso General	Materias:	{ I y III. Admitir y formar nuevos Estados IV. Cambiar límites de los Estados. V. Cambiar residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
	División territorial	{ XXIX. Para establecer contribuciones: VII. Imponer contribuciones Necesarias/ presupuesto; VIII. Dar bases para celebrar empréstitos; XVIII. Establecer casas de moneda / determinar el valor relativo de la moneda extranjera; XXIX. Establecer contribuciones en materias determinadas;
	Hacendaria	{ IX. Para impedir restricciones, comercio de Estado a Estado;
	Comercio estatal	{ XII. Declararla. Según datos del Ejecutivo: XIII. Expedir leyes marítimas de paz y guerra/ presas de mar y tierra; XIV. Levantar, sostener y reglamentar instituciones armadas;
	Guerra	{ XXVI. Concederle licencia y Designarle sustituto.

De manera esquematizada podemos ver que el Congreso General, conocido comúnmente como Congreso de la Unión, cuenta con *facultades específicas* en materias tales como:

<sup>19</sup> Véase en José Luis Camacho Vargas, *op. cit.* p. 62-63.

- 1) La imposición de contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egreso de la Federación;
- 2) Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear,
- 3) Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- 4) Crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- 5) Dictar leyes sobre Nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración o inmigración y salubridad general de la República;
- 6) Expedir las leyes de organización de Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos; establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- 7) Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios;
- 8) Establecer contribuciones: sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguro; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, entre otros;
- 9) Expedir Leyes sobre planeación Nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; y
- 10) Expedir Leyes tendientes a la promoción de la inversión Mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo.

Evidentemente, se trata de tópicos que por su importancia en el crecimiento económico y el desarrollo social del país merecen ser tratados con especial atención. Por ello, los legisladores federales deben poseer un pleno conocimiento sobre las materias correspondientes; o de lo contrario, asesorarse con especialistas en cada materia [tal y como sucede en el ámbito de las relaciones diplomáticas y normas de Derecho Internacional], para el pleno desempeño de la función legislativa.

En suma, los congresistas deben de dominar -o en el mejor de los casos ser doctos- el ámbito político, económico y social del país. Situación que en el marco de la reforma del régimen de Estado y gobierno deberá de tomarse en cuenta si es que se quiere alcanzar un cambio sustancial en el desempeño y productividad de los congresistas.

### **2.3.2.1. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores**

Esta recomendación no es fortuita si tomamos en cuenta que ambas cámaras federales poseen facultades exclusivas en áreas determinadas. Encontramos, por ejemplo, que en el caso de la Cámara de Senadores, de acuerdo al artículo 76 constitucional, como cuerpo colegiado constituido por 128 senadores se encarga de:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, 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;

III. Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo Federal pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas;

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Carta Magna;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución;

X. 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;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

### **2.3.2.2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados**

Por su parte, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y consagradas en el artículo 74 constitucional, pueden dividirse de la siguiente forma:

#### *Políticas:*

- ✓ La expedición del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ✓ Declarar si debe o no proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 en la Constitución.
- ✓ Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

#### *Hacendarias:*

- ✓ Mediante la coordinación y evaluación del desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- ✓ Aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, además de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.
- ✓ Revisar la Cuenta Pública del año anterior, a fin de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Evidentemente, todas las facultades que posee la Cámara de Diputados son importantes; sin embargo, existen otras que no están en el marco del artículo 74 constitucional, como las previstas en los artículos constitucionales 41, fracción III, párrafo tercero; 62; 63, párrafo tercero; 64; 67; 68; 72; 75; 77, fracciones I, II, III y IV; 78; 79, fracciones II, IV segundo párrafo; 93, párrafos

segundo y tercero; 97, segundo párrafo; 105, fracciones I inciso c) y II inciso a); 109, párrafo final; 110, cuarto párrafo, y 111, párrafos primero y quinto<sup>20</sup>.

### **2.3.2.3. Facultades de la Comisión Permanente**

De acuerdo al artículo 78 constitucional, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en víspera de la clausura de los periodos ordinarios.

De acuerdo al artículo 123 de la LOGGEUM las resoluciones que la Comisión Permanente tome, al igual que las de cada una de las cámaras, serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes, salvo algunas excepciones donde se requiere mayoría calificada.

Al igual que ambas Cámaras federales, la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión posee las atribuciones que le concede expresamente la Constitución Política, a saber:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de

---

<sup>20</sup> Cfr. Jorge Moreno González y José Luis Sánchez Barragán; *Manual de Atribuciones Constitucionales del Supremo Poder de la Federación y Temas Afines*, s/e, México, 2001. pp. 31-36.

Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Además, de acuerdo con José Luis Camacho Vargas, la Comisión Permanente tiene las facultades constitucionales señaladas en los artículos: “27, fracción XIX, segundo párrafo; 28, párrafo séptimo; 29; 37-C, fracciones II, III y IV; 41, fracción III, tercer párrafo; 67; 76, fracción V; 84, párrafos segundo y tercero; 85, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; 87; 88; 89, fracciones XI y XVI; 99, antes del penúltimo párrafo; 102, apartado A, primer párrafo y apartado B, párrafos quinto y sexto; 105, fracción I, inciso c); 122, base quinta, inciso f) y 135”<sup>21</sup>.

### 2.3.3. Poder Ejecutivo

La actividad del Poder Ejecutivo como órgano del Supremo Poder de la Federación, además de política y protocolaria, al representar al país a nivel internacional como Jefe de Estado, también es de tipo administrativo como Jefe de Gobierno.

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene diversas facultades y obligaciones, como es promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Para tal efecto, el Ejecutivo federal tiene la facultad de promulgar y ejecutar la Leyes que expida el Congreso de la Unión; llevando a cabo todas las operaciones necesarias e indispensables para hacer efectivo su contenido, desde lo relativo a su trámite como su promulgación y ejecución. En este sentido, Aurora Arnaiz señala que esta facultad se inicia después de la promulgación de la ley para culminar con su acatamiento coactivo, pasando por la tramitación de las diversas dependencias, agentes u oficinas de la Administración Pública<sup>22</sup>.

Además de:

[...] II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, 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;

---

<sup>21</sup> José Luis, Camacho Vargas, *op. cit.*, p. 164 y 165.

<sup>22</sup> Véase Aurora Arnaiz Amigo, *Instituciones Constitucionales Mexicanas*, Textos Universitarios, México, 1999.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

[...] IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

De tal suerte, bajo las citadas fracciones se le confiere al Presidente de la República la facultad para realizar libremente nombramientos y destituciones de servidores públicos de alta jerarquía, salvo los casos en los que la misma Constitución establece que participará el Senado de la República.

Sin embargo, a pesar de que ello supone la autonomía del Presidente de la República frente a los demás poderes consagrados en el 49 constitucional; también entraña un acto impositivo por parte del Ejecutivo federal frente al Poder Legislativo y Judicial, y por tanto, una preeminencia del Primer mandatario como característica propia del presidencialismo.

Esta intervención constriñe a la Cámara de Senadores a la simple facultad de “ratificar” las decisiones del Ejecutivo federal sobre el nombramiento de los coroneles y demás oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; del Procurador General de la República; los Ministros; Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales del servicio exterior; el Gobernador del Banco de México, y los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda.

De ahí que en el marco de una reforma al régimen de Estado y de Gobierno, y en la búsqueda de un verdadero sistema de pesos y contrapesos en el poder público, los legisladores federales habrán de considerar la posibilidad de que esa facultad se limite en el sentido que en el nombramiento y remoción de servidores públicos participen más activamente los Poderes Legislativo y Judicial.

También cuenta con la facultad de:

[...] VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

En efecto, el Presidente de la República -como Jefe del Estado mexicano- posee la obligación de velar por la paz, el orden, seguridad interior y defensa exterior del país con apoyo de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional, ya sea en el caso de orden local, o bien, en el ámbito internacional, con la facultad de declarar la guerra<sup>23</sup>, previa ley del Congreso.

Sobre esto último, la Carta Magna establece que el Congreso de la Unión habrá de expedir una Ley al respecto y posteriormente, con apoyo en dicha Ley, el Ejecutivo Federal como Jefe de Estado hará la declaratoria de guerra, de manera inequívoca rompiéndose las relaciones amistosas y diplomáticas, o mediante ultimátum o notificación oficial al otro Gobierno. En el artículo 29 constitucional se otorga al propio Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro acto que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, ya que sería peligroso esperar hasta que el Congreso emitiera dicha Ley.

Además de la importante potestad de:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

---

<sup>23</sup> La declaración de guerra, de acuerdo a la doctrina del Derecho internacional, traerá como consecuencias, la caducidad de los tratados celebrados con el país en cuestión, la entrada en vigor del derecho humanitario así como la declaración de Estado beligerante para los involucrados en la misma o de neutral para los no implicados. En este supuesto, la declaración de neutralidad, implica que el Estado que la hace desea permanecer al margen del conflicto armado o bélico y por tanto el Estado tendrá la obligación de no cooperar ni participar con los que se hallan en guerra, igual que de mantenerse imparcial respecto al conflicto. Véase, Alfredo Arellano García, *Derecho Internacional Público*, edit. Porrúa, México 1985.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Si hoy existe la voluntad política de concretar un verdadero cambio de régimen político en México, es necesario que en el seno de la actual Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión las fuerzas políticas proyecten un cambio constitucional en lo concerniente a la organización gubernamental de la maquinaria del Estado mexicano -no sólo con una mera alteración a las facultades o atribuciones e incluso al organigrama de los Poderes de la Unión- mediante el fortalecimiento de los órganos del Supremo Poder de la Federación.

Existen también factores de liderazgo que permiten en gran medida la gobernabilidad del país, así como la construcción y concreción de acuerdos y consensos entre el Presidente de la República y las principales fuerzas políticas nacionales, tales como:

- el cabildeo con su propio partido sobre la agenda legislativa que habrá de abordar ante las demás fuerzas políticas.
- el cabildeo con la fuerza política con la que puede generar una mayoría legislativa de la agenda para llegar a acuerdos desde el inicio de su administración.
- hacer Gabinete con partidos chicos (coaliciones de gobierno en sistemas multipartidistas, con partidos que no tienen incentivos electorales de ganar gobierno).
- el cabildeo con las principales fuerzas políticas sobre la integración de su Gabinete y de un programa mínimo de gobierno con el que puede generar consensos políticos, y
- acreditar una reputación de resultados y de rendición de cuentas frente al electorado para que en términos de opinión pública pueda solicitar a la

oposición la aprobación de su agenda legislativa. (*no taxation without representation*).

Sólo de esta manera, pueden ser capaces de producirse escenarios de asignación de costos con la oposición y de construir argumentos públicos sobre los beneficios que se obtienen de la cooperación”<sup>24</sup>.

#### **2.3.4. Poder Judicial**

El más alto tribunal de la República Mexicana es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por 11 Ministros designados por el Ejecutivo federal y ratificados por la Cámara de Senadores. Como Tribunal Supremo de Justicia, las resoluciones del Poder Judicial son aplicables a cada uno de los 31 Estados de la República y el Distrito Federal; y como órgano del Poder Público es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos; además de la imposición de penas en diversos tópicos.

Aunque distintas opiniones han tratado de demostrar que la autonomía de este Poder es nula, ya que lo consideran una dependencia del Ejecutivo e inclusive ha habido autores que le negaron su condición de Poder de la Unión, la mayoría de tratadistas sitúan a este Poder como uno de central importancia en la División de Poderes, ya que se encarga de la aplicación del derecho a casos concretos, en una función completamente distinta de la legislativa o la ejecutiva.

En efecto, se trata de un verdadero Poder cuyas características son: ser Tribunal Constitucional, dirimir las controversias que surjan por la aplicación de las leyes; esclarecer el espíritu de la Ley mediante la aplicación del Derecho a casos concretos; y mediante la jurisprudencia llenar las lagunas de la Ley aplicando la doctrina y constituyendo así un nuevo Derecho con la fuerza del precedente.

A la cabeza del Poder Judicial se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mientras que los Tribunales Colegiados de Circuito se crearon para auxiliarla y conocen de la mayor parte de Amparos; mientras que los Tribunales Unitarios de Circuito fungen como órganos de Segunda Instancia.

La jurisprudencia es la interpretación jurisdiccional del Derecho positivo que, conforme la legislación Mexicana, sólo pueden realizar los Tribunales Federales. Para que pueda considerarse que existe una jurisprudencia aplicable, es necesario que la interpretación de la Ley se ejecute sobre casos concretos, se repita al menos en cinco ocasiones y siempre en el mismo sentido, y dicha práctica adquiera un valor general.

---

<sup>24</sup> Felipe Calderón Hinojosa, “Del sufragio efectivo a la Democracia efectiva” en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, editado por IJ-UNAM y Cámara de Diputados. LX Legislatura, México, 2005. p. 116 y ss.

Por sus facultades, el Poder Judicial se configura como un verdadero Poder del Estado Mexicano. La necesidad de interpretar la Ley no ha reducido la función de los jueces a aplicar silogismos jurídicos, sino que los ha convertido en creadores del Derecho.

De tal suerte, en nuestro Estado democrático el Poder Judicial, mediante las resoluciones sobre la constitucionalidad y su acción jurisdiccional ordinaria, debe generar un complejo entramado que condicione y oriente las acciones de gobierno y legislativas, de modo que cada vez sea mayor la necesidad de coordinación entre los distintos poderes del Estado.

La potestad jurisdiccional, entendida como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado), es la principal característica del Poder Judicial, misma que se traduce en acciones concretas tales como: a) ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular; b) someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Ley; c) controlar la legalidad de la actuación administrativa; y d) ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus Derechos e interés legítimos.

Para el desempeño de las funciones que actualmente el Poder Judicial tiene asignadas, debe ser necesario que una serie de principios lo configuren. En este sentido, existen propuestas en las que se destacan:

- *Sumisión del juez a la Constitución y a la Ley.* Este principio es consecuencia directa de la teoría de separación de poderes propia del Estado de Derecho. El juez está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa.
- *Independencia judicial.* Debe ser entendida como independencia ante los otros poderes del Estado y como independencia frente a los demás órganos jurisdiccionales y frente a sus propios órganos de Gobierno. Clásicamente se distinguen dos aspectos de la independencia, la orgánica y la funcional. La primera hace referencia a la inamovilidad de los jueces frente al poder ejecutivo (salvo en los casos previstos por Ley) y al autogobierno de la institución. La segunda dice de la independencia del acto de juzgar.
- *Responsabilidad judicial.* Este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos sólo aparece en los Estados más avanzados. Habla de la responsabilidad penal (la primera en aparecer), civil y disciplinaria (la más reciente). Tratan de fijar en qué condiciones los jueces son responsables penal, civil o disciplinariamente en algunas de las funciones que les son propias.
- *Exclusividad y unidad de la jurisdicción.* Estos principios, que tienen su origen en la teoría de la separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima conexión. Por exclusividad se

entiende que ningún otro poder del Estado, ni ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados.

El principal objetivo de una reforma a este Poder, es adoptar las medidas necesarias para asegurar la independencia del Poder Judicial, especialmente en lo relativo al refuerzo de la legitimación democrática y el pluralismo en los nombramientos de ministros de la SCJN.

## **2.4. Propuestas de reforma a los Poderes de la Unión**

Académicos, políticos y líderes de la opinión pública han coincidido en innumerables ocasiones en señalar que en México existe la necesidad de una reforma profunda e integral que logre modernizar la estructura gubernamental y que sea más eficaz en el cumplimiento de las obligaciones frente a los mexicanos. Para ello, es necesario el fortalecimiento de los Poderes de la Unión y las finanzas públicas del gobierno.

Muchas ideas y propuestas de los especialistas en la materia fueron plasmadas en el foro *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, y hoy se discuten seriamente en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión<sup>25</sup>. A continuación, se presentan algunas de ellas:

### **2.4.1. Fortalecimiento del Poder Legislativo**

Ciertamente, el “Poder Legislativo debe ser convertido en un poder estable, experimentado y condecorador, con peso efectivo en el gobierno”<sup>26</sup>. De ahí la necesidad de plantear reformas que permitan la funcionalidad del Congreso, su eficiencia y profesionalización. De la misma forma es necesario señalar que si se quiere concretar una verdadera reforma del Estado “las transformaciones deben iniciar, por supuesto, con una reforma al Poder Legislativo. Si queremos tener mejores leyes debemos darle mejores instrumentos a los legisladores de la República”<sup>27</sup>. En este sentido existen propuestas para:

- Establecer la figura de la iniciativa popular, el plebiscito y referéndum para consultar directamente a la ciudadanía sobre cuestiones de suma importancia en las que el Congreso requiera de la anuencia de la sociedad.
- Dotar al Congreso un amplio y sólido cuerpo de investigación y documentación que garanticen su autonomía de diagnóstico con la creación de un cuerpo de asesores parlamentarios multidisciplinarios y sin partido, que sirva al Congreso y no a los partidos políticos.

---

<sup>25</sup> Las propuestas que aquí se presentan pueden ser consultadas en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, editado por el IJ-UNAM y la Cámara de Diputados. LX Legislatura, México, 2005. 605 pp.

<sup>26</sup> Héctor Aguilar Camín, “Cambios deseables”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 4 y ss.

<sup>27</sup> Tulio Zaldívar, “Reforma del Estado”, en *El Sol de México*, sábado 24 de febrero de 2007.

- La reducción del número de diputados de representación proporcional con el fin de evitar esta situación anómala en la que hay una representación más de partidos que de ciudadanos.
- La posible eliminación de los senadores de representación proporcional, así también como los de primera minoría.
- El establecimiento de una agenda con fechas fatales de discusión obligada de dictámenes en el pleno de manera mensual. Mediante un proceso legislativo continuo, con agenda mensual de desahogo obligatorio, en la que el trabajo legislativo se agrupe por semanas<sup>28</sup>.
- La aprobación de un nuevo reglamento que regule la vida interna del Congreso mexicano, puesto que el actual data de 1934.
- Regular con toda precisión el fuero constitucional y los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia.
- Transparentar el *lobbying* legislativo.
- Analizar la elección consecutiva de los legisladores federales; a efecto de que sean los ciudadanos quienes decidan castigar, con el expreso rechazo de las urnas, o premiar con la reelección a sus diputados y senadores. Ello se traduciría en la construcción paulatina de un Poder Legislativo de congresistas de carrera y la posibilidad de darle continuidad a la agenda legislativa.
- Revertir la reforma de la edad mínima para ser senador de 25 a 30 años.
- Que el Congreso tenga mayores facultades para las designaciones que haga el Presidente de la República, cuando menos de tres servidores públicos de alta jerarquía: los Secretarios de Hacienda, de Gobernación y de Relaciones Exteriores.
- Que las comparecencias de los servidores públicos se hagan bajo protesta de decir verdad.
- Que se reglamente con toda precisión la falta absoluta del Presidente de la República.
- Establecer una unidad de difusión de la actividad legislativa del Congreso mexicano.

---

<sup>28</sup> En este sentido, el actual Presidente de la República expuso los siguientes tiempos: primera semana en la que los grupos parlamentarios definen los temas de discusión obligatoria para el Pleno ese mismo mes; una segunda semana de sesiones obligatorias de Comisiones; una tercera semana para discusión y definición de voto hacia dentro de los grupos parlamentarios en temas críticos y de votación de dictámenes en las comisiones que no lo hayan hecho todavía y finalmente una cuarta semana de sesiones diarias del Pleno en las que se discutan y en su caso aprueban exclusivamente los dictámenes emanados de las Comisiones, para probar en el Pleno las iniciativas ya dictaminadas por las Comisiones.

- El establecimiento de un *informe anual de actividad legislativa* en el cual el legislador describa las actividades que realizó en forma individual, así como las ejecutadas por su Cámara y el Congreso en su Conjunto, a fin de que se someta al escrutinio de la sociedad.
- La formulación e instrumentación de un Código de Comportamiento Parlamentario.
- La participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución y revisión del Plan Nacional de Desarrollo.
- Incorporar a la Constitución Política la figura de la *revocación del mandato* de los representantes populares.
- Ampliar los periodos ordinarios de sesiones de las cámaras federales ya que actualmente el Congreso de la Unión únicamente se reúne 62% del tiempo del año para estar en sesiones de periodos ordinarios.
- Otorgar a las comisiones dictaminadoras facultades legislativas, entre algunas otras cuestiones.

#### **2.4.2. Fortalecimiento del Ejecutivo Federal**

Contrario a lo que se piensa, la Presidencia de la República debe de ser fortalecida. Para tal efecto, algunas posibilidades son:

- Instaurar un sistema presidencial, bifurcando al Ejecutivo Federal en un Presidente encargado de las funciones de Jefe de Estado como representante del país en el exterior y atribuciones muy concretas; y un Jefe de Gobierno ratificado por el Congreso y encargado de gobernar los asuntos de la agenda nacional.
- Otorgar al Ejecutivo facultades para establecer iniciativas de ley de tratamiento urgente; permitiendo que, en situaciones de enorme necesidad para el país, el Presidente solicite la discusión de un proyecto de ley con carácter prioritario y forzando al Congreso tomar una decisión en un plazo determinado.
- Establecer límites temporales para la deliberación en el Congreso de la Unión de algunas iniciativas claves mediante la instrumentación de las “leyes de guillotina” en las que si el Congreso agota su término de debate sin ponerse de acuerdo, la ley presentada por el Ejecutivo es aprobada automáticamente sin cambio alguno.
- La creación de un Jefe o Coordinador de Gabinete mismo que sería propuesto por el Presidente de la República ante las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso. Así, el Ejecutivo Federal conservaría la facultad de remover libremente a su Jefe de Gabinete, pero no podría nombrarlo sin la aprobación del Congreso. Permitiendo

así, una relación más estrecha y cercana del Ejecutivo con el Legislativo mediante la interlocución directa del Jefe de Gabinete con el Congreso, así como el cabildeo y eventual aprobación de la agenda legislativa del Ejecutivo.

- Otorgar al Ejecutivo Federal mayores facultades de decreto en las que el Presidente de la República pueda emitir un ordenamiento que tengan efectos temporales.
- Modificar la fecha de presentación del Informe de Gobierno que hace el Presidente de la República al Congreso General del mes de septiembre a febrero de cada año con el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso, para así poder hacer un recuento de los resultados y el estado que guarda la administración pública federal del año anterior.
- Del mismo modo existe la propuesta de actualizar el formato del Informe de Gobierno para establecer que por lo menos que el Ejecutivo Federal deba estar presente en el recinto de la Cámara de Diputados desde el momento en que los grupos parlamentarios presenten sus posicionamientos.
- Que el Presidente de la República asista en comparecencia al Congreso de la Unión, en cualquiera de sus Cámaras cuando los legisladores federales y el asunto a tratar se considere como urgente y necesario.
- Se dé al Presidente electo la facultad de iniciar leyes desde el momento en que el Tribunal Electoral le otorgue la constancia de validez de la elección presidencial.
- Establecer la segunda vuelta presidencial.
- *Hacer más eficiente la Procuración de Justicia*
  - Fortalecer la autonomía técnica y funcional del Ministerio Público.
  - La creación de una instancia especializada que lo mismo realice estudios sobre las causas del delito que proponga soluciones viables para combatirlas.
  - Dotar a los órganos de Procuración de Justicia de suficiencia presupuestal creciente se genere un verdadero servicio civil de carrera policial, ministerial y pericial.
  - Contar con órganos especializados que garanticen el correcto funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares.
  - La creación de un órgano supervisor de la actuación ministerial en cada Procuraduría del país.
  - Elevar el principio de presunción de inocencia a rango constitucional, tal y como lo señala la Jurisprudencia emanada del Pleno de la Suprema Corte XXXV/2002.

- La creación de un Instituto de Atención a Víctimas de Delito, sería una solución viable en la cual incluso podrían insertarse los programas sociales de prevención del delito; entre otros aspectos.

del Congreso, para así poder hacer un recuento de los resultados y el estado que guarda la administración pública federal del año anterior.

- Del mismo modo existe la propuesta de actualizar el formato del Informe de Gobierno para establecer que por lo menos que el Ejecutivo Federal deba estar presente en el recinto de la Cámara de Diputados desde el momento en que los grupos parlamentarios presenten sus posicionamientos.
- Que el Presidente de la República asista en comparecencia al Congreso de la Unión, en cualquiera de sus Cámaras cuando los legisladores federales y el asunto a tratar se considere como urgente y necesario.
- Se dé al Presidente electo la facultad de iniciar leyes desde el momento en que el Tribunal Electoral le otorgue la constancia de validez de la elección presidencial.
- Establecer la segunda vuelta presidencial.
- *Hacer más eficiente la Procuración de Justicia*
  - Fortalecer la autonomía técnica y funcional del Ministerio Público.
  - La creación de una instancia especializada que lo mismo realice estudios sobre las causas del delito que proponga soluciones viables para combatirlas.
  - Dotar a los órganos de Procuración de Justicia de suficiencia presupuestal creciente se genere un verdadero servicio civil de carrera policial, ministerial y pericial.
  - Contar con órganos especializados que garanticen el correcto funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares.
  - La creación de un órgano supervisor de la actuación ministerial en cada Procuraduría del país.
  - Elevar el principio de presunción de inocencia a rango constitucional, tal y como lo señala la Jurisprudencia emanada del Pleno de la Suprema Corte XXXV/2002.
  - La creación de un Instituto de Atención a Víctimas de Delito, sería una solución viable en la cual incluso podrían insertarse los programas sociales de prevención del delito; entre otros aspectos.

### **2.4.3. Fortalecimiento del Poder Judicial**

Variadas son las propuestas que versan actualmente sobre la reforma al sistema de impartición de justicia en México y el Poder Judicial; sin embargo, unas de las más importantes señalan la necesidad de:

- Contar con un Código Procesal Constitucional en el que se establezcan disposiciones procesales propias para la tramitación del Juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, y que le den la necesaria unidad jurídica al tratamiento de estos importantes temas.
- Dejar a la Suprema Corte de Justicia la función primaria de la interpretación constitucional en asuntos concretos.
- La creación de un órgano de decisión superior a los Tribunales Colegiados y Unitarios a efecto de garantizar la autonomía técnica de los mismos.
- Obligar por Ley a la mediación entre partes (incluido el Estado) para la resolución de casos "no graves" en todas las materias.
- El establecimiento de la oralidad en el juicio de aquellos asuntos que se consideren como "no graves" y que permitan en forma ágil resolver en beneficio de la gente las controversias surgidas en el ámbito cotidiano.
- La creación de Jueces de Garantías que permitan desahogar requerimientos como órdenes de cateo, arraigo o intervención de comunicaciones privadas, sujetándose a reglas de procedimiento ágiles y apegadas a la Constitución, respetando desde luego las facultades de investigación del Ministerio Público.
- La aplicación del principio del derecho que más favorezca a la persona.
- La jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- La imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.
- La garantía de probidad y capacidad de la Defensoría de Oficio así como se independencian del Ministerio Público.
- Mayores facultades a las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos.
- La necesidad de la instrumentación de una ley en contra de la desaparición forzada, entre otras propuestas.

## Capítulo III

### Reforma del Sistema Electoral y Democracia en México

La democracia no [es] solamente...una estructura jurídica y un régimen político, sino...un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo<sup>1</sup>.

#### Consideración introductoria

Ni duda cabe que para que México avance por la senda de la construcción democrática es necesario que se sostenga sobre una sólida base de carácter jurídico e institucional. En efecto, en el marco de la *praxis* legislativa, nuestro país debe contar con instituciones confiables, firmes y comprometidas con la sociedad. Además, el Estado debe operar bajo la dirección de servidores públicos responsables, conscientes de sus responsabilidades y de su compromiso con hombres y mujeres, capaces de manejar con eficacia y sensibilidad los cordones de la política nacional, y enfrentar con patriotismo y honestidad todo lo que de ello se deriva. En particular, hablamos de legisladores responsables que logren reformar y readecuar a estas instituciones mediante su labor legislativa, con visión de Estado más que partidista.

Es imprescindible que, de acuerdo con la composición actual de la LX Legislatura del Legislativo Federal, se construyan en los recintos legislativos mayorías estables que permitan avanzar en la solución de los grandes temas nacionales. Ninguna fuerza política puede hacerlo por sí misma, de ahí que los consensos y el diálogo sean los ejes esenciales sobre los que debe girar la nueva política nacional.

Los retos son enormes en todos los ámbitos: el político, el económico y aun más el social. Este intrincado escenario nos coloca ante la complejidad de un periodo en el que desde el Congreso de la Unión, en conjunción con el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial, debe darse lugar al redimensionamiento del régimen de Estado y de Gobierno. Uno en el que graduales y pertinentes cambios constitucionales resulten en la configuración de una nueva estructura política y organizacional del Estado mexicano.

En este orden de ideas, es evidente que uno de los tópicos que concentra gran parte de la discusión dentro de lo que podemos llamar “la gran empresa” de la Reforma del Estado, es el de la reforma del sistema electoral, cuestión que desemboca irremediabilmente en la redefinición de la democracia y de su sistema operacional en México. De tal suerte que en el presente capítulo se analiza cuál es el carácter de una posible reforma al sistema electoral.

---

<sup>1</sup> Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco de la instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos de la Reforma del Estado, y los trabajos que ésta realiza desde el 25 de abril del año en curso, llamó la atención el ambiente de consenso, diálogo y cordialidad mostrado por los actores políticos, lo que hace generar esperanzas de que se concrete una reforma electoral integral que prevea todos los detalles, deficiencias y altercados que se suscitaron en 2006. No obstante, en el presente capítulo abordaré algunos de los elementos que nos ayudarán a entender y explicar los alcances de la reforma a este importantísimo engranaje de la democracia y la gobernabilidad en nuestro país.

### **3. Aproximación teórica: conceptos propios de la reforma al sistema electoral y la democracia**

Sin duda, la democracia es un elemento fundamental del Estado moderno, no solamente desde el punto de vista electoral, sino como una forma de vida que contemple la libertad, la igualdad y la justicia en un concepto integral, enraizado en el bienestar colectivo.

Como se señala en nuestra Carta Magna, el concepto *democracia* rebasa los límites de la estructura jurídica y el régimen político, de los que se desprenden los principios que rigen la administración de justicia y el sistema electoral, entre otros. Lo verdaderamente distintivo es que se asume como una forma de vida que busca alcanzar la igualdad de oportunidades, para que la población acceda al desarrollo económico, social y cultural.

Ahora bien, no hay que dejar de lado que la democracia debe tener características inherentes, sobre todo en lo referente a los sistemas que reglamentan la relación entre los gobernantes, los gobernados y la arena pública. Y es que, en efecto, hablar de estas características nos permite hablar de una fórmula democrática en el Estado. En este sentido, Enrique Quiroz Acosta, en sus *Lecciones de Derecho Constitucional*, señala que en un sistema democrático la cuestión electoral debe de tener como eje central el sistema de pesos y contrapesos en el poder público, pero además:

- a) Debe establecerse un régimen que cuente con mecanismos que garanticen que la ciudadanía elegirá de manera transparente a los detentadores del poder público. No basta una mera declaración dogmática para que una nación sea democrática; se requiere que se establezcan, de manera formal, los mecanismos en virtud de los cuales los ciudadanos elijan a su gobierno.
- b) Los procesos de designación de los gobernantes deben ser conducidos por organismos o entes autónomos, respecto de los propios detentadores del poder, de tal forma que los gobernadores no incidan en los procesos electorales de forma ilícita.
- c) Debe establecerse un régimen de responsabilidades de los servidores públicos; esto significa que los servidores públicos deben contar con un régimen especial que los someta y sujete a una serie de condiciones que garanticen a la sociedad la imparcialidad y la honorabilidad de quienes ejercen funciones públicas.
- d) Además del establecimiento de un sistema de legalidad, es decir, que los gobernados cuenten con una serie de garantías, que obliguen a las

autoridades a someterse al propio régimen constitucional en cada uno de sus actos, lo cual deviene en seguridad jurídica e imparcialidad<sup>2</sup>.

En estricto sentido, los términos antes planteados nos llevan al concepto de *governabilidad*, que se desprende de la palabra *gobierno*; en el lenguaje usual el término se utiliza como sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Y que en términos más concretos puede entenderse como la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Y es que, en efecto, el gobierno —como acción y efecto de la conducción política— agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado<sup>3</sup>.

Ahora bien, no es un gobierno lo que permite, por sí mismo, dirigir a una sociedad, ni tampoco la sociedad es en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos conceptos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que adquiere relevancia práctica; la responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. Así, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de preservar un grado aceptable de gobernabilidad.

De ahí que la gobernabilidad sea la "capacidad de las instituciones y movimientos, de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con [...] coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad. En este caso, la gobernabilidad aparece como una propiedad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes; la eficacia (efectividad o eficiencia) para llevar adelante sus metas y 'encuadrar a los gobernados'"<sup>4</sup>. Así pues, conceptos como el de "eficiencia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

Entonces, el concepto de Estado democrático denota uno en el que todas y cada una de las fuerzas que componen a éste, tanto gobernantes como gobernados, participan en la integración del poder público. Ello desemboca inmediatamente en un equilibrio en el Estado, una calidad en la que la sociedad ejerce un "grado de gobierno"<sup>5</sup>.

### **3. 1. El sistema electoral en México: conceptos prácticos**

Sin lugar a dudas, el gran reto para el nuevo sistema político mexicano y la clase dirigente es y será la consolidación de la reforma del Estado en un marco de gobernabilidad democrática. En este sentido, ya desde los últimos años del siglo pasado, y aun más al inicio del presente con la alternancia del Ejecutivo federal en el año 2000, se ha puesto en la mesa de discusión la necesidad de

---

<sup>2</sup> Véase: Enrique Quiroz Acosta, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.

<sup>3</sup> Horacio Lombardo Aburto, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, IJ-UNAM-Porrúa, México, 2000.

<sup>4</sup> Véase en Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, v. I, México, 1989.

<sup>5</sup> Enrique Quiroz Acosta, *op. cit.*

una reforma integral en el ámbito electoral. Sin embargo, el debate político sobre esta reforma es aún un tema que es necesario resolver.

En este ánimo y con el objeto de analizar las principales propuestas de reforma sobre este tenor y aun más los alcances éstas en el marco de la Reforma del Estado. Así, en las ulteriores páginas se exponen de manera sucinta cuáles son los cambios y reformas en materia electoral que se han puesto en la mesa de discusión, sobre todo en la esfera constitucional, así como al Cofipe (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Todo ello, con el fin de contribuir a dilucidar el complicado contexto que representa por sí mismo el escenario político-electoral.

No obstante, antes de comenzar a hablar de las reformas necesarias al sistema electoral en México, es menester repasar algunos de los conceptos, ya no desde la teoría sino desde la práctica, de éste en la vida pública nacional.

Luego entonces, nada mejor que partir por el concepto mismo de las *elecciones*, puesto que ellas son reflejo mismo de la vida democrática del país. En efecto, las elecciones son un procedimiento mediante el cual los miembros de una colectividad determinan, mediante la *expresión libre de su voluntad*, quién o quiénes habrán de dirigirlos o representarlos. En el sistema jurídico mexicano, nadie duda que las elecciones son el medio idóneo para que el ciudadano sea representado en los poderes públicos, cuando menos en dos de ellos: el legislativo y el ejecutivo, mediante los representantes populares electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De tal suerte, las elecciones son elementos indiscutibles en el constitucionalismo mexicano; mediante el sufragio se observa la voluntad de los ciudadanos, se ejerce uno de los derechos políticos más importantes y, mediante la suma de los votos, se revela (como Rosseau lo enunció) cuál es la voluntad general y con ello, quiénes deben dirigir al Estado.

En nuestro régimen, los ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres<sup>6</sup>, son aquellos que *esencialmente* pueden elegir a sus gobernantes si se cumplen con dos condiciones: haber cumplido 18 años de edad, y tener un modo honesto de vida, esto, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se refiere al voto pasivo; es decir, a la capacidad que el régimen le otorga a los ciudadanos para que integren un gobierno, al ser elegidos para ocupar un cargo público, los requisitos varían de acuerdo con el cargo, ya sea diputado, senador o Presidente de la República.

La representación política implica un medio por el cual algunas personas actúan por otras, representando a un grupo de individuos. En suma, hablar de

---

<sup>6</sup> Recalco *esencialmente*, puesto que, de acuerdo con el artículo 6o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos: a) estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Cofipe; y b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

la representación política, es hablar del gran conjunto de individuos—representantes populares y servidores públicos en general— que dirigen y administran tareas de gobierno, mediante la titularidad de algunos de los principales encargos públicos.

Por otra parte, en nuestro país los Partidos Políticos son entidades de interés público que “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”<sup>7</sup>.

De tal suerte encontramos que nuestro sistema electoral, de acuerdo con la Constitución y las leyes secundarias en la materia, contiene los siguientes elementos:

- I. El establecimiento de partidos políticos.
- II. La organización de las elecciones por un organismo independiente de los poderes públicos.
- III. El establecimiento de un sistema de financiamiento de las elecciones y de los partidos políticos, así como la regulación en materia de medios de comunicación.
- IV. Un sistema de medios de impugnación que se resuelven en el Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es necesario señalar que en los regímenes políticos, así como en los sistemas electorales, no existe la posibilidad de un sistema electoral "óptimo". La combinación entre principios de representación (ya sea mayoritario o proporcional), aunado al de los instrumentos de configuración del sistema, como el diseño de las circunscripciones, los umbrales de representación y las fórmulas específicas de asignación de escaños y curules, influyen de manera diferencial en la configuración del sistema de partidos y, por tanto, en la conformación del gobierno.

De ahí que una reforma al sistema electoral mexicano tiene que considerar de manera integral y en cada una de sus particularidades, los elementos normativos y legales que sin impedir, limitar o afectar la competencia electoral, no condicionen ni reduzcan la gobernabilidad del país. Debe buscarse y perfeccionarse un sistema de mediación entre la sociedad civil, los partidos y sus candidatos y las diversas instituciones del Estado.

Estos mecanismos de mediación, permitirán la construcción de mayorías estables que tengan proyectos estratégicos de mediano y largo plazos dirigidos a encontrar e implementar las soluciones de los grandes temas nacionales. Ninguna fuerza política puede ni podrá hacerlo por sí misma, de ahí que los

---

<sup>7</sup> Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

consensos y el dialogo sean los ejes sobre los que habrá de marchar la nueva política nacional.

Estas mayorías estables se fundarían en pactos o acuerdos básicos, sobre todo acerca del contenido y los alcances de los paquetes estratégicos de políticas públicas, y respecto de fórmulas para la toma de decisiones, capaces de incorporar garantías de previsión y de compromiso en la acción de los actores económicos, sociales y políticos, de modo que aseguren la estabilidad y gobernabilidad del país.

Esos acuerdos han de darse en tres ámbitos distintos, a saber: el de la cultura política, el de las instituciones y el de las políticas públicas. En el primer caso encontramos una compleja amalgama de ideas y valores que llamaremos *modelos de orientación política*. En el segundo tenemos algo que podríamos llamar *fórmulas institucionales*, es decir, mecanismos operativos para la agregación de intereses y la toma de decisiones. Finalmente, nos encontramos con la estructura del Estado, las políticas y los paquetes de políticas públicas. Para simplificar el asunto supondremos que cada ámbito atraviesa tres campos de acción gubernamental; esos campos son el político, el económico y el social.

En el ámbito de los *modelos de orientación política* esperamos encontrar un conjunto básico de ideas, valores y percepciones articulado mediante un discurso capaz de producir "legitimidad" para el régimen democrático. Éste es el ámbito propio de la cultura política, de los fines y las orientaciones de la acción, de los principios y valores que conforman las grandes directrices por las que discurre la sociedad. En la medida en que los principios y valores de la democracia configuren el régimen político, sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones y animen las políticas públicas, estaremos en presencia de un principio de gobernabilidad democrática. Destaca así la importancia de las ideas y valores en la conformación de las orientaciones de la sociedad; por un lado, en el mediano plazo, sin un acuerdo básico sobre un cúmulo legitimado de ideas y valores, no es posible integrar las acciones de las elites dirigentes, los grupos estratégicos y una mayoría ciudadana; sin ello no habrá un proyecto de país previsible y consensuado. En el largo plazo, un orden social y político sólo se estabiliza si consigue amalgamarse a un sistema de creencias y de valores arraigados.

En el ámbito de las *fórmulas institucionales*, en cambio, nos encontramos con dispositivos y mecanismos que permiten llevar a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. En este caso, se establece un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterios de "estabilidad"; son reglas de operación e intercambio en el interior y entre los distintos ámbitos de la sociedad. Para el caso del régimen político la fórmula básica es un sistema de partidos estables enmarcados en un sistema electoral que favorezca una adecuada representatividad. Pero este tipo de fórmula institucional podría ser complementado con otros espacios de negociación de intereses (entre trabajadores y empresarios, por ejemplo) y de representación social (para comunidades étnicas u organizaciones ciudadanas independientes), de modo

de dotar a las democracias de múltiples canales de vinculación entre el sistema político y la sociedad.

Finalmente, en el ámbito de las *políticas públicas*, encontramos los cursos de acción específicos capaces de realizar las orientaciones, los principios y valores de la gobernabilidad. Dichas políticas habrán de ser evaluadas mediante criterios generales de eficacia/eficiencia, aunque sus contenidos variarán necesariamente entre los distintos países y situaciones. La vigencia de un "paradigma de gobernabilidad", define el caso típico en el que las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren rangos de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, como ya mencionamos con anterioridad, esta situación de gobernabilidad "normal" no significa que no haya conflictos o diferencias entre grupos, pero lo que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de acuerdos más generales sobre las líneas fundamentales de la acción de gobierno.<sup>8</sup>

Así, al pensar en las condiciones para una adecuada "gobernabilidad democrática" es preciso entender que las instituciones propias de la democracia representativa (partidos, división de poderes y elecciones) constituyen una porción del problema de la gobernabilidad, pero no bastan para garantizarla; no sólo por el hecho de que en las sociedades complejas interactúan actores diversos en ámbitos políticos cada vez más diferenciados, sino porque elementos como el manejo eficaz de la economía o la promoción del bienestar trascienden, por fuerza, en la vigencia de las instituciones democráticas.

### **3.2. El sistema electoral mexicano: autoridades electorales y los procedimientos contenciosos electorales. ¿Qué reformar?**

Ya en el capítulo primero señalábamos que en nuestro país, a partir de 1946, el sistema electoral ha venido siendo objeto de un estado constante de reformas cuyo objetivo ha sido el perfeccionamiento jurídico e institucional de los órganos electorales así como de su organización y funcionamiento.

Sin embargo, en el actual proceso de Reforma del Estado, encontramos que uno de los tópicos más debatidos en los círculos académicos, políticos y especializados en la materia es el de la "legalidad electoral". Sobre éste, a continuación expongo una serie de consideraciones que, desde mi perspectiva, los legisladores federales deben considerar en el proceso de la reforma al sistema electoral en nuestro país, tales como la necesidad de:

a) Implantar para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, que las reformas a las leyes respectivas deben ser adoptadas y puestas en vigor con un lapso de anticipación suficiente para el desahogo de las acciones de inconstitucionalidad que pudieran ejercerse, así como

---

<sup>8</sup> Véase, Antonio, Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Editado por el Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Ejemplar no. 6., México.

b) Establecer una legislación específica para regular los procedimientos relativos al contencioso electoral.

Y es que a pesar de que contamos con el Cofipe en el cual se prevé los aspectos generales y particulares de la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, la participación y función de los partidos políticos en México, la función del Instituto Federal Electoral en el proceso electoral, en conjunción con las tareas propias del Tribunal Federal Electoral en los casos de nulidades, el sistema de medios de impugnación y las sanciones administrativas. No obstante, cabe señalar que esta legislación —si se me permite señalar—, es aun inacabada y por tanto es perfectible. De ahí el ánimo de reformar al Cofipe a efecto de transparentar y propiciar una participación más amplia y directa tanto de la ciudadanía como de los partidos políticos en todo el proceso electoral.

En este mismo orden de ideas, existen otras propuestas que debe añadirse al modelo de reformas al sistema electoral mexicano: una con relación a las autoridades electorales y otra en materia contenciosa electoral. Con relación a la primera, correspondería al IFE una significativa y determinante participación en los procesos de democracia semidirecta (entiéndase mayor participación ciudadana con las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular) conforme a las reglas que se establecerían en las leyes de la materia. Su intervención se centraría en los aspectos funcionales, operativos y organizacionales inherentes a las instituciones de democracia indirecta previstas en este modelo, desarrollándose en términos y para efectos similares a los que caracterizan su participación los procesos electorales.

Lo cual significa que la organización y la realización de un plebiscito o referéndum, por ejemplo, estarían a cargo del IFE, dejándose a salvo la vigencia de las normas constitucionales y legales relativas a su estructura, supuestos, capacidad para llevar a cabo el proceso, probabilidad de aceptación, validez, efectos, etcétera.

En cuanto a la materia contenciosa electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solamente sería competente para juzgar sobre cuestiones de constitucionalidad y de legalidad, antes, durante y después de los procesos electorales, quedando a cargo de la Suprema Corte el ejercicio de las funciones de control de constitucionalidad en materia electoral, concretamente en acción de inconstitucionalidad, como lo establece el art. 105 fracción II de la Constitución.

Este mismo esquema se reproduciría en las entidades federativas, en las cuales la organización de los procesos de democracia semidirecta o indirecta, quedarían bajo la responsabilidad de las mismas autoridades que tienen a su cargo la preparación y el desarrollo de los procesos electorales, mientras que las funciones contencioso electorales permanecerían en la esfera competencial del tribunal local respectivo.

Por último, es necesario reiterar que la regulación normativa de las instituciones de democracia semidirecta, tanto en el ámbito federal como en el ámbito de las entidades federativas, se realizarían en cuerpos normativos diferentes a los que regulan los procesos electorales, los medios de impugnación y la estructura y

funcionamiento de los tribunales electorales. En cada entidad habría por lo tanto, una legislación de instituciones de democracia indirecta, o su equivalente, además de la legislación electoral, que podrían considerarse en el mismo ordenamiento (mismo código) en un libro primero y libro segundo, respectivamente.

Se propone este esquema en el caso de control de constitucionalidad, ya que existe una limitación del amparo en materia político-electoral. Téngase presente que el inciso f) del artículo 105 constitucional según el cual se faculta a los partidos políticos, y sólo a ellos, a impugnar una ley electoral por medio de la acción de inconstitucionalidad. En el mismo precepto se determina que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la constitución es la prevista en este artículo. Pero, ¿cuál es la situación en materia de control, relativo al resto de la normatividad electoral?

Pues bien, hasta agosto de 1996 los derechos políticos electorales estaban totalmente fuera del sistema de control de constitucionalidad, aunque dos principios servían de soporte para mantener la estructura del estado de derecho en esta materia:

- Uno de orden teórico y de base dogmática, consistente en seguir considerando a la materia político-electoral como no justiciable por definición.
- El otro, consecuencia del anterior, consagrado en disposiciones como el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo aún vigente, y en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se determina respectivamente, que el amparo no es procedente contra actos y resoluciones de las autoridades electorales, ni por violación a los derechos político-ciudadanos, por no ser éstos garantías individuales.

Es en 1996 cuando el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial de la Federación y fue dotado de atribuciones relativas al control de la constitucionalidad de actos de autoridad en materia político-electoral, con excepción de las leyes. Ahora bien, es necesario aclarar que lo que establece el artículo 99, en cuanto a la jurisprudencia especializada del Tribunal Electoral, no debe entenderse con tanto rigor, sino relacionarse con las facultades que en la materia conserva la SCJN, adicionales a las previstas en el artículo 105, inciso f) de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 97 constitucional “la SCJN está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

Por lo tanto, es obvio que los derechos políticos contenidos en los artículos 8 y 9 son garantías individuales. En cuanto al segundo párrafo, la facultad de la SCJN se refiere a hechos y derechos de contenido electoral. Evidentemente, en ninguno de estos supuestos se faculta a la SCJN para emitir

una resolución, ni menos aun para anular los actos de los que tiene conocimiento. Así, la SCJN informa al órgano que le pidió que investigara, o a quien juzgue conveniente si la investigación la realizó por determinación propia, no existiendo disposición expresa que prescriba lo que debe hacer con el resultado de su análisis. En el segundo caso, sí se establece que los datos arrojados por la investigación sean turnados al órgano competente. De cualquier manera, lo que queda claro es que la SCJN no es competente para tomar determinaciones con relación a los hechos que ha investigado, ni puede invalidar los actos constitucionales realizados por las autoridades.

A esto se debe que los dos procedimientos anteriormente mencionados no pueden ser incluidos en el sistema de control de Constitucionalidad, aún cuando sí formen parte de un sistema más amplio que es el de la defensa de la Constitución. A pesar de que se trata de facultades de la Suprema Corte muy rara vez ejercidas, están vigentes, abarcando eventualmente cuestiones concernientes a los derechos políticos, tratándose del párrafo segundo del artículo 97 constitucional, y concernientes a los derechos electorales, en cuanto al párrafo tercero de este precepto constitucional. Esto significa que con relación a la competencia del tribunal electoral no es exacto que la única excepción a su carácter de instancia única en la materia, sea la contenida en el inciso f) del artículo 105 constitucional. Es incontestable que en asuntos político-electorales también puede intervenir la SCJN en los términos y para los efectos previstos en los párrafos mencionados en el artículo 97 de la Constitución Política.

A esto debe de agregarse que la jurisprudencia de la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos generales y específicamente en materia de control de constitucionalidad, habiéndose determinado que en caso de contradicción entre una tesis de este Tribunal y una de la Suprema Corte, en cuanto a la constitucionalidad de algún acto o resolución de autoridad, el Pleno de la Suprema Corte será competente para decidir cuál de las dos prevalece, esto conforme al artículo 99 Constitucional, 10, fracción VII, y al 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

De todo lo anterior queda claro que las funciones de control de constitucionalidad en materia político-electoral, según lo señalamos anteriormente, se ejercen de manera compartida entre el Tribunal Electoral y la SCJN. Cada vez parece más inexplicable aquel tabú en que se había convertido el ámbito político electoral y la consecuente prohibición dogmática de que el poder judicial y especialmente la Corte, conocieran de estos asuntos: si embargo, aún aquí encontramos aspectos en el sistema de control que deben atenderse a fin de que sean sumamente claros. Una de ellas es la referida improcedencia del amparo contra actos de autoridades electorales, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. La otra es la relativa a la exclusión de la materia electoral de las controversias constitucionales para cuya resolución es competente la SCJN, de conformidad con el artículo 105, fracción I Constitucional. De lo cual, no se entienda por qué se elimina la posibilidad de que la Corte dirima una controversia entre entidades, poderes y órganos, cuya sustancia sea electoral: la única explicación que puede

intentarse es que la materia electoral no debe contaminar al Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo en las condiciones actuales, ante la evidencia de que la Corte conoce de hechos y actos de autoridad de contenido electoral, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso f), y el 97 constitucionales; y de que el Poder Judicial tiene un Tribunal especializado precisamente en la materia. Lo que hace falta es completar esta evolución, desechar por completo aquel dogma y establecer una clara y bien estructurada distribución competencial en materia de control constitucional de leyes y actos electorales por una parte, y contencioso electoral por la otra. De la primera debe conocer la SCJN, y de la segunda el TEPJF. Tan es ilógico que el control de constitucionalidad de actos electorales esté dividido en dos instancias, que la propia constitución prevé la posibilidad de contradicción entre las tesis de ambos tribunales. Si las funciones de control en esta materia estuvieran concentradas en la Corte, es obvio que esas contradicciones jamás podrían ocurrir.

De la misma forma, Jaime Cárdenas ha puesto sobre la mesa de debate la reforma del Instituto Federal Electoral en cuestiones como:

- La necesidad de contar con una Ley orgánica que fortalezca la autonomía política, financiera, presupuestal, administrativa y jurídica del IFE, pues la autonomía del Instituto, a pesar de lo logrado en la última reforma de 1996, deja mucho que desear en temas presupuestales, administrativos y jurídicos.
- Revisar el diseño del IFE, sobre todo la pervivencia de la Junta General Ejecutiva, que puede servir de contrapeso para limitar las decisiones del Consejo General, sobre todo cuando el Presidente del Consejo, que también es de la Junta, se apoya en ésta para condicionar el funcionamiento del Consejo y sus Comisiones.
- Revisar las atribuciones y el enorme poder del Secretario Ejecutivo, quien cuenta con más de 65 atribuciones legales.
- Llevar del plano constitucional a legal la determinación de que el Consejo General es el órgano superior de dirección, y la clasificación de los órganos del Instituto o en: órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, pues la clasificación de la ley no coincide con la de la constitución.
- Analizar si deben seguir haciendo parte, y de qué manera, los partidos políticos en los distintos consejos y comisiones del IFE.

- Los mecanismos de designación de los consejeros electorales y del consejero Presidente también deben de revisarse: la función de los grupos parlamentarios en la designación; la necesaria función que debería tener la sociedad civil haciendo propuestas: la determinación de si el Presidente del Consejo debe ser nombrado por los propios consejeros; la renovación escalonada de los consejeros electorales, y la duración en el encargo, así como las distintas responsabilidades de los titulares de los consejos (administrativas, penales, civiles, laborales y políticas).
- El fortalecimiento del servicio profesional electoral es imprescindible al igual que el respeto a los derechos de los trabajadores. Hoy por hoy, por ejemplo, no se permite la sindicalización de los trabajadores del instituto.
- Como parte, de la reforma institucional del órgano electoral, es trascendente y necesario discutir los cargos que por ley existen en el ámbito delegacional y subdelegación al, y la revisión de plantillas de personal en el instituto, para hacer del mismo un órgano más pequeño, más flexible, más profesional y menos costoso.
- El IFE podría tener atribuciones de iniciativa legal en materia electoral, que actualmente no tiene. Diversos órganos electorales en el país cuentan con esas atribuciones, tal es el caso de los órganos electorales de Baja California y Querétaro. Convendría que el órgano federal las asumiera, pues es el que aplica la legislación electoral, y por lo mismo el que conocen aciertos y sus defectos<sup>9</sup>.

### **3.3. Democracia dinámica: el voto programático, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de la confianza popular**

Es evidente que los sistemas políticos actuales no se explican sin la existencia de los partidos políticos y los representantes populares que de ellos surgen; sin embargo, esta situación no nos puede hacer suponer que los representantes legitimados por los ciudadanos, mediante elecciones, no ejercerán el poder al margen e incluso en contra de los intereses de aquéllos. De cierto modo, los ciudadanos no podemos confiarnos de la “buena fe” y la “voluntad política” de nuestro representantes.

De ahí que el italiano Giovanni Sartori, hoy doctor *honoris causa* por la UNAM, señale que aunque “democracia quiere decir, literalmente, “poder del pueblo”, soberanía y mando del demos. [...] El problema siempre ha sido de

---

<sup>9</sup> Jaime Cárdenas, “Sobre los pendientes en las reglas de acceso al poder” en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reformas?*, IJ-UNAM, Cámara de Diputados. LX Legislatura, 2005, p. 131 y ss.

qué modo y qué cantidad de poder transferir desde la base hasta el vértice del sistema potestativo. Una cuestión es la titularidad y otra, bien diferente, es el ejercicio de poder. El pueblo soberano es titular del poder. ¿De qué modo y en qué grado puede ejercitarlo?”<sup>10</sup>

Así en estricto sentido, encontramos que el poder se ejerce necesariamente por representantes políticos electos por ciudadanos, por lo que el ejercicio y los fines de ese poder tienen que ser con y en beneficio de dichos ciudadanos, ya que de lo contrario se concebiría a la democracia únicamente como democracia electoral. De tal suerte, se puede deducir que la representación política tiene *in genere* tres efectos negativos: 1) riesgo de la usurpación de la soberanía; 2) la legalización de la democracia, y; 3) la *partidocracia*.

Con la expresión riesgo de usurpación de la soberanía se quiere señalar aquella situación en virtud de la cual el supuesto detentador del poder originario cede, transmite y en realidad pierde el poder en favor de los detentadores formales del mismo o incluso, en favor de sus detentadores informales.

La concepción jurídica de la soberanía explica lo anterior de una manera radicalmente opuesta; si bien inicia reconociendo que la soberanía recae en el pueblo, también la interpreta como una facultad derivada de una norma, susceptible de ser delegada a representantes, titulares de órganos constituidos por distintos ámbitos de gobierno, quienes *de facto* ejercerán el poder. Además, se sostiene que las características de la soberanía son: ser única, indivisible, inalienable e imprescriptible. Incluso, se le considera como un atributo esencial del Estado moderno, clasificándosele en interna y externa.

Sin embargo, ante esta concepción debemos tener presente que es incorrecto considerar que los órganos constituidos son “órganos de soberanía”, puesto que son ellos quienes la ejercen a través de la delegación que el pueblo ha realizado a través de las normas; los órganos constituidos son en todo caso limitados, es decir, actúan siempre con base en una competencia según lo dispongan las normas, requieren un fundamento normativo para actuar, situación opuesta a la que se presenta cuando se manifiesta un acto de soberanía, pues éste no requiere un fundamento jurídico y mucho menos tiene que limitarse a una competencia específica.

Bajo estos términos, la representación política puede alejarse de la democracia, ya que el poder político de los ciudadanos escapa de sus manos; precisamente para evitar que esto suceda es que se requieren instituciones de democracia semidirecta que permitan controlar cualitativamente el poder político. Por ello que, Miguel Covián señala:

---

<sup>10</sup> Giovanni, Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Editorial Taurus, México, 2000, p. 123.

la idea de "soberanía popular" no sólo se pierde entre partidos, procesos, políticas, reformas electorales y luchas por el poder, diluyéndose en una "Democracia político-liberal", capaz de "compensarla" apenas con "votaciones limpias", "legalidades electorales" y "teorías sobre la representación y el mandato no imperativo", propias todas ellas de una concepción (neo) liberal del Estado de Derecho, sino se extingue prácticamente, cuando el actor fundamental de la Democracia (pueblo, ciudadano, elector o persona), considerado en términos precisamente mayoritarios, intuye, observa y padece la insalvable distancia entre la descripción constitucional del Estado de Democracia social y el ejercicio del poder real a favor de cualesquiera intereses, menos los suyos, con exclusión de las clases mayoritarias<sup>11</sup>.

Sobre la tesis de la *legalización de la democracia*, podré señalar que ésta se presenta cuando los detentadores formales del poder pretenden hacer pasar a la democracia política como equivalente de lo que se denomina Estado de derecho; es decir, la democracia se legaliza cuando los gobernantes pretenden reducir a la democracia política al cumplimiento de las normas, a consecuencia de lo cual cualquier decisión de la autoridad para justificarse únicamente requerirá estar

debidamente fundamentada, confundiéndose en todo caso la conformidad normativa con la legitimidad.

Nadie duda de que el concepto de democracia supone la idea de ciudadanos, en el sentido de que no existiría democracia si no existieran los ciudadanos. En efecto, la democracia representativa limita la participación ciudadana al considerarse que el mandato no es imperativo y además es irrevocable, y para contrarrestar esta situación se han creado distintas instituciones de democracia semidirecta, cuyo objetivo no es tanto la participación ciudadana como el control del poder político. Así, es evidente que no podemos prescindir de la representación política, pero sí podemos controlarla. Por paradójico que parezca, la realidad ha demostrado que es menester controlar a los encargados de ejercer la función de control político en representación de los ciudadanos.

En lo que concierne al concepto de *partidocracia*, éste implica la carencia de controles sobre las decisiones que toman los representantes políticos, pues el ciudadano y el representante no tienen más relación que aquel vago recuerdo de un pasado común; alguna vez fueron electorado y candidato, respectivamente.

"Lo que en términos teóricos suele llamarse *partidocracia*, no es sino la expresión conceptual de una realidad ostensible; los partidos políticos han tomado

---

<sup>11</sup> Miguel Covián Andrade, *El sistema político mexicano: democracia y cambio estructural*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. A. C., México, 2004. p. 58.

el poder, son ellos quienes gobiernan y se han convertido en los actores indispensables de los sistemas políticos contemporáneos.

En efecto, la idea de *partidocracia* se refiere igualmente al fenómeno de monopolización del poder por los partidos políticos, los cuales por lo demás, son instituciones integradas por individuos y grupos de poder en los que éste realmente se deposita, originándose así la moderna versión de las elites y las burocracias políticas<sup>12</sup>.

Dado lo anterior, para garantizar que los representantes actúen en beneficio de los representados, no basta con que se establezcan elecciones primarias obligatorias que debilitan a la oligarquía partidista, como tampoco basta que se modifiquen los requisitos de elegibilidad, más bien es necesario que se creen instituciones de democracia semidirecta, cuya función sea controlar el ejercicio del poder político mediante la participación ciudadana.

La viabilidad de un tipo de Estado democrático social de derecho no está garantizada si no existen instituciones de democracia semidirecta, puesto que, si se supone que este tipo de Estado está diseñado en pro y persigue el beneficio de las mayorías, entonces, no es posible que éstas no tengan más participación en el sistema político que la estrictamente electoral, excluidos de la toma de decisiones políticas trascendentes y en constante choque con los resultados

obtenidos por quienes ejercen el poder, que se suponen representan sus intereses.

En efecto, pese a que en el artículo 39 constitucional se establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, no se justifica plenamente que en las decisiones trascendentes que toma el Congreso General no participe activamente la ciudadanía. Si analizamos los distintos regímenes democráticos contemporáneos, podremos ver que el ejercicio democrático ya no se limita a la elección de representantes que toman decisiones en grupos partidistas o grupos privilegiados, sino que ahora muchos proyectos se someten al escrutinio social, mediante el referéndum, en el cual el pueblo de manera colectiva rechaza o acepta el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, los legisladores federales o, en su caso, las legislaturas de los Estados. La expresión de soberanía no encuentra mejor fórmula que ésta, para que el pueblo participe en las decisiones que le competen.

Así, “para fortalecer la participación de la sociedad es necesario crear las condiciones para dar curso a propuestas en las que el pueblo presente por medio de la iniciativa popular, en la que de manera pactada se presente el o los proyectos de ley ante el Congreso de la Unión, cumpliendo tanto con las

---

<sup>12</sup> *Supra*, pp. 57 y 58.

cuestiones de forma como con el fondo de corresponder a los intereses sociales. Con ello, el trabajo legislativo se enriquecería”<sup>13</sup>.

A pesar de lo anterior, en México no contamos con instituciones de democracia semidirecta en el ámbito nacional, aunque en los ordenamientos jurídicos locales de algunas provincias sí se prevean dichas instituciones, que, debemos repetirlo, operan como medios de control del poder político a través de la apelación directa a la ciudadanía.

En cuanto a la democracia semidirecta, para no desvincular a los ciudadanos de la actividad de gobernar y, sobre todo, del sentido que dicha actividad ha de tomar, existirían distintas instituciones como:

- 1) el voto programático
- 2) el referéndum
- 3) el plebiscito
- 4) la iniciativa popular,
  
- 5) la revocación de la confianza popular

*El voto programático* se refiere a la obligatoriedad de los compromisos preelectorales, con él se buscaría la congruencia entre las propuestas hechas para obtener el cargo y las actividades que se realizan una vez que se ha obtenido. Consistiría en que los candidatos se comprometerían con fuerza vinculante a desarrollar aquello que hubiesen prometido, y de no ser así, tener la posibilidad de fincarles responsabilidad política, mediante la procedencia de la revocación del mandato, salvo que se acredite, fundadamente, el motivo de decisiones distintas.

Para efectos del *referéndum* se haría un listado con las materias que abarcaría, y en ninguna de ellas sería potestativo, y siempre tendría efectos vinculantes. Dichas materias serían, entre otras; la revisión constitucional, las Leyes electorales y los tratados Internacionales. El referéndum es la institución de democracia semidirecta por medio de la cual una ley o una disposición de carácter general, es sometida a la voluntad ciudadana para su

---

<sup>13</sup> José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, IMEPOL, 2006, pp. 194 y ss.

aprobación, es decir, la validez del acto no se concreta en cuanto éste ha sido aprobado por el órgano competente para expedirlo, sino hasta que la mayoría de voluntades ciudadanas se manifiesta a favor de lo que han elegido sus representantes. Hay leyes que por su contenido no pueden ser sometidas a referéndum, como las tributarias o las relativas a la seguridad y defensa nacionales.

La clave de la legitimidad es la participación, por eso es necesario velar porque se abran siempre nuevos espacios a la participación ciudadana, para que

las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tengan igual oportunidad de intervenir y de ser considerados. Ya no se habla de la democracia a secas, sino de la democracia participativa, lo que suena tautológico porque una democracia sin participación ciudadana no puede llamarse democracia-, o de una democracia de participación popular; no es éste un problema semántico, ni una redundancia, ni palabras de moda, estamos frente a una nueva concepción de la democracia.

Es importante destacar que el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que de democracia directa, abarca el de traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral; no es una extensión del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su función en la vida nacional; no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones, en referéndum o en consultas populares. En una democracia representativa el ciudadano vota periódicamente para elegir a sus gobernantes. En una democracia directa el ciudadano también vota ocasionalmente para influir sobre sus decisiones que puedan afectar la vida colectiva. En una democracia participativa el ciudadano, además,

puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

Así, a México le urge una nueva cultura política que lo haga capaz de enfrentar con honestidad y con valor nuestros conflictos y problemas. Nos urge a los mexicanos demostrarnos a nosotros mismos que somos capaces de orientar, promover y concretar los cambios requeridos.

En lo que respecta a la *iniciativa popular*, ésta consistiría en que los ciudadanos podrían iniciar leyes, en el ámbito nacional o local, previa fijación de un porcentaje mínimo de voluntades para su procedencia, estableciendo un listado de las materias que no podrían ser objeto de esta institución. Entre estas materias se encontrarían: tratados internacionales, leyes presupuestales, las Leyes orgánicas de los órganos constituidos, auxiliares y demás dependientes de éstos, y la materia penal.

La *revocación de la confianza popular* consistiría en la posibilidad que tendrían los Ciudadanos de iniciar el procedimiento de moción de censura, presentándola ante el Congreso de la Unión un porcentaje mínimo de ciudadanos.

Para cerrar este breve apartado, hay que dejar en claro que una buena Constitución reconoce y permite que el electorado tenga la última palabra en la fenomenología del poder. De ahí que Loewenstein indique que “el criterio para una buena constitución no es, por lo tanto, la mera existencia de suficientes controles interórganos que impidan a cada detentador del poder adquirir preponderancia sobre los otros. La Constitución

tendrá también que prever remedios constitucionales para el caso en que se produzcan bloqueos mutuos entre los detentadores del poder, a lo largo del desarrollo normal del proceso político. En el Estado democrático Constitucional, la última razón para solucionar los conflictos entre los detentadores del poder instituidos, es el electorado, detentador supremo

del poder, a cuya decisión tendrán que someterse todos los otros detentadores del poder<sup>14</sup>”.

#### **3.4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: propuestas de reforma**

El presente apartado tiene como objetivo fundamental analizar los puntos más sobresalientes del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) a fin de hacer una comparación con la situación actual que vive nuestro país en el ámbito electoral, lo cual va a permitir establecer ciertas propuestas de reforma al mencionado ordenamiento.

El avance en materia electoral de los últimos años ha sido muy importante; sin embargo aún persisten algunos vacíos que deben ser considerados en la Reforma Electoral que se pretende concretar actualmente. Esta necesidad queda de manifiesto ante los últimos acontecimientos que se han presentado en el contexto político actual, donde la falta de regulación sobre temas tan sensibles como el financiamiento de los partidos políticos, tiempos de precampaña y campaña, espacios en medios de comunicación, el costo de los procesos electorales tan oneroso para los mexicanos, así como la publicidad de las acciones de gobierno en fechas cercanas a las elecciones o durante el proceso mismo, entre otros, han provocado incertidumbre, indignación, malestar y desinterés ciudadano por la política y por los políticos.

Entre las propuestas de reforma se encuentra, en primer término, todo lo concerniente al tema de los partidos políticos donde se intenta lograr que éstos funcionen de una manera más honesta o, como ahora suele denominársele, transparente. Las propuestas de reforma están formuladas en los rubros referentes a la composición y funcionamiento de los partidos políticos, así como sobre el financiamiento del que gozan y que sin lugar a dudas es uno de aspectos que mayor polémica ha desarrollado en tiempos recientes, más aun si se habla del financiamiento de las campañas y precampañas.

---

<sup>14</sup> Karl, Loewenstein, *op. cit.*, p. 349.

Brevemente, se analiza lo concerniente a los candidatos independientes, cuestión que particularmente en la carrera presidencial de 2006 fue uno de los temas que causaron gran controversia en los círculos políticos, académicos y sociales y al que legislativamente poca atención se le ha otorgado.

Asimismo, se presentan propuestas acerca de una nueva forma para la elección de los Consejeros que deben integrar el Consejo General de Instituto Federal Electoral, así como en cuanto a sus atribuciones y obligaciones.

También se ha hecho especial referencia al tema de los delitos electorales, ya que actualmente la legislación penal mexicana sólo se circunscribe a regular lo que toca al proselitismo, realizado en tiempos no permitidos y demás manejo de documentos de carácter electoral. En este sentido, las propuestas están enfocadas a ampliar la regulación correspondiente a los delitos electorales y más aun en un punto que ya desde hace varios años viene a constituir un grave problema en las campañas electorales, como lo es el de la compra de votos, siendo más preocupante cuando este acto se realiza de manera coactiva. Dentro de este orden de ideas, se hacen propuestas encaminadas a otorgar atribuciones al IFE que le permitan investigar y dar seguimiento a los delitos electorales (Facultad exclusiva del Ministerio Público).

Finalmente, se examina el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, un tema que por su trascendencia no puede dejarse de lado, ya que mediante una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que el Congreso de la Unión aprobó en abril de 2005, los mexicanos residentes en el extranjero, que cuenten con identificación expedida por las autoridades electorales del país, voten en las presidenciales a partir de 2006. Para resaltar la importancia que tiene el derecho de voto, se ha hecho un pequeño análisis de los fundamentos doctrinales y constitucionales que sustentan a este derecho, lo cual motiva y fundamenta gran parte de lo que significa su aprobación.

También se aborda el tema de la reelección legislativa inmediata, aspecto que ha desatado grandes discusiones y generadas opiniones encontradas que, al final de cuentas, dificultan que la población formule una opinión al respecto.

### **3.4.1. Partidos Políticos**

En México no existe una Ley específica que regule la vida interna de los Partidos Políticos; sin embargo, considero que ésta es una necesidad básica para la consolidación de la democracia de nuestro país.

Dicha ley deberá incluir, entre otros aspectos:

- Mecanismos para garantizar la democratización de su vida interna: derechos y obligaciones de sus miembros, toma de decisiones colectivas, elección de sus dirigentes, de candidatos, entre otros.
- Mecanismos de Transparencia y Rendición de cuentas al órgano electoral, a sus militantes y a la ciudadanía en general.

- La profesionalización de sus cuadros dirigentes y militantes.

### **3.4.2. Destino de los bienes de los Partidos políticos ante la pérdida de registro**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no hace referencia alguna sobre el destino de los bienes adquiridos por los partidos políticos que no hayan obtenido o hayan perdido su registro. La propuesta es que los bienes adquiridos con el financiamiento público y privado, otorgados a los partidos durante su operación, sean reintegrados al Erario Público o al IFE, definiendo un mecanismo claro para este procedimiento.

### **3.4.3. Participación del IFE en elecciones internas de los partidos políticos**

En los últimos años se ha observado que en los procesos de elección interna de sus dirigentes, precandidatos y candidatos, se han presentado, en algunos partidos políticos serios conflictos y con ello desconfianza ante la opinión pública, en tal sentido, se propone conceder más atribuciones al IFE para que pueda normar los procesos de elección y selección interna, garantizando con ello la organización democrática y transparente ante sus miembros y la sociedad.

### **3.4.4. Financiamiento**

Sobre la revisión de la fórmula de financiamiento público a Partidos Políticos, el artículo 49 en el párrafo 7 del Cofipe establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código. El monto asignado para cada partido está en función de las fórmulas presentadas en el artículo citado para la elección de diputados, senadores y Presidente de la República<sup>15</sup>. No obstante, por la duración y los desmesurados gastos

---

<sup>15</sup> I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

– El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

– El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

registrados en las recientes contiendas electorales, se ha creado un estado de inconformidad en la sociedad con los partidos políticos por excesivo gasto en estas campañas. De ahí que, se considere urgente realizar los estudios pertinentes para que la fórmula de financiamiento público esté en función de una variable más estable y acorde a las necesidades actuales y a las condiciones económicas del país.

De manera que de inmediato se reduzca el financiamiento para la elección presidencial, y el incremento que deba darse en el futuro corresponda sólo al ajuste inflacionario definido de manera oficial.

#### **3.4.5. Mecanismos de fiscalización del financiamiento**

Acerca de los Mecanismos de Fiscalización del financiamiento el Cofipe establece en su artículo 49 inciso b, que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, y a pesar de que existen algunos mecanismos para el control de estas aportaciones, creo que éstos han sido insuficientes por lo que se propone darle mayores facultades al IFE, eliminando el secreto bancario, fiduciario y fiscal para efectos de fiscalización de los recursos públicos y privados de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

#### **3.4.6. Contratación de medios de comunicación**

Respecto al tema de contratación de medios de comunicación, de acuerdo con los informes publicados por el IFE, más de 80% de los gastos de campaña de los partidos políticos está destinado a la contratación de espacios en los medios de comunicación:

En 1994 solamente el 25.3% de los gastos de los partidos en sus campañas estuvo orientado a la compra de tiempos en los medios de comunicación. En 1997 esa proporción creció al 55%. En 2000 el 54.3% del dinero que recibieron los partidos fue para compra de espacios en radio y televisión. En 2003 el 49% de las erogaciones de los partidos tuvo el mismo destino. Todo parece indicar que en las campañas de 2006 el porcentaje del gasto en contratación de espacios mediáticos habrá sido mayor. (Para las pasadas elecciones presidenciales, la autoridad electoral aprobó un financiamiento por 4 mil 136.76 millones de pesos para este rubro)<sup>16</sup>.

Por ello y con la intención de asegurar la equidad y la transparencia, se propone que el IFE sea el único responsable de hacer dicha contratación para los diferentes partidos políticos mediante una fórmula equitativa y debidamente consensuada por el Consejo General y los mismos partidos. Pero hay otras propuestas incluso que señalan que deben ser los tiempos oficiales los únicos

---

<sup>16</sup> “Dinero, eje de las campañas electorales”, en <http://mediocracia.wordpress.com/2007/05/02/dinero-eje-de-las-campanas-electorales/>, consultado el martes 22 de mayo de 2007, 23:42 hrs.

espacios en medios electrónicos que utilicen los partidos políticos. Prohibiendo expresamente la compra en cualquier medio de comunicación.

#### **3.4.7. Rubros de egresos**

En lo que concierne a los rubros de egresos, para efectos de fiscalización y para la adecuada utilización de los recursos públicos destinados a los Partidos Políticos, se propone que se establezcan porcentajes mínimos y máximos que podrán ser aplicados en los diferentes rubros de egresos de los mismos, por ejemplo: pago de gastos administrativos, investigación, entre otros, así como de las sanciones a que se harían acreedores los partidos políticos en caso de no cumplir éstas disposiciones.

#### **3.4.8. Precampañas y campañas**

Por lo que toca a las Precampañas y Campañas, así como los tiempos y regulación de precampañas y campaña, actualmente el artículo 177 establece una duración para tiempos de campaña para el Presidente de 6 meses, para senadores 3 meses y medio y diputados de 3 meses, si a estos tiempos se le suman las precampañas, que han operado sin una adecuada regulación, resulta que el tiempo es demasiado largo, lo que propicia mayor despilfarro de recursos y en consecuencia falta de recursos para atender los problemas que afectan a los mexicanos, por lo que se propone que se regulen los tiempos de precampaña, entendiendo por ésta al menos un periodo de 6 meses y se acorten los tiempos de campaña a 3 meses en el caso del Ejecutivo y a mes y medio (45 días) para el caso del Legislativo. Además es necesario que la ley explicita que queda prohibido cualquier acto proselitista encaminado a la promoción del voto en los procesos electorales antes del inicio de las precampañas y se establezcan las sanciones correspondientes en caso de no cumplir esta disposición.

#### **3.4.9 Financiamiento a precampañas**

En cuanto al financiamiento a precampañas, una vez establecidos los tiempos de duración de las mismas, es necesario especificar el porcentaje máximo de financiamiento que los partidos políticos podrán utilizar para su desarrollo, estableciendo que deberá ser exclusivamente financiamiento público del otorgado a los partidos en tiempo ordinario y no mayor al 10% del presupuesto total.

#### **3.4.10 Coaliciones**

Respecto a las coaliciones, el artículo 58 del Cofipe en el párrafo 8 establece que concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición parcial por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición. Creo que esta disposición fomenta las alianzas artificiales, en la que los partidos pequeños sólo ven la oportunidad de

garantizar su registro y los grandes ven la posibilidad de incrementar sus fondos, por lo que propongo reintroducir la figura de “candidaturas comunes” con el propósito de que los votos aportados por

cada partido a un candidato se cuenten por separado y, con ello evitar que aquellos partidos sin suficiente convocatoria obtengan o mantengan el registro.

#### **3.4.11. Candidatos independientes**

No hay que dejar de lado que en esta materia, “la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desestimó [el 5 de octubre de 2006] la acción de inconstitucionalidad que presentó un partido político de Yucatán, por lo cual las candidaturas independientes, declaradas constitucionales por el máximo tribunal del país, podrán presentarse con base en la actual ley electoral de la entidad, la cual fija los requisitos para que los aspirantes sin partido participen en los comicios locales”<sup>17</sup>.

#### **3.4.12. Calendario electoral**

Por lo que toca al calendario electoral, en México constantemente nos encontramos en proceso electoral —ya sea federal o estatal—, lo que implica elevados costos de organización y hartazgo por parte de la ciudadanía. De tal suerte, se propone compactar el calendario electoral de todo el país para que éstas se realicen una vez al año, claro está, todo ello requiere del apoyo de los congresos locales.

#### **3.4.13. Consejos electorales**

Por lo que concierne al consejo; ya sea general, locales o distrital, los mecanismos de elección del Consejo General del IFE, contemplados en el artículo 41 constitucional, fracción III; 74, fracción III, párrafo 5 del Cofipe establece que los Consejeros Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación; sin embargo creemos que esta forma hace que la conformación del Consejo General sea influida por los partidos, y no

---

<sup>17</sup> Alfredo Méndez Ortiz, “Dan por cerrada la controversia sobre candidatos independientes en Yucatán” en el *La Jornada*, viernes 6 de octubre de 2006.

se garantiza el carácter ciudadano de los consejeros y la imparcialidad en las decisiones, por lo que propongo:

1.- Nombrar a una comisión responsable para la integración del Consejo General del IFE.

2.- Hacer una convocatoria pública.

3.- Registrar a los candidatos en un procedimiento público.

4.- Hacer una lista de los candidatos para que se haga pública.

5.- Que una vez que se haya verificado el cumplimiento de los requisitos que establece la ley, haya una comparecencia pública de los candidatos que aspiran a la Presidencia de la República, y además de los requisitos establecidos por la ley se estipule lo siguiente:

- a) Que la elección de los consejeros electorales se realice tomando como criterios esenciales la probidad, la capacidad profesional comprobada, la trayectoria civil y la experiencia en materia electoral, todo ello en el marco de la preservación del carácter ciudadano del IFE.
- b) Que los participantes a ser candidatos a consejeros no hayan militado o participado activamente en un partido político, al menos en un plazo de 7 años previos a su designación como Consejero.
- c) Que existan mecanismos formales para que las Organizaciones de la Sociedad Civil puedan hacer propuestas de candidatos a Consejeros Electorales.
- d) Que se garantice la representatividad regional y la equidad de género en la conformación del máximo Órgano Nacional de Dirección del Instituto.
- e) Para garantizar la continuidad del trabajo del IFE, se propone que una tercera parte de los consejeros electorales permanezcan en su cargo por 2 años más, a efecto de estar sujetos a periódica renovación parcial por tercios cada dos años.

#### **3.4.14. Periodo de funciones del Consejo General del IFE**

En el periodo de funciones de los integrantes del Consejo General del IFE tratar de ajustar y reducir el periodo de 7 a 6 años de trabajo de los Consejeros Electorales, garantizando que los integrantes del Consejo General en funciones, tengan como experiencia previa, la organización de las elecciones intermedias, antes de la presidencial.

#### **3.4.15. Designación del Consejero Presidente**

Para la designación del Consejero Presidente el artículo 74, párrafo 2o., establece que será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios; la designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados, pero creo que esto le quita representatividad y legitimidad ante los demás Consejeros por lo que propongo:

Que sean los integrantes del Consejo General quienes elijan por mayoría calificada a uno de sus miembros como Consejero Presidente.

En la legislación actual no se establece ningún mecanismo por el cual el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pueda ser removido de su cargo, por lo que propongo:

Que el Consejero Presidente dure en su cargo 3 años sin la opción a ser reelecto o bien que sea revocado por la mayoría calificada del propio consejo; para ello, el Cofipe deberá estipular las causas de revocación y los tiempos en los cuales se pueda hacer valer para no interrumpir el desarrollo del proceso electoral.

#### **3.4.16. Designación de los consejeros electorales: locales y distritales**

El artículo 82 párrafo 1 del Cofipe, establece que el Consejo General tiene la atribución de designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes, pero no establece con claridad mecanismos para su designación, por lo que se propone que se establezca un mecanismo transparente en el que la ciudadanía pueda participar más activamente en este proceso.

#### **3.4.17. Observación electoral**

En el artículo 5 inciso j del Cofipe se establece que los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General, en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados; creemos que esto último, viola los derechos políticos de la ciudadanía y desalienta su participación, por lo que propongo que se acepten como documentales de pleno derecho, los informes y pruebas de los observadores electorales, en procesos de litigio electoral.

Una vez reguladas las precampañas, sería necesario que se amplíe la observación electoral a las mismas, con el fin de evitar actos antidemocráticos tales como la compra y coacción del voto.

#### **3.4.18. Tipificar la compra y coacción del voto como delito electoral**

El Cofipe en su artículo 182 en el párrafo 3 establece que: se entienden por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Y en el Código Penal, en el artículo 403, fracción IV, menciona que se impondrán de 10 a 100 días multa y prisión de seis meses a tres años a quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral. Sin embargo, en innumerables casos, se reparten despensas y materiales de construcción, animales de granja en las campañas electorales, pienso y propongo:

- 1.-Que se tipifique el delito de compra y coacción del voto.
- 2.- Prohibir de manera explícita el uso de este tipo de regalos a la ciudadanía en tiempos electorales.
- 3.- Prohibir y sancionar la entrega de regalos con valor mayor a dos días de salario mínimo en las campañas políticas, en el lugar que los candidatos den a conocer sus propuestas.

En efecto, se propone que este tipo de prácticas por parte de los candidatos, tales como la compra y coacción del voto sean considerados como causales de nulidad de la elección de que se trate.

#### **3.4.19. Delitos electorales de oficio**

El Código Penal Federal dentro del Título Vigésimo Cuarto relativo a los Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, Capítulo Único, no establece si los delitos de esta naturaleza se persiguen de oficio o a petición de parte. De ahí que se proponga que éstos se persigan de oficio a efecto de que la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), pueda llevar a cabo su trabajo en la etapa investigadora.

En la actualidad, muchos de los gobiernos locales y Federal, hacen entrega de Programas Públicos en tiempos electorales, como obras o programas sociales, los cuales son aprovechados para hacer proselitismo y solicitar el voto a favor de su partido.

Por lo que se propone:

1. Prohibir la propaganda y la realización de eventos públicos masivos de entrega de recursos o beneficios de los Programas Sociales 60 días antes de la jornada electoral y sancionar electoralmente a quienes lo hagan.

2. Establecer una multa al partido político y la pérdida del registro del candidato, que identifique con su partido o campaña los programas o recursos públicos.
3. Definir con claridad si los servidores públicos pueden o no, hacer proselitismo a favor de su partido y candidato fuera de su horario de trabajo y en caso afirmativo, bajo qué condiciones.

### **3.4.20. La participación ciudadana en los procesos electorales**

Es importante destacar que en México la ciudadanía se adquiere siempre que un individuo reúne tres características que son las de ser mexicano, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir, ello con fundamento constitucional en el artículo 34. Sin dejar de lado, claro está, el artículo 38 constitucional en el que se señalan los casos por los cuales los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden<sup>18</sup>.

Ahora bien, es conocido que, de conformidad con el artículo 35 constitucional, entre las prerrogativas del ciudadano mexicano se encuentran las de poder votar y ser votado o electo en elecciones populares. En este sentido, muchos tratadistas en materia electoral consideran que el derecho de voto o de sufragio constituye un elemento básico de la democracia, que legitima a los gobiernos y es vía para la integración de los órganos de representación; pero no sólo votar es un derecho sino que también es una obligación de los ciudadanos, según lo dispuesto en el artículo 36, fracción III, de nuestra Constitución y, paralelamente, también es una obligación de los ciudadanos desempeñar los cargos de elección popular de acuerdo con la fracción IV del propio artículo 36 constitucional.

Javier Orozco Gómez afirma que “la finalidad de todo proceso electoral descansa en varios conceptos, entre los cuales se encuentran la universalidad, justicia, seguridad jurídica, tolerancia, claridad, publicidad y efectividad”<sup>19</sup>. Con ello, lo que se debiera intentar es que conjuntamente los ciudadanos, partidos políticos y el gobierno trabajen para lograr mejores normas en materia electoral, y de igual manera impulsar más la participación ciudadana en las elecciones populares y la actuación responsable de partidos políticos y gobierno.

Retomando el aspecto de las prerrogativas del ciudadano que, en este orden de ideas, constituyen los derechos políticos del ciudadano, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [Cofipe] recoge los principios consignados en los citados artículos constitucionales atribuyendo,

---

<sup>18</sup> Estos supuestos son: I. por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 constitucional; II. por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; III. durante la extinción de una pena corporal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

<sup>19</sup> Javier, Orozco Gómez, *Estudios Electorales*, Porrúa, México, 1999, p. 19.

además, cinco características al voto, que a saber son: universal, libre, secreto, directo y personal.

El voto es universal, por cuanto a que todos los ciudadanos mexicanos pueden expresar su sentir, opinión y voluntad; es libre ya que no debe existir fuerza que los presione; es secreto porque el ciudadano de manera personal e íntima expresan su sentir acerca de los asuntos políticos del país; es directo en virtud de que no hay intermediarios entre quien otorga y el voto y quien lo recibe; y finalmente, es personal por la razón de que es exclusivamente individual y, en consecuencia, intransferible<sup>20</sup>.

En lo que concierne al derecho a ser electo, el Cofipe acoge prácticamente de la misma forma en que lo dispone nuestra Constitución Política, los requisitos para ser miembro del Poder Legislativo y para ser Presidente de la República. Javier Patiño Camarena señala que la finalidad de los requisitos establecidos para poder pertenecer al Poder Legislativo es que haya, en primera instancia, una vinculación entre el candidato y México; que ese candidato no ejerza funciones que puedan significar una ventaja en la contienda electoral o que pertenezca a algún culto religioso, y menos aún la posibilidad de un mismo sujeto pueda reelegirse al mismo cargo<sup>21</sup>.

Adicionalmente a los requisitos que marcan los artículos 55 y 58 constitucionales, el Cofipe señala, en sus artículos 7 y 8, que para integrar el Poder Legislativo los individuos no deberán ser Presidentes Municipales o Delegados Políticos en el Distrito Federal, Magistrados, Secretarios o Jueces Instructores del Tribunal Federal Electoral, Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral, Consejeros Generales o Ciudadanos ante los Consejos Distritales o Locales o pertenecer al personal profesional del IFE, debiendo contar con su credencial de elector. El artículo 9 del Cofipe no hace más que recapitular los requisitos y forma de elección del Presidente de la República.

Finalmente, en este apartado cabe hacer mención de la participación ciudadana en los órganos electorales, y ello apunta a recordar que los ciudadanos mexicanos tienen la prerrogativa y obligación de intervenir en los asuntos políticos del país.

El artículo 5º de nuestra Constitución Política, señala en su párrafo 4º que es obligatorio el desempeño de cargos de elección popular y que las funciones electorales y censales también tendrán el carácter obligatorio y gratuito, aunque serán retribuidas aquellas que se realicen de manera profesional. Respecto a las funciones electorales de carácter obligatorio y gratuito se pueden tomar como ejemplo el de pertenecer a las mesas directivas de casilla, y a las funciones electorales retribuidas se tiene como ejemplo el de desempeñar cargos dentro de la estructura de los organismos electorales.

Enfocándose a las funciones electorales obligatorias y gratuitas que estipula el artículo 5º constitucional, es evidente que se encuentren íntimamente relacionadas con la obligación que la propia Constitución consagra

---

<sup>20</sup> *Cfr. supra*, p.29.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 33-34

en su artículo 36, fracción V. Como ya se dijo, un ejemplo de este tipo de funciones es el de ser parte de la mesa directiva de casilla ya sea como Presidente, Secretario o Escrutador, pero cualquiera que sea la función debe considerársele más bien como una forma de participación política, ya que contribuye a recibir y contar la votación, así como a velar por la legalidad y transparencia al momento de que el voto es emitido.

#### **3.4.21. Reelección legislativa inmediata**

Con la intención de avanzar en la profesionalización de los legisladores y en la continuidad de los proyectos legislativos, se propone incorporar la reelección consecutiva en el Poder Legislativo. Considero que entre las ventajas más sobresalientes se tendrían:

1. Crear una relación más directa entre los representantes y los electores, ya que al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes.
2. Fortalecer la responsabilidad de los legisladores, ya que con el incentivo la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo, y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes.
3. Profesionalizar a los legisladores, ya que en la actualidad, el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro, por lo que la continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual, a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en la rama legislativa.
4. Para la reelección legislativa inmediata deberán establecerse mecanismos que le permitan a la ciudadanía acotar la acción gubernamental y monitorear los actos de gobierno, lo que hace evidente la necesidad de impulsar mecanismos y reglas institucionales que permitan se genere la dinámica esencial de toda democracia consolidada: el control, transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno, la protección de los derechos políticos, civiles, de propiedad, etc., de los individuos y la representación de sus intereses.

## Capítulo IV

### Reforma al Régimen Tributario y Fiscal

*“[...] la realidad ha demostrado que si el Estado dependiera de de los particulares en forma voluntaria, difícilmente obtendría de ellos las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos; [...]”<sup>1</sup>*

#### Consideración introductoria

Uno de los temas más controversiales y complejos que se debaten en el seno del Congreso Mexicano, es el concerniente a las reformas del régimen tributario y fiscal. Es por eso que en este apartado, se analizan los alcances y perspectivas de cada uno de los factores que convergen en el marco de la reforma hacendaria. Sin duda, una reforma que es recibida con un alto interés ya no sólo por la sociedad, sino por la misma la clase gobernante. Los primeros con la preocupación de saber hacia dónde se destina y cómo se distribuye las aportaciones de los contribuyentes; mientras que la clase gobernante, se cuestiona el cómo realizar la redistribución de los recursos de las arcas nacionales, ya sea para el saneamiento del aparato estatal y los gastos de cuenta corriente del gobierno; o bien, para su encauzamiento al gasto social.

Un cambio estructural de gran envergadura como el del régimen fiscal y tributario, constituye una complicada faena política, pues no sólo queda en entredicho la relación sociedad-gobierno, sino que implica coincidencia entre las líneas estratégicas de la economía nacional y el régimen jurídico.

La necesidad de cambios trascendentales en nuestro sistema tributario nos coloca ante la búsqueda de una solución a problemas generados en otras épocas que exigen sanearse y solucionarse para lograr una configuración del sistema jurídico nacional que coadyuve al correcto direccionamiento de la economía, la sociedad y gobierno. Resolver las dificultades de nuestro sistema tributario, significa a su vez terminar con problemáticas de fondo como la dependencia excesiva de nuestros recursos naturales no renovables. Dicho de otra forma, la obtención de recursos por medio del petróleo, es una política que ha quedado sepultada en los idealismos del México como “cuerno de la abundancia”, cuando México era capaz de sobreexplotar sus grandes yacimientos de petróleo; no obstante, ahora los idealismos han sido rebasados por la realidad y el agotamiento de los recursos naturales amenaza a la economía mexicana.

El sistema de recaudación fiscal requiere nuevos parámetros que impliquen una amplia participación de la sociedad para el financiamiento de obras públicas que finalmente estarán a su servicio, pero igualmente requiere de un ejercicio responsable, honesto y transparente de esos recursos.

En ese sentido, es necesario diseñar escenarios que permitan reconocer los medios para lograr un equilibrio entre aquellos individuos que por su

---

<sup>1</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1979, p. 497.

situación en términos económicos puedan aportar más que aquellos que sólo poseen los mínimos para sostenerse a sí mismos y a sus familias.

Las reformas al régimen tributario y fiscal son medidas que indudablemente deben ser contempladas, a pesar que éstas no hayan postulado como temas de discusión dentro de la Ley para la reforma del Estado<sup>2</sup>. Es por lo tanto, una doble tarea que se debe asumir dentro de la Cámara de Diputados, por ser quién posee la facultad exclusiva para intervenir en el proceso de la reforma tributaria y más particularmente en el tema de la Hacienda Pública.

Hoy en día, nuestra nación debe dejar atrás las limitantes y los mitos del pasado, comenzar una nueva etapa de restauración, en la que las clases que se benefician de un sistema tributario y fiscal ineficiente, se desprendan de los favoritismos, pues mientras haya un Estado equitativo fuerte podrá haber los mínimos de bienestar para el conjunto de la sociedad.

#### **4. Configuración y alcance del régimen tributario y fiscal en México**

Hablar de régimen tributario y fiscal en México, es referirnos a dos ramas completamente divergentes del Derecho, por lo cual es conveniente comenzar por distinguir los criterios a los que obedecen ambas áreas. En primer lugar, el Derecho Tributario está encargado del estudio de aquellos fenómenos relacionados con la adquisición de recursos por parte del Estado, así como el entramado jurídico que regula los medios de contribución al erario público. El Derecho Fiscal, por otro lado, sienta sus bases en el estudio de la correlación entre los impuestos y los sujetos (físicos o morales).

En efecto, el régimen tributario hace referencia a un sistema general de exacción de impuestos, que engloba los procesos por medio de los que el Estado adquiere el capital necesario para su financiamiento y distribución hacia los proyectos de gobierno, mientras que el régimen fiscal, sólo tiene competencia en los fenómenos en los que exista la relación sujeto-impuesto dentro de la cual se puede vislumbrar la participación entre la Federación, los Estados y Municipios.

El régimen tributario y fiscal dentro de la práctica federal, se hace presente dentro de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el artículo 31, fracción IV, señala: “Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”<sup>3</sup>. Es decir, que la piedra angular para poder entender el sistema tributario y fiscal dentro de las leyes

---

<sup>2</sup> “XI. Modificaciones al artículo 12.- Al considerar que el tema de reforma hacendaria es una materia que incluye tanto el aspecto fiscal como el presupuestario, y al ser ésta una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aunado al trabajo que por acuerdo de la Junta de Coordinación Política de esta Cámara ha venido realizando la Comisión de Hacienda y Crédito Público y a petición unánime de la misma, se suprime el tema de reforma hacendaria marcado como el numero cinco en la minuta, por lo que se recorre en su orden el de garantías sociales.” Véase dictamen de la Cámara de Diputados del 20 de marzo de 2007.

<sup>3</sup> Artículo 31 (IV) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mexicanas son los mismos individuos así como la configuración del sistema tributario que emana del gobierno.

Actualmente, en México existe un régimen tributario que está determinado por la ley del Servicio de Administración Tributaria publicada en Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en la cual se sientan las bases que regulan el funcionamiento del órgano Estatal del Servicio de Administración Tributaria.

Otro elemento importante del marco jurídico del régimen fiscal en México es la ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 durante el sexenio del Presidente José López Portillo, y cuyo objeto es "...coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de las Entidades Federativas, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento"<sup>4</sup>.

Por otro lado, una de las principales leyes que regulan tanto al régimen tributario y financiero en la administración pública mexicana es la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 durante la administración del Presidente José López Portillo, y mediante la cual se establecieron "[...] las bases de la organización de la administración pública federal, [como] centralizada y paraestatal."<sup>5</sup> También es necesario mencionar la Ley de Ingresos de la Federación misma que se publica cada ejercicio fiscal y que se encarga de regular los ingresos provenientes por el concepto de recaudación de gravámenes.

Si bien es cierto, que existe un gran número de leyes que regulan en el país los sistemas tributario y fiscal, es necesario destacar las más relevantes tales como: la Ley del Impuesto sobre la Renta; la Ley del Impuesto al Activo; la Ley del Impuesto al Valor Agregado; la Ley del Impuesto sobre Tenencia; el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Comercio Exterior, entre otras.

Con ello, podemos lograr presenciar la gran injerencia que poseen en nuestro país los regímenes de recaudación, así como la configuración que poseen en el sistema jurídico. A grandes rasgos, el sistema de recaudación fiscal mexicano está integrado por un impuesto sobre la renta empresarial; un impuesto al valor agregado; un impuesto sobre la renta personal; y un impuesto a la producción y a los servicios.

En efecto, el impuesto obedece principalmente a tres elementos: un sujeto, quién es el que aporta las prestaciones al aparato Estatal; una fuente del impuesto, que es determinada por la generación de la riqueza vinculada

---

<sup>4</sup> Artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>5</sup> Artículo 1° de la Ley de Administración Pública.

con el trabajo y capital; así como el objeto, que es determinado por las circunstancias en que el individuo se ve obligado a la contribución. Asimismo, podemos advertir la división que hace la legislación mexicana con respecto a la clasificación teórica del impuesto, entre los que se encuentran: impuestos objetivos y subjetivos, los primeros no están determinados a quién se dirigen, en cambio los segundos si están determinados; así como los impuestos reales e impuestos personales, los primeros se apegan al estatus personal del contribuyente y de su total patrimonio o renta, sin tomar en cuenta la riqueza o la capacidad contributiva; y los personales se atribuyen respecto a la capacidad contributiva del individuo sobre todo sobre las rentas y de personas físicas<sup>6</sup>.

Lo anterior, nos ayuda a comprender que la configuración del sistema tributario y fiscal debe apegarse a criterios específicos, que hacen hincapié en quién y cuál es el objeto de la contribución cuantitativa que debe aportarse, lo cual obedece al principio de equidad. La función recaudatoria debe sustentarse en los principios de legalidad, uniformidad, unidad, oficialidad y seguridad jurídica<sup>7</sup>, si no se encuentra fundamentada en dichos principios, es muy probable que se sitúe en la definición de un acto administrativo discrecional e inconstitucional.

### **Organismos gubernamentales competentes**

De acuerdo con la teoría económica, la solvencia financiera de una nación es producto de la administración de los recursos con los que cuenta; es decir, de la correspondencia entre el ingreso y el gasto público. Esta correlación, comúnmente de difícil conciliación, depende de la estructuración de un coherente sistema fiscal cuya reglamentación proporcionará el ingreso correspondiente para el financiamiento del Estado.

En nuestro país, este complejo sistema está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dicha entidad, es la encargada de proponer al Ejecutivo la configuración de los programas financieros, fiscales, de gasto público, crediticios, bancarios, monetarios, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Ejecutivo Federal, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos, en los términos de la legislación legal aplicable; proponer para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento y el Programa del Gasto Público Federal conforme a la política del Gobierno Federal; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de su competencia, el otorgamiento de las autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de planeación nacional y regional; representar al Presidente en los actos de inconstitucionalidad referido en el artículo 105 de nuestra Carta Magna y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal; proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos,

---

<sup>6</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero *op cit.* pp. 505-507.

<sup>7</sup> A. Méndez Moreno, *Derecho financiero y tributario*. Edit. Iure, México, p.348.

así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector paraestatal coordinado por ella; proponer al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; rendir cuentas al Congreso de la Unión e informarlo, siempre que sea citado para ello, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades; refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Ejecutivo en su ramo, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional; llevar las relaciones entre el Presidente de la República y las entidades paraestatales; designar a los representantes de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales u órganos desconcentrados; aprobar los programas financieros de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación; así como de celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas; planear, coordinar, conocer la operación y evaluar el Sistema Bancario Mexicano; entre otras.

Cabe destacar que dentro de cada una de las Entidades Federativas y Municipios existe una Hacienda Pública encargada de la exacción y cobro de impuestos locales. Así, la hacienda pública, puede ser entendida como el conjunto de bienes recaudados mediante las rentas e impuestos que corresponden a una Entidad pública, ya sean la Federación, los Estados o los Municipios. Los recursos recaudados por dicho proceso se utilizan esencialmente para solventar las necesidades de la nación o de los propias Entidades Federativas o Municipios.<sup>8</sup>

De este conjunto de bienes, los impuestos han constituido el sector de ingresos más importante, por lo que su recaudación ha dado origen a diversos mecanismos de control. Hoy en día se distinguen fiscalmente dos categorías: directos e indirectos; los primeros son aquellos que gravan directamente la capacidad de pagar del contribuyente, por ejemplo el impuesto sobre la renta; por otra lado, los segundos gravan de manera indirecta la capacidad de pago. Esta obligación fiscal se impone a toda transacción realizada para adquirir un bien o un servicio, esta forma de gravamen son los impuestos de consumo y los aranceles de aduanas.<sup>9</sup>

En cualquier país del mundo, la hacienda pública se estructura en cuatro conceptos: ingreso, gasto, patrimonio y deuda. Es decir, al analizar el Federalismo fiscal por medio del ingreso, observando a la autonomía financiera y el gasto público, la recaudación y la actualización de tarifas por medio del patrimonio o la deuda.

Cabe señalar las atribuciones del Banco de México, en los términos del párrafo sexto del artículo 28 constitucional.

Entre 1948 y 1978 se dan los primeros avances en materia fiscal, al promulgar las primeras Leyes que inician el incipiente sistema de coordinación fiscal. Procurando el desarrollo del país se hace necesaria una revisión al

---

<sup>8</sup> Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. Edit. Porrúa, México, 1976, pp. 20-21.

<sup>9</sup> Gabriel Tortella, *Introducción a la economía para historiadores*. Edit. Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1987, pp.112-120.

sistema de coordinación y es en 1978 cuando se promulga por primera vez la ley de Coordinación Fiscal cuyos objetivos principales son:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas que los ingresos federales.
- Distribuir dichas participaciones.
- Fijar reglas claras de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Construir organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

El Sistema de Coordinación Fiscal actual se crea en el año de 1979; no obstante, su entrada en vigor se concreta hasta 1980. Con él se formula un sistema de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en el ámbito de regulación, administración y vigilancia fiscal. Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se desarrolla una amplia gama de organismos especializados que derivan de su seno como: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en 1979, el Instituto para el Desarrollo Técnico de Haciendas Públicas (Indetec) en 1980 y la Junta de Coordinación Fiscal en 1990.

Debido a la creación de organismos coordinadores, el país ha alcanzado una mejor administración de los recursos provenientes de los impuestos; sin embargo, dicho sistema ha seguido siendo proclive a rezagos que están fuertemente vinculados a una problemática enraizada, traducido en nuestro embrionario sistema fiscal. Es conveniente reconocer que, desde los años veinte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha ido adecuando en una pequeña escala a los avances de nuestro país, no obstante, su institucionalización que la ha dotado de criterios más justos y eficientes no alcanza todavía a trascender lo suficiente a los Estados y Municipios que se siguen viendo afectados por sus mismas problemáticas económicas.

Para agilizar la gestión del tributo, a partir del 1º de julio de 1997 el gobierno creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que hoy en día funge como un organismo descentralizado de Hacienda y Crédito Público, es decir que posee total autonomía, y el cual cubre cuatro importantes áreas de la administración fiscal: aduanas, auditoría, interpretación legal y recaudación. No obstante, los esfuerzos realizados para la creación de organismos como el SAT no han sido suficientes para optimizar el sistema de recaudación fiscal.

### **¿Cuáles son los mecanismos de la recaudación fiscal y tributaria?**

La recaudación es una de las actividades que realiza la administración pública durante el periodo de gestión del tributo. La función principal de la recaudación es el cobro efectivo del tributo por medio de un gravamen atribuido a bienes o a los propios individuos. De ello cabe reiterar la importancia de la división en el sistema fiscal de los impuestos indirectos que recaen sobre el consumo, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el impuesto sobre las ventas, entre

otros, y los impuestos directos que recaen sobre los individuos, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), o a personas físicas y morales.<sup>10</sup>

Los sujetos activos de la función recaudatoria son los que por mandato de la ley se encuentran habilitados para el cobro correspondiente de los gravámenes imputados por la Federación, los Estados o los Municipios, tal es el caso de retenedores de los impuestos. Paralelamente a la acción de los sujetos activos de la recaudación, se encuentran los sujetos que deben cumplir con el deber de colaborar al cobro fiscal, tales como los patrones, los notarios, los corredores, los retenedores del impuesto al valor agregado, los accionistas, las entidades colaboradoras que prestan servicios de ventanilla (bancos) y las casas de bolsa.

De esta manera, los mecanismos de recaudación fiscal se hacen presentes principalmente debido a la gran variedad de impuestos que existen en nuestro país, tal como: el impuestos sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre el activo, impuesto sobre automóviles nuevos, entre otros. Empero, otro de los factores que nos pueden ayudar a analizar los mecanismos, así como la problemática del sistema impositivo mexicano está basado en los índices de tributación, dentro de los cuales pueden señalarse<sup>11</sup>:

**a. Índice de concentración.** Este índice se refiere al número de impuestos existentes en la estructura impositiva y su contribución a la recaudación total. Cuanto mayor sea el índice, mayor será la concentración de los ingresos en unos cuantos impuestos. Cuanto más bajo es el índice, menor es la concentración. En un buen sistema impositivo, una gran proporción de los ingresos tributarios totales proviene de pocos impuestos, con tasas impositivas reducidas y uniformes.

Cuando la recaudación total se vuelve difusa debido a que prevalece una gran variedad de impuestos o porque para un determinado impuesto existen varias tasas impositivas, se dificulta la conducción de la política tributaria. La ventaja evidente que se tendría con una mayor concentración es que el sistema tributario se vuelve más transparente y más manejable. Lo ideal sería contar con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, si no es que hasta menos. En el caso de México, el índice de concentración es bajo. Esto obedece a que existen varios impuestos y todos contribuyen a la recaudación.

**b. Índice de dispersión.** Otro de los índices utilizados se refiere a la proliferación de impuestos menores, cuya recaudación es pequeña en términos relativos. Esta estructura dificulta el análisis y la administración y contribuyen poco a la recaudación. Una reforma deberá tender a eliminar progresivamente estos impuestos menores e improductivos. Un buen sistema tributario mantiene, si acaso, pocos impuestos de esta índole. En México, este índice no es bajo como lo

---

<sup>10</sup> Cfr. Marcial Reyes Tépac. "Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México, la reforma fiscal propuesta por el gobierno federal". En documento de trabajo de la H. Cámara de Diputados, [www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/reftribu](http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/reftribu)

<sup>11</sup> Véase *supra*.

ilustra la presencia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que a su vez se descompone en los impuestos a bebidas alcohólicas; a tabacos labrados; a cervezas y bebidas refrescantes; a servicios telefónicos; a la tenencia sobre el uso de vehículos; al activo de las empresas, etc.

Uno de los mayores problemas con este tipo de impuestos es que resulta muy costoso para los contribuyentes cumplir con tantos gravámenes y sus requisitos. Si el gobierno optara por eliminar este tipo de tributos, se ahorrarían muchos que se desperdician en la administración y cumplimiento de ellos.

**c. Índice de erosión.** La erosión del sistema tributario se origina por diversas exenciones, deducciones, tasas cero o por acciones ilegales (evasión, elusión, contrabando, inflación). Independientemente del origen, siempre lleva a una reducción de la base gravable.

La erosión de la base gravable es uno de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana. La mejor manera de mostrar que en México la base impositiva se encuentra muy erosionada es cuando se revisa la relación entre el cobro de los impuestos y el PIB, tomando a éste como la medida de capacidad de pago. Debido a esta erosión, en su afán por incrementar la recaudación y esconder la ineficiencia, muchas veces se decide aplicar altas tasas impositivas a la base gravable restante e introducir impuestos adicionales, reduciendo el índice de concentración. Es innegable que con una menor base, la concentración de la tasa impositiva tendrá que ser más alta para generar los mismos ingresos. Asimismo, cuanto más alta sea la tasa impositiva, mayor será el incentivo a evadir impuestos. Esta falta de incentivos afecta el desempeño económico de un país.

**d. Índice de especificidad.** Otro índice que sirve de prueba para el diagnóstico de un sistema impositivo es el grado en que éste depende de impuestos específicos, los cuales deben evitarse a toda costa. Un buen sistema tributario deberá minimizar el recurrir a estos impuestos específicos.

El ISAN y el Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos son impuestos de esta naturaleza. Además, la efectividad en la recaudación de este tipo de gravámenes se ve mermada en la medida en que la inflación es más alta. Cuanto mayor sea el índice de especificidad, más se afectarán los ingresos tributarios debido a la inflación. Asimismo, su administración se vuelve más costosa y difícil.

**e. Índice de rezagos en la recaudación.** Se refiere al periodo de retraso en los pagos de impuestos más allá del tiempo en el cual debe cumplirse la obligación fiscal. Estos retrasos provienen de las disposiciones administrativas que permiten que el contribuyente pague sus impuestos mucho tiempo después de que se ha incurrido en una obligación tributaria.

**f. Índice de cumplimiento obligatorio.** Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población. Cuanto mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva. Cuando no se obliga a la ciudadanía al cumplimiento en el

pago de impuestos se presenta una mayor divergencia entre el sistema impositivo legal estatutario y el efectivo. Es más, la correlación entre los cambios legales y los efectivos es tan baja que los efectos de una modificación ya no pueden estimarse. Peor aún, la incidencia del sistema impositivo se vuelve imposible de determinar y el sistema tributario deja de ser un instrumento efectivo de política. El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bajo en México.

**g. Índice del costo en la recaudación.** Cuanto más bajo es el costo de la recaudación y más eficiente el desempeño de esta tarea, tanto menor es el índice del costo en la recaudación, por lo que el sistema tributario de un país es mejor. Un menor costo implica también mayor eficiencia y menor pérdida de bienestar.

#### **4.1 Finalidad de la exacción de impuestos**

Aunque, se han planteado las características que posee el sistema fiscal y tributario mexicano, éste evidentemente no ha podido apegarse a los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidades para lograr la ejecución de la política fiscal. Por lo cual, se han generado crecientes índices de evasión fiscal, pues sólo un 16.8 % de la población económicamente activa contribuye a pagar sus impuestos y en el caso de la personas morales sólo un 27.5% hace frente a sus obligaciones.

La evasión fiscal provoca una serie de rezagos en la economía nacional, lo cual induce al detrimento del fondo presupuestario del gobierno, y como consecuencia los recursos que se encaminan a distintos proyectos de la nación se van encareciendo. En este sentido, se configura problemática de carácter endémico que genera la evasión fiscal y que incide a su vez en la planeación de los recursos.

Hoy en día, la técnica moderna de la planeación de los presupuestos obtenidos por la recaudación de impuestos, es facilitada gracias a la elaboración de un gran número de programas anuales, que ayudan a la determinación de los fondos anuales en todas las áreas que comprenden: salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, etc.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2007 nos señala en su artículo tercero que “El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, importa la cantidad de 2, 260, 412, 500, 000.00 de pesos y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación”. Esta cuantiosa cantidad de dinero fue destinada básicamente a cuatro grandes rubros: ramo autónomo comprendido por el Poder Legislativo, Poder Judicial, el IFE, así como la CNDH; ramo administrativo subdividido por organismos como Presidencia de la República, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Educación, entre otras; ramos generales entre las cuales se pueden vislumbrar las aportaciones a Seguridad Social, Provisiones salariales y económicas, Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Aportaciones Federales para

Entidades Federativas y Municipios, entre otros rubros de gasto no programable; y las entidades sujetas a control presupuestario directo.

En la actualidad a los Estados de la Federación se les distribuye el 20% de la recaudación del fondo federal, la cual se obtiene gracias al ejercicio fiscal de todos los Estados y Municipios participantes. Esta recaudación se obtiene por todos los impuestos recaudados por la Federación, así como por los derechos por extracción de petróleo y minería<sup>12</sup>. De la recaudación del fondo general de participaciones, 20% se distribuye de acuerdo con el siguiente porcentaje:

- 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la Entidad.
- 45.17% de acuerdo con una fórmula que define los coeficientes de participación de la entidades en función de sus impuestos asignables.
- 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.<sup>13</sup>

En términos generales así están constituidas las participaciones Federales, sin embargo, a cada entidad le corresponde dirigir su propio presupuesto a cubrir las necesidades de la sociedad por medio de programas gubernamentales.

## **4.2 La recaudación fiscal en México: un antiguo problema estructural**

Desde el primer cuarto del siglo XX en nuestro país se han realizado tres Convenciones Nacionales Fiscales y una Convención Hacendaría. Dichas convenciones tuvieron como objetivo avanzar en la simplificación del sistema tributario del país, mediante la delimitación de las facultades en materia impositiva entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el propósito de maximizar la eficiencia en la recaudación, evitando la doble o múltiple tributación de un bien o servicio. De la misma manera se proponía una ampliación de las facultades de cada una de las entidades federativas en el rubro de recaudación fiscal, así como el reparto equitativo de los recursos entre los estados.

### **4.2.1. Primera Convención Nacional Fiscal (agosto de 1925)**

Tuvo como objetivo la discusión y solución del problema de la doble tributación en el sistema de recaudación de impuestos en nuestro país. Sus resultados fueron puestos en práctica parcialmente, sin reflejar un beneficio importante en las entidades federativas y en los municipios. Dentro de dicha Convención se plantearon los siguientes objetivos:

- a. Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;
- b. Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República<sup>14</sup>;

<sup>12</sup> Dentro del fondo general de participaciones, no se contemplan los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

<sup>13</sup> Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Como resultado de las labores realizadas en el marco de esta primera Convención, se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes, se recomendó también al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención. De igual forma que los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.<sup>15</sup>

La Comisión encargada de formular un plan de arbitrio propuso un plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las bases siguientes:

"Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta amplía el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales. Pertenerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las Entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del Estado y los municipales en las atenciones de la ciudad".<sup>16</sup>

Asimismo, se aprobaron la aplicación de los impuestos a la propiedad territorial, sobre el comercio y la industria, impuestos especiales, sobre el capital, aunque también hubo la eliminación de los impuestos sobre los actos jurídicos y las adquisiciones profesionales.

#### **4.2.2. La Segunda Convención Nacional Fiscal (20 de febrero de 1933)**

En esta convención se buscó fortalecer la delimitación de las facultades concurrentes considerando la participación de los municipios. De forma general, la convención se realizó para delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva. Sus principales objetivos particulares fueron los siguientes:

##### **a. Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.**

---

<sup>14</sup> Jorge Teherán. "Éxito relativo de las convenciones fiscales". En el Universal, D.F, México, viernes 22 de agosto del 2003.

<sup>15</sup> INDETEC. "Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano" México, pp. 13-15 <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiagSistHac.pdf>

<sup>16</sup> Cámara de Diputados. Diario de Debates del 1° de septiembre de 1925.

- b.** Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c.** Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- d.** Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.<sup>17</sup>

Como conclusiones de esta Segunda Convención Nacional Fiscal, se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados. De igual forma se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen. Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal para la mejor organización fiscal del país. Además se retomaron los impuestos mencionados en la Primera Convención Nacional Fiscal para ser modificados.<sup>18</sup>

#### **4.2.3. Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)**

Fue convocada por el entonces presidente de la República Miguel Alemán. El objetivo de esta Convención consistió en buscar la coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, para lograr la unificación económica nacional, debido a la insuficiencia de ingresos de los estados y municipios. Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- a.** Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;
- b.** Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos;
- c.** Determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.

Sus resoluciones permitieron la elaboración de la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que definió como objeto gravable los ingresos provenientes de las compraventas, permutas y algunas prestaciones de servicios de carácter mercantil, percibidos por comerciantes e industriales. La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles promulgada en 1951, reflejó que el objeto gravable eran los ingresos totales obtenidos por la realización de transacciones de bienes, prestaciones de servicios en general, arrendamiento y comisiones así como mediaciones mercantiles.

---

<sup>17</sup> Véase SHCP. *Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria*. SHCP, México 1947, t. I.

<sup>18</sup> Raúl Almazán Martínez, "La reforma del sistema fiscal" En: *las Finanzas del Sistema Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 264-266

Esta Ley permitió cumplir con el fin que perseguían las convenciones nacionales fiscales, de coordinar a la federación y a los estados en materia tributaria, lográndose la primera Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1953.<sup>19</sup> Se estableció, además, una mayor distribución entre los órdenes de gobierno con respecto al costo de los servicios públicos otorgados, el aumento de la eficiencia del sistema fiscal y tributario, y la determinación de un plan nacional para unificar el sistema federal.

A partir de 1978, los esfuerzos de los funcionarios fiscales federales y estatales se encaminaron a la integración de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo cual permitió una reforma fiscal integral en 1980. Dicha reforma contempló cuatro ámbitos:

- a) Reformas al Impuesto Sobre la Renta.
- b) Abrogación de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.
- c) Entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la derogación de más de 50 impuestos especiales.
- d) La promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal

#### **4.2.4 La nueva hacienda pública distributiva**

Para el Poder Ejecutivo, la ejecución de una reforma tributaria no se pone en tela de juicio, ya que es necesario aumentar los niveles de ingreso para expandir el gasto de gobierno, minimizar la dependencia que se tiene del mercado petrolero, disminuir la ineficiencia del sistema tributario y eliminar problemas estructurales.

De esta manera, la iniciativa enviada por el entonces presidente de la República Vicente Fox en el año 2001, propuso un paquete de reformas fiscales y financieras, el cual se denominó: La Nueva Hacienda Pública Distributiva. Por medio de ésta se buscaba obtener mayores recursos fiscales para expandir el gasto de gobierno, argumentando que: "Los programas para combatir la pobreza (...) son insuficientes, puesto que en la actualidad cubren solamente 3.2 millones de hogares (13.3% de la población) [de los que] viven en pobreza extrema".<sup>20</sup>

Algunos aspectos relevantes de La Hacienda Pública Distributiva, que se debatieron arduamente en el interior del Congreso Mexicano durante la administración del presidente Fox fueron:

- 1) *Aplicación del 15% del IVA a los alimentos y medicinas.*
- 2) *Modificaciones al ISR de personas físicas:* Se propuso incluir una sola tarifa para gravar el impuesto sobre la renta.
- 3) *ISR de personas morales.* Se propusieron una serie de criterios para que las empresas pudieran deducir impuestos.
- 4) *Eliminación de regímenes especiales.*

---

<sup>19</sup> *Ibidem.* pp. 266-268.

<sup>20</sup> Marcial Reyes, *op cit.*

Aunque, los temas señalados anteriormente tenían una gran intencionalidad con respecto al logro de una mayor captación fiscal por parte del Estado, dichas reformas no lograron salir a flote, pues fueron criticadas fuertemente en el Congreso. Las clases bajas o desprotegidas, generaron la más fuerte polémica respecto al cobro del IVA en alimentos y medicinas, ya que es un impuesto general, y como consecuencia, altamente regresivo. Esto es sumamente perjudicial para estos grupos debido a que no estarían en condiciones de pagar dichos impuestos por su bajo nivel de ingresos y porque la mayor parte de sus ingresos lo destinan precisamente al consumo de alimentos y medicinas, lo que significaría que, la instrumentación de este impuesto afectaría su endeble bienestar, tal como lo señaló Alexis de Toqueville: “[...] el mismo impuesto que soporta fácilmente un contribuyente rico acabará de reducir a un pobre a la miseria.”<sup>21</sup>

Por otro lado, para los estratos medios de la sociedad mexicana [no existían ni siguen existiendo] programas de compensación alguno, ni estímulos fiscales. Esta situación se traduce en que, el costo de la reforma tributaria recaería sobre este grupo de población<sup>22</sup>, ya que es este sector de la población quién hasta la fecha aporta la mayor cantidad de ingresos fiscales.

La Nueva Hacienda Pública Distributiva, alcanzó algunos objetivos, sin embargo, fue un completo fracaso debido a que hubo incontables quejas por parte de los contribuyentes, las cuales fueron combatidas por la vía del amparo, en el caso de: impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios (5%), impuesto sustitutivo del crédito al salario (2002 y 2003), impuesto a las ventas (3%), el IEPS a los Servicios de Telecomunicaciones (10%), el IEPS a la Fructuosa y el derecho de admisión a una función de cine (1%),

#### **4.2.5 La primera Convención Nacional Hacendaria**

Con la formación de la Convención Nacional de Gobernadores (Conago) en el 2001, se comienza a dar paso sobre una agenda política encaminada a la coordinación de las entidades federativas. Sin embargo, no es sino hasta el año 2003 con la “Declaración de Cuatro Ciénegas” surgida del interior de la Convención Nacional de Gobernadores, que se comienza a plantear una reestructuración del régimen fiscal y de hacienda, la cual condujese a una reforma integral basada en la vinculación entre las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. En este sentido se podría hablar de un incremento cuantitativo de la recaudación fiscal, ayudando al desarrollo del régimen tributario mexicano y logrando obtener una mayor eficiencia en la coordinación de la distribución de los recursos entre todas las entidades del país.

La Primera Convención Nacional Hacendaria se inaugura el 5 de febrero de 2004 como una necesidad político-administrativa para la discusión e instrumentación de las políticas hacendarias dentro de un organismo coordinador, abierto a las tres esferas de gobierno. Dentro de la Primera

---

<sup>21</sup> Alexis de Toqueville, *La democracia en América*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp.382-383.

<sup>22</sup> Marcial Reyes, *op cit.*

Convención Nacional Hacendaria, se perseguían objetivos concisos, entre los cuales se planteaban<sup>23</sup>:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federales, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

Entre los temas que se trataron en las sesiones plenarias de agosto a abril del 2004 se plantearon varias temáticas como el gasto público, los ingresos, deuda pública, la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales y patrimonio público. Sin embargo, lamentablemente, no se consolidaron acuerdos concretos dentro del Congreso, que ayudaran a vislumbrar el trabajo de la primera Convención Nacional Hacendaria.

#### **4.3. El Federalismo y la doble tributación. Perspectivas hacia un nuevo régimen constitucional de tributación**

La doble tributación es un fenómeno que deteriora la legitimidad y legalidad del sistema tributario en México, ya que afecta directamente a los contribuyentes al pagar por un bien de consumo más de un impuesto. En nuestro país prevalece una forma de Gobierno representativa, republicana, democrática con tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estos niveles de Gobierno,

---

<sup>23</sup> Véase Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Objetivos.

son los que han generado la doble tributación que trae como consecuencia la falta de un sistema de competencia tributaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa las facultades del Congreso de la Unión en materia tributaria, sin embargo no delimita expresamente cuáles y hasta dónde llega la facultad de la Federación en materia impositiva. En la misma Constitución, más concretamente en el artículo 124 se establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados”<sup>24</sup>. Sin embargo en materia tributaria, la Federación va más allá del artículo 124 ya que valiéndose de la fracción VII del artículo 73 Constitucional que, a la letra, asevera: “El Congreso tiene la facultad: para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”<sup>25</sup>. Esta fracción justifica en todo tiempo que la Federación cree y se apropie de fuentes de ingresos que no le correspondían bajo la excusa de que esas contribuciones son necesarias para cubrir el presupuesto Federal.

Por ello es necesario que se elaboren las precisiones correspondientes en la Constitución en materia tributaria y fiscal, así como de las Leyes secundarias con el fin de delimitar y evitar cualquier abuso en materia fiscal en detrimento de los individuos.

Como ya se ha mencionado dentro de este trabajo, es el artículo 31, fracción IV, fundamento primordial de las contribuciones y de la obligación de los mexicanos para ayudar con el gasto público, sin embargo, la doble tributación no se apega a los principios de equidad y justicia, e incluso atenta contra la capacidad económica de los mexicanos, al tener que pagar dos o hasta más veces sobre una misma fuente tributaria. Más aun, es una violación a los derechos de los mexicanos y de las entidades y su forma de organización política, social y administrativa del territorio, ya que desprovee de un verdadero sistema de coordinación legal.

Ante la carencia de precisión del aparato jurídico, con gran frecuencia dos o más sujetos activos establecen diversas contribuciones sobre el mismo ingreso gravable, e incluso debido a la falta de consistencia de las fuentes de ingresos tributarios. El problema de la doble imposición de acuerdo con el profesor Vázquez Pando, deriva de que nuestro Sistema Federal implica necesariamente el que las Entidades Federativas cuenten con los recursos necesarios para atender a sus necesidades, dando como consecuencia la coexistencia dentro del territorio de la República de una pluralidad de legislaciones fiscales locales, la cual propicia en un momento dado, que una misma llave impositiva se encuentre gravada en diversas Entidades Federativas.<sup>26</sup>

Por otro lado, el maestro Arrijo Vizcaíno asevera que las causas de fondo de la doble tributación corresponden a los siguientes factores:

---

<sup>24</sup> Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>25</sup> Artículo 73 (VII) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>26</sup> Véase. Fernando Alejandro Vázquez Pando, *Notas sobre la parte Final de la fracción II del Artículo 317 de la Ley Hacendaria del Distrito Federal.*

- La ausencia de un Sistema Constitucional definido que delimite con precisión los campos de acción fiscal de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios.
- El exceso, principalmente del legislador federal de determinadas fuentes de ingresos altamente redituables que son gravadas en repetidas ocasiones por el mismo sujeto activo o por dos o más sujetos activos.<sup>27</sup>

El problema de la doble tributación se presenta cuando una fuente posee varias etapas o facetas de gravamen, ya que se encuentra imbuida por varios tributos a la vez. Sin embargo, estamos en presencia de un problema de doble imposición cuando la misma entidad pública establece más de un impuesto sobre el mismo objeto.

La doble tributación es considerada antieconómica, ya que tiende a agotar los recursos disponibles para el ejercicio de la potestad tributaria de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios. Esto genera, que el exceso de los gravámenes ahuyente el desarrollo de las actividades productivas, las cuales dejarán de realizarse si el cúmulo tributario incrementa sin cesar, hasta el punto en que se limite a los mexicanos de obtener un margen de utilidad razonable.

Además, la doble tributación es un acto de injusticia que obliga al ciudadano a obligarse más allá de su capacidad contributiva, pues se le obliga a deducir de su patrimonio, el capital para contribuir a un doble pago de impuestos, y sobre las mismos tenores, al sostenimiento de tres entidades públicas distintas. Un punto a considerar y donde reviste la importancia de esta reforma profunda que se propone, es en los caracteres de inconstitucional que provoca el sistema de la doble tributación, en el entendido de que nuestro régimen jurídico otorga a los mexicanos la obligación de contribuir al gasto público de acuerdo con los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.

Violándose estos principios fundamentales que caracterizan un sistema tributario justo, se hace cuestionable su legalidad y legitimidad. Por ejemplo, no se puede decir que hay proporcionalidad, si en entendemos que está es la capacidad contributiva de los individuos cuando dos o más sujetos activos (Federación, Entidades Federativas y Municipios) gravan un mismo objeto de contribución, mermando con ello la capacidad económica de cualquier contribuyente. Además es necesario precisar que en el marco de inversión, la doble tributación también, afecta la actividad empresarial, pues al verse gravadas los bienes de manera múltiple, cesan los deseos de los inversionistas a ejercer dicha actividad dentro de un sistema deficiente.

Con respecto a los principios de equidad, hay que definir primero a quién y qué objetos de contribuciones se van a atribuir a cada esfera de gobierno. En cambio, por lo que toca al principio de legalidad, se ve tristemente perjudicado por el fenómeno de la doble tributación, en virtud de que no se ha generado de

---

<sup>27</sup> Véase Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Derecho Fiscal*, Edit. Themis, 18ª edición, México, 2004.

forma tajante una delimitación de las facultades que corresponden tanto a la Federación como a las otras dos esferas de gobierno. Si el Gobierno Federal puede en cualquier momento crear un impuesto en detrimento de las Entidades Federativas crea inseguridad jurídica en el contribuyente, alejándose a pasos agigantados del principio de legalidad.

Una de las formas que se han encontrado para enfrentar el problema de la doble o múltiple tributación es sin lugar a duda la Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley ha facilitado el cese paulatino de la tributación sobre una misma fuente de impuesto, ya que ahora es la Federación quién se encarga de la firma de convenios entre los Estados, con el fin de otorgarles una porción del rendimiento Federal, siempre y cuando las Entidades ayuden en la recaudación y administración de dichos impuestos, además de que renuncien a cobrar cualquier tipo de impuesto sobre esa fuente.

Es evidente la necesidad actual de reformular la estructura del sistema tributario mexicano, en el cual queden asentadas las facultades que competen al Gobierno Federal, y no deje de lado las competencias de las Entidades en cuestión a los impuestos. Además es importante crear una verdadera legislación de Coordinación fiscal que no limite la participación de los Estados y Municipios, sino que las coadyuve.

#### **4.4. Origen y consecuencias de la evasión fiscal: ¿cómo resolverlo?**

La evasión fiscal es un fenómeno social y de moral pública de todos los tiempos en la que incurrimos todos los participantes en el escenario económico. Dicha participación, se da en países desarrollados y en vías de desarrollo en mayor o menos grado, la cual se explica en diferentes manifestaciones de la población, que van desde el simple rechazo psicológico, pasando por la alteración o el engaño doloso, el error involuntario, hasta la alta planeación financiera; aunque en otros casos se da por simple razones de necesidad y supervivencia económica.

Por lo que se refiere a la acción del Estado, el grado de la evasión depende en gran medida de su política tributaria, de su acción en auténticas campañas para hacer conciencia y convencer a la ciudadanía de la necesidad de pagar impuestos, de una adecuada relación con las organizaciones de contribuyentes y de la mayor o menor eficacia de su aparato recaudatorio, fiscalizador y represivo.

En nuestro país existen varias causas de la evasión, pero probablemente la mas especial y arraigada, se encuentra en concepciones socio-culturales que se han heredado de generación en generación y que si bien se basan en hechos reales, esta convicción es sobredimensionada y se justifica en el hecho de que los impuestos son desviados y malversados por la clase en el poder, lo cual frecuentemente lleva a planteamientos tales como “¿para qué pago si el capital recaudado se roba y no beneficia a nadie?”.

Existe un sinnúmero de causas más que se suman al problema de la evasión fiscal, tales como:

- Desequilibrio entre la carga tributaria y la capacidad económica del contribuyente,
  - Régimen impositivo demasiado gravoso, originado por la multiplicidad de tributos o lo elevado de las tasas.
- 
- Complejidad y burocracia para el pago del tributo y aversión natural del sujeto a desprenderse de parte de sus ingresos, los que desearía mantener en su integridad, especialmente si han sido gastados en la época en que debe pagar el impuesto.
  - Falta de racionalidad al subsistir el sistema de régimen simplificado y mantener la tasa cero en algunos aspectos que deberían o ser exentos o estar gravados.
  - Desconfianza en el acierto con que se administran los fondos fiscales por el Gobierno.
  - Algunos acuerdos de amnistía tributaria o de condonación que provocan natural desaliento de los contribuyentes que hubieren cumplido con sus obligaciones tributarias en forma oportuna.
  - La complejidad de la legislación tributaria, en cuanto da posibilidad de legalizar, mediante interpretaciones forzadas una evasión, que no estaba en el ánimo de la Ley permitir.
  - Falta de una conciencia tributaria en el medio social, que considere reprobable y moralmente condenable la burla de los intereses fiscales.
  - La inflación en cuanto origina una subestimación de la base imponible en algunos impuestos y en cuanto reduce y hace perder la efectividad de las sanciones monetarias que no comprenden un recargo adicional que compense la pérdida de la desvalorización monetaria, a pesar de la actualización de las sanciones y de las constantes reformas en este sentido.
  - Sistemas de presunciones de renta que, en determinados casos, contribuyen a legalizar la evasión, cuando son bajas en relación a los ingresos efectivamente percibidos.
  - Falta del equilibrio de los ingresos tributaros del Estado que descansan en traducciones tributarias como los gravámenes al petróleo y a la expropiación.
  - Falta de sanciones drásticas y ejemplares a los infractores.
  - Implementación de un esquema de representación eficaz de los contribuyentes, ante la inoperancia de la figura del síndico del contribuyente, esquema que incluya la figura de la procuraduría del contribuyente constituido por organizaciones y asociaciones privadas y universidades que brinden una verdadera asistencia para el cumplimiento de obligaciones incluyendo la defensa jurídica.

El Estado para cubrir las necesidades públicas colectivas, y con ello los fines institucionales, sociales y políticos necesita disponer de recursos, que los obtiene, por un lado mediante el ejercicio de su poder tributario que emana de su propia soberanía, y por el otro, del usufructo de los bienes propios que posee y los recursos

provenientes del endeudamiento tanto interno como externo. Desde el punto de vista de los recursos tributarios, la ausencia de esta vía de ingresos, hace que se produzca en las arcas del Estado una insuficiencia de fondos para cumplir sus funciones básicas. Esta abstracción de recursos, es lo que se denomina "evasión fiscal",

La doctrina actual menciona que pueden existir tres tipos de argumentos que tratan de explicar la acción de evasión, desde el punto de vista de los motivos y objetivos que la provocan:

- a) La evasión y el contrabando son una repuesta económica y calculada de la conducta de los contribuyentes que buscan incrementar sus riquezas y responden a los incentivos y castigos que ofrece el sistema de gestión tributaria.
- b) La evasión es mas bien un problema de elusión puesto que los contribuyentes usan los resquicios de la ley evitando la comisión flagrante de delitos.
- c) La evasión fiscal solo es una consecuencia y no el motivo fundamental.

Con lo descrito anteriormente, podemos concluir que la evasión fiscal surge debido a las imprecisiones que posee la ley mexicana. Si bien, existe el principio generalizado de asimilar al fenómeno de evasión fiscal únicamente a los mercados subdesarrollados, tal situación no es así, pues bastaría observar a las empresas de gran reconocimiento en el ámbito internacional, operantes en mercados altamente complejos, donde el fenómeno de la evasión tributaria adquiere los caracteres de elusión tributaria.

Una parte importante de la evasión, es en especial la del comercio no registrado o informal, pues genera empleos y transita mercancía que no es contemplada por el gobierno, lo cual dificulta la acción para recaudar impuestos. La economía informal no se contabiliza en el Producto Nacional Bruto (PNB), y es contemplada como una economía ficticia en la que el PIB y el PNB no son reales. Las consecuencias nacionales recaen en las vastas limitaciones en el ámbito crediticio, ya que se nos impone la sujeción de créditos muy condicionados en su garantía, genera desconfianza entre los inversionistas extranjeros, propicia un efecto multiplicador de mal ejemplo, y de la cultura del no pago, alienta la economía informal y restringe los recursos del Estado impidiendo la redistribución del ingreso por medio de servicios públicos a los sectores mas necesitados.

Sin embargo, el comercio informal no es el único mecanismo para la evasión fiscal, pues existen otros medios para evitar los impuestos. Dichos mecanismos se pueden clasificar en dos grande rubros: legales e ilegales. La evasión fiscal legal consiste en impedir por medios apegados a la ley el nacimiento de una obligación tributaria, que de otro modo hubiera correspondido al pago de impuestos. En contraste podemos vislumbrar la evasión ilegal, ilegítima o fraudulenta, que coexiste fuera de los parámetros señalados por la ley, es decir, por medios prohibidos<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Véase Jacinto R. Tarabino, *Revista de la Facultad*, Editada por la Universidad Nacional de Córdoba.

En este sentido, es pertinente citar al profesor Jean Claude Martínez que en su trabajo intitulado *el fraude fiscal* comenta: “El fraude legal designa los procedimientos jurídicos que permiten escapar del impuesto sin contravenir la Ley, el fraude legal se sitúa en los confines de la legalidad al utilizar medios para pasar suavemente por detrás de la Ley; en este sentido la evasión fiscal se entiende como el arte de no caer en el campo de atracción de la Ley fiscal”<sup>29</sup>.

La evasión fiscal, es llevada a cabo por medio de la abstención de incidencia o por inacción legítima. Este mecanismo ocurre en el caso de que el sujeto se abstenga de hacerse partícipe de actos o de situarse en una posición en la que se sucedan obligaciones fiscales capituladas en la Ley, no obstante, tales evasiones no son prohibitivas dentro de la ley.

Otro mecanismo de evasión de impuestos se da por medio de las transferencias económicas: es una evasión que se presenta cuando el desembolso fiscal de un contribuyente *de jure* se transfiere a un contribuyente *de facto*, ya que este último no es proclive a las mismas obligaciones fiscales que el contribuyente *de jure*. Ejemplos de ello son las estrategias utilizadas por verdaderos especialistas dentro de las empresas, los cuales se dedican exclusivamente a analizar y poner en práctica programas con el objetivo de evadir impuestos o pagarlos en menor medida, aunque nunca violando directamente la ley.

Otro mecanismo bien conocido dentro de la materia de evasión fiscal de las empresas, es conocido como planeación fiscal, la cual busca encontrar vacíos dentro de la ley para lograr contravenirla. La planeación fiscal no siempre está vinculada con el pago mínimo o elusión de impuestos, sin embargo, es claramente identificable cuando las contribuciones aportadas por las empresas son cuantitativamente menores a las que en una situación legítima se deberían de pagar.

La planeación fiscal en actos jurídicos debe cumplir ciertos requisitos:

- Que la presencia del acto o hecho figure una mutación con conocimiento de causa o necesaria.
- Que el objeto o fin por voluntad propia o necesaria este debidamente soportado y previsto en la Ley, es decir, que no se trate de llevar a cabo con la utilización de figuras jurídicas prohibidas o inapropiadas para lograr el fin, ni mucho menos recurrir a actos de simulación o de interpretaciones indebidas de la Ley.

De acuerdo con las reglas de interpretación legislativa, debe buscarse la elucidación gramatical, es decir aquella que se enmarca textualmente en la ley, o bien buscar los instrumentos convexos que sirvan a la interpretación, tales como la exposición de motivos o los argumentos que provocaron la discusión dentro de las comisiones legislativas correspondientes al nacimiento de la norma. La interpretación resulta del conjunto normativo que regula el acto legislativo, aunque en materia tributaria, las disposiciones que establecen una

---

<sup>29</sup> Véase Jean Claude Martínez, *El fraude fiscal*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

carga a los particulares son de interpretación estricta y debe atenderse al sentido de la norma específica.

Las ventajas de una adecuada planeación son: ahorro de impuestos o tratamientos preferenciales, suspender el pago de los impuestos, evitar sanciones, evitar multas sobre los gastos reales, adquirir mayores ganancias y lograr la consolidación de una empresa sana.

Como lo pudimos haber visto, los modos de evasión fiscal son multifacéticos, sin embargo, dicho problema mucho tiene que ver los problemas estructurales económicos del país, tal como lo expone el trabajo realizado en la Honorable Cámara de Diputados<sup>30</sup>:

a) La concentración del Ingreso: En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso es que cualquier intento por parte del Gobierno Mexicano para afectar esta riqueza puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá (mayor certidumbre y estabilidad financiera) para alentar la salida de capitales del país (ventajas ofrecidas por la integración financiera).

b) Economía informal: Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las Leyes y reglamentos que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal. De esta manera:

"..Se ha mencionado que la evasión fiscal en este sector representa una parte importante del PIB. En el caso del IVA mexicano se estimó una tasa de evasión, en 1993, de 37% inferior a la de Perú de 68%, pero superior a la de Chile, de 23%. Es conveniente señalar que la informalidad está vinculada con el subempleo y con la economía (subterránea), cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal su participación en el PIB es probablemente menor. De acuerdo con un estudio del INEGI (1999), la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10% del PIB".

Por otra parte la encuesta Nacional de Empleo y la Encuesta Nacional de Micronegocios, estimó que 15.7 millones de personas participan en la economía informal, adicionalmente los ingresos obtenidos por los patrones y asalariados ascienden a 8.74% del PIB, mientras que, los ingresos fiscales obtenidos por concepto de gravar tales ingresos serían de 0.180% del PIB con un costo fiscal de 0.216% del PIB, esta situación implicaría un déficit fiscal (pérdida en la recaudación) de 0.035% del PIB sin considerar el costo administrativo que implicaría su control.

---

<sup>30</sup>Marcial Reyes Tépac *op cit.*

c) Concentración en la recaudación: Otro de los problemas importantes, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros que representan un tercio del total de los ingresos Federales.

La concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros resulta perjudicial para cualquier economía debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto de Gobierno.

d) Regímenes especiales: Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos que debería recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos. Así:

Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo) prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan y se incorporen a la economía informal, pero no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales a distintas actividades económicas y al ingreso podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos Mexicanos nivelasen ámbitos similares a los de otros países de América Latina. En México el número de empresas que se consolidan en grupo han aumentado considerablemente y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos".

Además, existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

La evasión fiscal y los rezagos estructurales en México son problemas endémicos que afectan al sistema tributario, lo cual provoca grandes carencias en el fondo presupuestario del gobierno y evitando la eficiencia de los servicios gubernamentales otorgados a la sociedad e incluso de las propias empresas paraestatales que no cuentan con los recursos necesarios para su desarrollo. Por lo tanto, es conveniente plantear las consideraciones finales para lograr un eficiente sistema tributario y fiscal en México, que más que recetas inamovibles, fungen como recomendaciones al aparato estatal:

- Empleo del sistema de retención de impuestos.
- Supresión del sistema de presunciones de renta.
- Justo reparto de la carga tributaria.
- Refuerzo de la acción o labor fiscalizadora.
- Mayor severidad en la sanción a los infractores.
- Claridad y simplicidad en la redacción de las Leyes impositivas.
- Adecuada inversión.
- Administración de los fondos fiscales en finalidades de beneficio colectivo.
- Educar a la población en materia fiscal
- Dar mayores atribuciones a las entidades federales para el cobro de impuestos

#### **4.5. Iniciativas a la Reforma Fiscal de 2007: la piedra angular para la reestructuración del régimen tributario**

El día 20 de junio de 2007, se presentaron las iniciativas para reformar al sistema fiscal en México, mediante una iniciativa presentada por el Presidente Calderón. Con ello se abre la puerta a una nueva etapa en el que se presentan las reformas en materia hacendaria por parte del Ejecutivo Federal, y las cuales serán discutidas por el Congreso Mexicano.

Las siete iniciativas presentadas se refieren principalmente a cuatro rubros del sistema tributario y hacendario en México, de las cuales podemos vislumbrar<sup>31</sup>:

- 1- Administración tributaria:** Facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscal
- 2- Gasto público:** establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que promueve su productividad y austeridad.
- 3- Federalismo fiscal:** Dotar a los Estados y Municipios de mejores instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno.
- 4- Ingresos públicos:** sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

Con lo anterior podemos mencionar que hoy en día se habla de una reforma hacendaria integral, es decir, que abarque no sólo la implementación de nuevos métodos para la obtención de ingresos dentro del erario público,

---

<sup>31</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “El gobierno Federal presenta el paquete de la reforma integral de la Hacienda Pública ante el H. Congreso de la Unión”. Comunicado de prensa, 20 de junio de 2007 En.

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Comunicados/comunicado\\_053\\_2007.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2007/Comunicados/comunicado_053_2007.pdf)

sino que también se incluya los señalamientos para la forma de distribución de los recursos de una manera más equitativa y eficiente.

Si bien es cierto, que las reformas presentadas tienen como propósito elevar la eficiencia del sistema tributario y hacendario, también es cierto, que no logran sobrepasar un realidad aletargada por problemas de fondo como la regulación del comercio informal, no se propone un plan a largo plazo para la eliminación o reducir drásticamente la dependencia del financiamiento del petróleo, no hay medidas claras para evitar la elusión de impuestos del sector empresarial, entre otras que ya fueron descritas en el presente apartado.

Para lograr adquirir una visión más amplia del análisis que se está llevando en el Legislativo, es necesario presentar un esbozo sobre las siete iniciativas presentadas por el Presidente de la República, tales como:

1. La creación de la Ley del impuesto contra la informalidad, la cual pretende complementar el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y evitar la evasión fiscal que se sufre actualmente. El impuesto que se propone recae en aquellos individuos que obtienen ingresos y no son declarados ante las autoridades fiscales. Con ello Se propone poner un freno a la evasión fiscal, imponiendo una tasa del 2% a depósitos bancarios a cantidades superiores a los 20 000 pesos mensuales.
2. La creación de una Ley de la Contribución Empresarial a Tasa Única, con la que se pretende introducir una contribución empresarial a tasa única del 19%. La contribución empresarial a tasa única busca gravar las utilidades de la empresa, y a los flujos económicos destinados a la retribución total de los factores de producción.
3. Asimismo se propone otorgar mayores facultades a los Estados y Municipios para lograr una mayor recaudación fiscal, ya que dichas entidades gubernamentales han dependido por mucho tiempo de la recaudación de impuestos por parte de la Federación.
4. Se propone reformar el artículo 134 constitucional con el objeto de proveer a las esferas de gobierno para la administración y ejercicio de sus recursos públicos. Con ello se pretende darle un giro a la eficiencia de la Administración Pública. Por otro lado se propone una adición al artículo 74, fracción IV, constitucional para dotar a la Cámara de Diputados de competencias que le permitan utilizar erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen más de un ejercicio fiscal, incluyéndose lo anterior en los subsecuentes presupuestos de egresos de la Federación. También se propone reformar los artículos 74 y 79 constitucionales, con el fin fortalecer el proceso de revisión de la Cuenta Pública, con lo cual se logra la transparencia de la rendición de cuentas públicas.
5. Se propone reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, además de establecer el subsidio al empleo.

Se prevé la implementación de una tasa única del 14% en el 2008 al 16% en el 2009 sobre el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la cual permita una mayor recaudación fiscal. Del mismo modo se plantea ampliar las facultades de las autoridades fiscales para poder ejercer presión a depósitos mayor a un millón de pesos que no hayan sido deducibles de impuestos. Asimismo se propone aumentar un 20% aplicable a juegos, sorteos apuestas y grava la pintura aerosol a una tasa del 50%.

6. También se plantea la reforma de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Dentro de este punto se prevé la necesidad de crear indicadores para vislumbrar resultados de las evaluaciones en el *DOF*, y la SHCP y la SFP junto con el Consejo Nacional de evaluación de Políticas Público. Se propone crear el Consejo Nacional de evaluación de Políticas Públicas.

7. Se proponen mecanismos para incrementar la calidad del gasto público y fortalecer la transparencia.

La presente reforma en materia fiscal, deja muchos cabos sueltos, por lo que ha sido criticada por varios sectores, tal como nos comenta el periodista especializado en finanzas Luis Acevedo: “La desigualdad social en México se ha agravado, entre otras cosas, por la injusta distribución de la riqueza no solamente entre las personas sino también en las regiones y observamos que hay estados ricos y estados pobres que favorecen la polarización de prácticamente todos los aspectos de la vida nacional y que impide el desarrollo del país.”<sup>32</sup> Asimismo, nos comenta, que una verdadera reforma de Estado en materia fiscal, debe pensar en la redistribución y no sólo en la eficiencia y transparencia de los medios.

Por otro lado la Directora de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la UNAM, María Antonieta Martín Granados menciona: “si en esta reforma hacendaria damos capacidad para que tanto Estados como Municipios recauden ciertos impuestos y lo administren en beneficio de su población, vamos a lograr que ellos se preocupen por fiscalizar, ya que actualmente la SHCP no tiene la capacidad de ir a fiscalizar a cada uno de los contribuyentes, situación contraria en los municipios, donde el presidente municipal conoce a los tres o cuatro comerciantes y a los industriales de su demarcación y puede cerciorarse de que cumplen con sus obligaciones fiscales”<sup>33</sup>. En efecto, tanto la perspectiva de las propuestas de la Directora de la FCA con las del Ejecutivo, existe una gran correlación entre ambas lo cual nos llega hablar de grandes proezas en el caso de ser aprobadas por el Congreso.

---

<sup>32</sup> Luis Acevedo. “La reforma posible”, en *El Universal*, jueves 21 de junio del 2007.

<sup>33</sup> Tulio Zaldívar, “Entrevistas” en *Legislatura*, junio de 2007. p. 14.

El PRD, por su parte se encuentra insatisfecho con las reformas, sobre todo en lo referente al ISR, pues aseveran que la imposición de una tasa única sobre éste provocaría mayores cargas fiscales y administrativas contrariando el criterio de simplificación.

En este sentido, Porfirio Muñoz Ledo señala: “Hay que evitar que las injusticias acumuladas durante décadas se agraven y nos lleven a situaciones de crispación y de rencor que, como ya hemos visto, pueden poner en peligro la viabilidad del país. Esta es, quizá, la última oportunidad para introducir los cambios que el país requiere, a fin de enfrentar la deuda con los mexicanos más vulnerables. Y no podremos combatir en serio y sustancialmente la pobreza si no aumentamos también sustancialmente la capacidad financiera para hacerle frente”<sup>34</sup>. No obstante, continua argumentando, que las propuestas presentadas por la oposición no se les ha dado un verdadero impulso, tal como la iniciativa presentada el año pasado por miembros del Frente Amplio Progresista (FAP) relativa a los precios competitivos, así como a la iniciativa de reforma hacendaria presentada en abril; asimismo, se busca introducir una reforma al artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, con el fin ampliar la base parlamentaria y extender las facultades del Congreso, ya que, como bien explica que “en el caso de que esas propuestas no alcanzaran mayoría, la Cámara quedara facultada para introducir sus propios proyectos de ley”<sup>35</sup>.

Así también la senadora Ifigenia Martínez asevera que “las reformas que México necesita, si bien se pueden enfocar en el Impuesto Sobre la Renta distinguiendo a las empresas de las personas físicas, también precisan de reformas a las instituciones de gasto e inversión públicos, incluyendo el fortalecimiento de la banca de desarrollo para responder a las necesidades de inversión y gasto social”<sup>36</sup>.

Por otro lado, el senador Javier Corral Jurado, comenta que “aunque sea un paso inicial en la construcción de una nueva política hacendaria, es un gran paso empezar por los que más tienen. Esos privilegios son los que más lastiman a la gente en general, y desaniman a quienes sí cumplen a cabalidad sus obligaciones con el Estado.”<sup>37</sup>

De la misma forma, el senador Manlio Fabio Beltrones señaló: "coincidimos con el PRD en que la reforma debe ser progresiva y adicionalmente en que debemos incluir un apartado de federalismo y rescate a Petróleos Mexicanos, lo cual no tiene la iniciativa del Ejecutivo"<sup>38</sup>. También, enfatizó el apoyo hacia la

---

<sup>34</sup> Porfirio Muñoz Ledo. “Ser oposición”, en *El Universal*, 29 de junio del 2007.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Ifigenia Martínez, “Impuestos antievasión”, en *El Universal*, 28 de junio del 2007.

<sup>37</sup> Javier Corral Jurado. “Empezar por los ricos”, en *El Universal*, 26 de junio del 2007.

<sup>38</sup> Notimex. “Presentará PRI en breve Propuesta de Reforma Hacendaria”, en *La Jornada*, 28 de junio del 2007.

postura de Felipe Calderón, acordando en que las iniciativas podrían ser mejoradas con la cooperación del Congreso.

Por su parte, Sergio Sarmiento, ha señalado que “todo parece indicar [...] que la reforma empezará con el pie izquierdo. Por razones políticas el gobierno del Presidente Felipe Calderón parece haber tomado la decisión de no proponer la ampliación de la aplicación del IVA alimentos y medicinas. La razón es que los políticos piensan que esta es una medida que tendrá un costo electoral demasiado elevado. Pero es muy lamentable esta decisión. La aplicación generalizada de un iva razonable a todos los productos y en todo el país sería la mejor manera de simplificar el sistema fiscal mexicano. Pero además sería más justo, porque grava mas a quienes más consumen el IVA es fundamentalmente progresivo”<sup>39</sup>. En efecto, Sergio Sarmiento, considera que uno de los gravámenes que resultaría positivo para el mejoramiento del sistema fiscal es la implementación del impuesto en alimentos y medicinas, lo cual resulta cierto, si hablamos de una tasa que esté prevista para aquellos bienes que no están incluidos dentro de la canasta básica, o bien sean simplemente consumos lujosos.

Con lo dicho anteriormente, podemos percatarnos que una de las necesidades primarias para la nación, es establecer un sistema hacendario equitativo y justo que no vaya en detrimento de la situación de las clases más bajas en el país. Aunque todavía cabría estar al pendiente de los efectos que tendrán la aplicación de reformas hacendarias.

Es evidente que existen muchas posturas dentro del escenario de la vida política nacional, sin embargo, hay que estar conscientes del requerimiento de reformas pensadas y repensadas por el bien del pueblo. De igual forma, es necesario plantearnos objetivos precisos que fortalezcan el endeble sistema hacendario y tributario de nuestro país, hay que empezar por cambiar los

problemas de fondo para después preocuparnos por el constante perfeccionamiento de nuestro sistema fiscal y tributario. La reforma hacendaria es un proceso largo y arduo que necesita de tiempo para poder lograr una posición común, por lo que a la fecha de conclusión de este proyecto, sólo se han presentado las iniciativas por parte del Ejecutivo Federal.

La reforma fiscal es un proceso largo y arduo que necesita de tiempo para poder lograr una posición común, por lo que a la fecha de conclusión de este trabajo, sólo se han presentado las iniciativas por parte del Ejecutivo Federal Y queda pendiente la discusión, ajuste y eventual aprobación por parte del Congreso Federal. Aunque es una labor que parece prometedora, ya que beneficiaría a un gran número de mexicanos, habrá que esperar que los intereses político-partidistas no le cierren el paso o terminen desvirtuándola.

---

<sup>39</sup> Sergio Sarmiento, “Reforma fiscal”, en *Reforma*, 20 de junio de 2007.

## Capítulo V

### Garantías Sociales en el marco de la Reforma del Estado

*“Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural, la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre sigue igual a sí mismo”.*

Norberto Bobbio

#### Consideración introductoria

Ciertamente la democracia en México es producto de un proceso de construcción y mejora institucional permanente. Cada una de las etapas de la evolución del régimen democrático ha exigido una serie de cambios jurídico-institucionales acordes a la dinámica social y al contexto nacional e internacional. Cada cambio, por gradual que sea, ha tenido una serie de efectos acumulativos y expansivos que dan lugar a nuevos escenarios en los que la consolidación de la democracia es el último fin.

Partiendo de esta máxima, la democracia en México sólo puede consolidarse sobre la base de dos premisas que poseen toda la fuerza de una ley: por una parte, es necesario un crecimiento económico alto y sostenido; y por otra, aún más importante, es el bienestar social de los mexicanos mediante la protección y tutela por parte del Estado de las garantías que la sociedad requiere para su desarrollo. Ambas premisas forman parte de una sola y única causa: el establecimiento de sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Hoy la sociedad sabe que la democracia social no es letra muerta y mucho menos una utopía. Estamos concientes de la necesidad de una democracia en igualdad de condiciones y de oportunidades. Sabemos que el Estado es y habrá de ser el factor determinante para ampliar el régimen de los derechos sociales, hacerlos accesibles y favorecer su pleno ejercicio.

Muchos saben que la democracia electoral es sostenida por nuestras Instituciones y los procesos electorales que de ellas emanan; pero se preguntan con mucha frecuencia: ¿qué hay de la democracia social?, ¿dónde quedan los derechos sociales?, ¿qué hay de los principios revolucionarios de 1910?, o bien ¿dónde está el México de avanzada social que se alcanzó en 1917? Y lo único que realmente podemos responder es que en el actual contexto político-social los mexicanos no necesitamos de un menú de buenas intenciones; sino de verdaderas reformas que mitiguen las carencias y satisfagan, por lo menos los ideales de los derechos sociales básicos.

En efecto, en el marco de la Reforma del Estado debemos estar consientes que la realidad política actual exige altura de miras, para trascender la mera coyuntura, para tener una visión de futuro; pero sobre todo para construir una democracia social en México. Sin duda, es momento de “construir un nuevo pacto social que tome como punto de partida los logros alcanzados y

responda a una realidad en la que se conjugan demandas acumuladas con necesidades emergentes”<sup>1</sup>.

En este escenario hay innumerables retos que superar por parte de la clase política gobernante tales como destinar mayores recursos a la educación y a programas sociales, aunados a una auténtica fiscalización del gasto público; pero quizá uno de los más importantes sea elevar el bienestar social de la sociedad en general de manera contundente tratando de mitigar la gran deuda social. Para ello es necesario contar con un amplio entramado de instituciones de seguridad social que procuren el bienestar de los mexicanos, aseguren su salud y desarrollo personal.

He ahí el verdadero reto: “fortalecer la democracia como sistema de vida y no únicamente entendida como un sistema de representatividad política; impulsar un crecimiento económico que vaya de la mano del desarrollo social; dotar a los mexicanos de infraestructura y servicios básicos para superar el rezago y retraso social; cimentar un sistema educativo que se encuentre a la altura de los países de primer mundo; además de crear empleos productivos para el país, son, entre otros tantos, los desafíos que el México del Siglo XXI habrá de enfrentar para consolidarse como una nación sólida y estable en el ámbito mundial”<sup>2</sup>.

Así pues, con los trabajos que se realizan en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos de la Reforma del Estado, existe la oportunidad de que las fuerzas políticas nacionales reivindiquen la función del Estado frente a los mexicanos con los componentes de bienestar social, y mediante la ampliación y reorganización misma del Estado y sus órdenes y órganos de gobierno para favorecer el pleno ejercicio de los derechos sociales.

En suma, es necesario “seguir avanzando para ampliar y fortalecer un régimen de Estado con una visión integral de desarrollo con justicia social y comprometido con quienes menos tienen”<sup>3</sup>; es momento de afianzar una Política Social de Estado” ampliada y renovada; bajo la tutela de las instituciones públicas, la guía del Estado y el cobijo constitucional. De lo contrario, quizá en el corto, mediano y largo plazo, el gobierno se enfrentaría en efecto, a una sociedad más consiente, “madura”, con mayor capacidad organizativa, y de la cual las reivindicaciones populares podrían cimbrar los cimientos del sistema político nacional.

## **5. Empleo: palanca del desarrollo**

Muy golpeada ha sido la vida del trabajador mexicano. La lucha por los derechos laborales desde la Colonia, pasando por Cananea y Río Blanco,

---

<sup>1</sup> Partido Revolucionario Institucional, *Propuestas del PRI a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado*, p. 75, en <http://www.pri.org.mx>

<sup>2</sup> José Luis, Camacho Vargas, *op. cit.*, P. 189.

<sup>3</sup> Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, P. 74.

Pasta de Conchos y hasta nuestros días aún es una historia plagada de injusticias en las que la salvaguarda del Estado no ha sido aún suficiente.

A pesar de la conquista alcanzada con la Constitución de 1917 y su artículo 123 en el que se inscriben en letra mayor la previsión social de los trabajadores mexicanos con la fijación de la duración máxima de la jornada de trabajo; el salario mínimo; los días de descanso obligatorio; las condiciones especiales para el trabajo de los menores de edad y de las mujeres; la responsabilidad del patrón en los accidentes de trabajo, en los casos de despido e indemnizaciones y, en general diversas disposiciones que tienden a proteger al trabajador; aún existen huecos en la legislación que es preciso enfrentar y cubrir en el marco de la Reforma del Estado, adicionalmente, concretar una la Reforma Laboral facilitaría la creación de empleos formales y una más fácil incorporación al mercado laboral de mujeres y jóvenes. En definitiva, ello habrá de repercutir directamente en el desarrollo de los trabajadores al mismo tiempo que impulsaría el crecimiento económico del país.

Y es que no hay duda: al garantizar el derecho de los mexicanos a una ocupación digna y socialmente útil como dicta el artículo 123 constitucional, la clase trabajadora del país habrá de adquirir mediante el empleo bien remunerado los medios necesarios para vivir dignamente constituyéndose así en una garantía social que el mismo Estado provee. De ahí que sea necesario el redimensionamiento de lo dictado por el artículo 123 constitucional que, junto con la Ley Federal del Trabajo, encarnan la columna vertebral de la legislación en materia de trabajo.

Es un hecho que vivimos en un país de enormes desigualdades. México no es la tierra de las oportunidades; ya no hay garantías para conseguir un empleo, y tampoco para mantenerlo. Empleadores y empleados, somos conscientes por experiencia propia y directa de que la posibilidad para conseguir trabajo o encontrar a la persona adecuada para un puesto implica mayores complicaciones. Como señala Elías González “las condiciones de trabajo reflejan los parámetros de su ejecución; las condiciones de empleo expresan las frecuencias de utilización de la mano de obra; y dicho en su contextura social en la relación de trabajo no sólo se inscribe una relación de poder, sino también una relación de mercado”.<sup>4</sup>

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), a diciembre de 2006 la tasa de desocupación nacional fue de 3.47%. De los trabajadores ocupados, el 59.3% no tiene prestaciones y sólo el 33.23% cuenta con acceso a instituciones públicas y a otras prestaciones. 11.5 millones de personas se emplean en el sector informal de la economía y 2.5 millones están subocupadas. Aunado a ello, la inflación y la sobrepoblación proyectan al problema del desempleo como uno que amenaza la estabilidad económica, política y social del país.

---

<sup>4</sup> Elías González Posada, *Flexibilidad laboral y precariedad en el empleo*, Edit. Lex Nova, España, Valladolid, 2000, p.51.

En efecto, el Gobierno debe echar mano de las políticas públicas para la promoción y creación de más y mejores fuentes de empleo. Todo ello en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Prevención Social y los órganos competentes de las Entidades Federativas; además, claro está, en colaboración con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, organizaciones sindicales y la cúpula empresarial que en un amplio consenso participen en la definición de las “grandes decisiones en torno a las reformas, estrategias y políticas requeridas para elevar la productividad y la competitividad de las actividades productivas, para fortalecer el salario, para elevar el ingreso familiar y para defender y generar nuevas fuentes de empleo”<sup>5</sup>, con el objeto de allanar el camino del crecimiento económico del país. En suma, “una Reforma Laboral de largo aliento, como parte de la Reforma del Estado, orientada a construir un sistema laboral y productivo competitivo, incluyente, moderno, sustento de la democracia nacional y capaz de recuperar la capacidad de desarrollo del país”<sup>6</sup>.

Y es que evidentemente, una política de fomento a la generación de empleo, requiere convocar a la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales y la sociedad en su conjunto para poder dirimir el problema del desempleo, y poder así encontrar soluciones comunes y hacer confluir voluntades diversas en una sola acción compartida como un problema común.

Sin duda, el contenido del artículo 123 e inclusive la misma Ley Federal del Trabajo han sido rebasados por la realidad. De ahí que las voces de los sectores productivos del país hagan un llamado a la renovación de la legislación en materia de trabajo mediante una Reforma Laboral integral en la que destaca la petición de una mejor remuneración, proporcional a la productividad en el marco de la competencia global, y la promoción de más y mejores fuentes de empleo por parte de las empresas en conjunción con el gobierno. Aunque también encontramos propuestas como la de convertir el empleo de fijo en temporal, cuando las circunstancias de la empresa lo requieran. En una especie de mercantilización de la relación laboral, a la que se priva de uno de los elementos que se consideraban esenciales: “la permanencia”.

No hay que olvidar que, en ningún artículo de la Ley Federal del Trabajo se hace mención alguna de la obligación por parte del Gobierno de la promoción directa o indirecta del aumento de las oportunidades de empleo, poner en práctica los planes o proyectos para impulsar la ocupación en el país, o bien, la de proponer la celebración de convenios en materia de empleo entre Federación y las Entidades Federativas. De tal suerte, valdría la pena elevar a rango de ley esta obligación por parte del Gobierno.

Ahora bien, al inicio del primer periodo ordinario de sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LIX Legislatura, la reforma laboral fue uno de los temas que con mayor ahínco se analizó y discutió en la Comisión de Trabajo y

---

<sup>5</sup> PRI, *op. cit.*, p. 77.

<sup>6</sup> Agustín Rodríguez Fuentes, “No una reforma laboral regresiva” en *Revista Legislatura*, año 3, no. 19, octubre de 2005, p.8.

Previsión Social de la Cámara de Diputados que tuvo el honor de presidir. Los legisladores federales buscamos como lo aseguraba la entonces diputada Margarita Zavala, la concreción de una “reforma que destrabe el acceso al empleo y rompa con ciertas inercias y rigidez que existen en la Ley Federal del Trabajo y facilite la creación de empleos y las contrataciones.”<sup>7</sup>.

En efecto, el objetivo que era diseñar una reforma laboral bajo la fórmula *ganar-ganar*, es decir, una reforma que dé certidumbre al empresario no sólo en el marco del estado de derecho y la legalidad sino mediante apoyos en los que el Estado brinde oportunidades para el desarrollo, expansión y crecimiento de su empresa en el marco de la competitividad nacional e internacional; pero también una reforma en la que se otorgue al trabajador las posibilidades y oportunidades de superación, de capacitación, empleo y el mantenimiento del mismo. En suma, se busca traducir la mejoría económica del empresario en la mejoría económica del trabajador y de su familia.

Así, al iniciar la administración pasada la Secretaría de Trabajo y Previsión Social convocó a empresarios, representantes sindicales, legisladores y académicos a integrarse a la Mesa Central de Decisión para la Actualización y modernización de la Ley Federal del Trabajo (LFT). “La propuesta que se presentó al Congreso de la Unión el 12 de Diciembre de 2002, fue resultado de más de 16 meses de trabajos conjuntos de los sectores obrero y empresarial. De más de 100 horas de reuniones. De las 3,029 propuestas recibidas en la Consulta Nacional, de los 25 paquetes institucionales recibidos en la misma, de los 3,600 accesos en la página de Internet”<sup>8</sup>.

De la misma forma, durante la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión se presentaron 3 iniciativas para reformar la LFT: la del PRD con aportaciones de la UNT; la del PAN; y la Iniciativa de los Sectores Productivos y que se convertiría en referente para el análisis de las otras dos, presentada a nombre del PRI, PAN y PVEM. Entre los primeros acuerdos tomados fueron precisar los artículos de la LFT en los que hay coincidencia entre las tres iniciativas presentadas.

Al término de la LVIII Legislatura ya se contaba con la redacción preliminar de diversos artículos. Y con ello se alcanzó el consenso para reformar la LFT en temas como:

- El establecimiento de ordenamientos contra la discriminación y el abuso en contra de grupos vulnerables.
- La protección de los trabajadores contra el abuso y el hostigamiento sexual sancionando estas conductas.

---

<sup>7</sup> Margarita Zavala, “Necesaria una reforma que facilite la creación de empleos y las contrataciones” en *Revista Legislatura*, año 3, no. 19, octubre de 2005, p.5.

<sup>8</sup> Jorge Enrique Cervantes Martínez, “Actualización y modernización de la Ley Federal del Trabajo” en *Revista Legislatura*, año 2, no. 7,

- La definición de responsabilidades de contratos y subcontratos de trabajadores.
- La supresión del término “patrón” que si bien no hace indigno el trabajo lo matiza despectivamente, sustituirlo por “empleador”.
- La definición de las relaciones de trabajo, los periodos de prueba y la contratación para el aprendizaje.
- La capacitación para continuar y completar ciclos escolares de los niveles educativos.
- La regulación respecto del pago de salarios.
- La profesionalización de los servidores responsables de la impartición de justicia laboral y de la representación de las partes en juicio, así como:
  - Privilegiar la conciliación
  - Celeridad al trámite en los juicios
  - Adecuación en el procedimiento de los siguientes temas:
  - Flexibilización de las relaciones de trabajo
  - Reposo acumulado
  - Revisión y valoración del Padrón de sindicatos

De tal suerte, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura acordó retomar los trabajos en Conferencia con la colegisladora del Senado, proponiendo los siguientes acuerdos:

- Diferir para una etapa subsiguiente las iniciativas de reforma y/o adiciones al artículo 123 constitucional.
- Diferir la presentación de dictámenes parciales a artículos particulares de la LFT hasta que se dispusiera de un dictamen integral que contemple las propuestas contenidas en las tres iniciativas y 80 propuestas de reforma, adición o derogación a distintos artículos acumuladas desde la LVII Legislatura.
- Así como continuar con el estudio y análisis de la reforma con base en el articulado registrado como pendiente de discusión por haberse alcanzado consensos (65 artículos de diversos capítulos de la LFT) mediante la integración de un Grupo de Trabajo Plural representativo de senadores y diputados de ambas comisiones (7 diputados y 4 senadores con sus respectivos suplentes) para el análisis y estudio de los avances y seguimiento de pendientes de los trabajos en Conferencia.

En efecto, existe un importante trabajo de análisis y discusión en lo concerniente a la reforma laboral en la Cámara de Diputados. De ahí la necesidad que en el actual proceso de reforma del Estado se retomen los avances alcanzados en esa materia durante las pasadas dos Legislaturas. Aunque en estricto sentido, hay que tener en cuenta que por sí sola la reforma laboral no genera empleos. Ello depende en gran medida de una serie de factores que por sí mismos multiplican la generación de empleos tales como: la estabilidad económica y social en el país; hecho que repercute en la atracción de inversiones extranjeras y nacionales en los sectores de la producción; la seguridad pública y la flexibilidad en el marco de regulación, y la denominada *tramitología*.

Los cambios no sólo abarcan el corte legal ya que también es necesario fortalecer la cultura del trabajo en México, o bien, como señala Celestin Freinet habrá de ser necesario que “organicemos el trabajo para que, desde temprana hora, el niño se familiarice con sus obligaciones, pero disfrute también de las satisfacciones incomparables que de ella se derivan, para que centre gradualmente su vida en esta necesidad funcional; para que se sature de ella y se la incorpore, a tal punto que, a pesar de las solicitudes, las perversiones y los ilusorios goces que le ofrecerá la civilización vuelva siempre, tras sus errores, a la única actividad que nutre y salva: el trabajo”<sup>9</sup>.

A pesar que durante la administración pasada en el área laboral se comenzó a acuñar el concepto de “empleabilidad del trabajador” lo mismo que creación de “micro changarros”, ha quedado demostrado que ésta política no representa una verdadera opción de crecimiento económico y mucho menos de desarrollo social del individuo; por el contrario ha incentivado la inseguridad, la corrupción, el tráfico ilegal y la piratería. Y aun más, ha cargado sobre la Población Económicamente Activa (PEA) el peso de la crisis y el futuro de las jubilaciones y las pensiones.

Otro caso muy particular es el de la mujer trabajadora en México, que representa el 35% de la PEA y aunque se beneficia con ciertas condiciones de trabajo no disfruta las mismas ventajas y oportunidades que el hombre: cuenta con menos oportunidades de empleo y menores ingresos. Según estimaciones del

Consejo Nacional de Población (Conapo) entre 2005 y 2010 se incorporarán al mercado laboral 5.8 millones de mexicanos; de estos 3.4 millones serán hombres y 2.4 mujeres, es decir, 41% del total.

Ahora bien, en el marco de los acelerados cambios en las telecomunicaciones, la tecnología y la ciencia, es necesario

---

<sup>9</sup> Celestin Freinet, *La educación por el Trabajo*, FCE, Paris, p. 291.

concretar una reforma laboral que atienda esta dinámica, que sea incluyente y capaz de formar las condiciones adecuadas para que los profesionales mexicanos se incorporen al mercado laboral. Y a pesar de los pocos resultados positivos de la política de la “empleabilidad del trabajador”, es necesario que el gobierno apoye también al “cooperativismo social”, a la “creación de nuevas empresas” y el “fomento de la cultura empresarial” u otras formas de “autoempleo” para sectores de muy bajos recursos. En caso de ser rescindida la relación laboral también habría ser necesario que la empresa dé una capacitación al trabajador despedido para que éste pueda colocarse rápidamente al área laboral. Aunque en suma, hay que adoptar una nueva forma de creación de empleos, sin la reducción de los salarios en detrimento de los mexicanos.

### **5.1. Mejora salarial**

El salario mínimo en nuestro país se elevó a rango constitucional el 5 de febrero de 1917, cuando se estableció en la fracción VI del artículo 123 constitucional, que éste habrá de ser suficiente “...para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia...”. Sin embargo, hoy la debilidad del salario mínimo del trabajador es uno de los principales problemas que aquejan a los trabajadores del país.”Peor aún, la insuficiencia del ingreso familiar ha hecho que aumente el trabajo infantil. De acuerdo con los últimos datos disponibles, 3.3 millones de niños y niñas menores de 14 años se ven obligados a trabajar, en mayor medida en zonas rurales”<sup>10</sup>.

Cada vez más el salario mínimo deja de ser un indicador de los ingresos de los trabajadores; la brecha entre salarios contractuales y el mínimo significa, sobre todo, una reorientación del aparato productivo hacia estándares de mayor productividad y competitividad internacional. Esta tendencia no es aleatoria, está fuertemente impulsada por la estrategia de comercio exterior-industrialización que el país está siguiendo.

De esta forma, la promoción de industrias con una alta proporción de mano de obra calificada está generando un aumento en el salario promedio industrial y una segmentación con las industrias mediana y pequeña donde predominan los salarios mínimos y por lo tanto la mano de obra con menor calificación.

---

<sup>10</sup> PRI, *op. cit.*, p. 78.

Las transformaciones en curso exigen cambios: la reforma estatal en marcha, las demandas sociales por acceso a los bienes y servicios públicos atendiendo a los principios ciudadanos, las modificaciones en los impactos redistributivos del gasto social y en los mercados de trabajo requieren un nuevo arreglo en las políticas públicas para atender, sobre las bases renovadas, el bienestar social de la población.<sup>11</sup>

El empleo y el salario han sido los mecanismos más generalizados para acceder a un ingreso y con ello a una mayor calidad de vida. El empleo que generó la economía durante las etapas de crecimiento sostenido tuvo las características de ser estable, seguro y casi adecuadamente remunerado, ubicado en el sector formal de la economía y con las prestaciones previstas por la ley o las que permitían las condiciones. Las transformaciones ocurridas en la economía, han potenciado una forma de empleo crecientemente informal que es la antítesis del que se genera en el sector formal de la economía. Esta tendencia cuestiona la forma de asignación del “salario social” que son los gastos relacionados con la vivienda, la educación, salud y alimentación.

El patrón de relaciones laborales que surge en el México posrevolucionario ha tenido una determinación estatal muy fuerte derivada del pacto entre el Estado y el movimiento sindical. Las discusiones que se han dado sobre la posibilidad y necesidad de modificar la Ley Federal del Trabajo han apuntado la transformación de aspectos centrales del patrón de relaciones laborales imperante en México.

En el ámbito de los ingresos provenientes del mercado laboral también se requieren algunas precisiones:

- ✓ *Los salarios en una economía abierta.* La determinación salarial también está sufriendo transformaciones. Considerando la apertura externa y la competencia internacional, la tasa de aumento del salario promedio estaría influida por el incremento relativo de la productividad promedio de la economía, y por los ritmos de aumento de la productividad y los salarios respectivos de los países competidores. Bajo esta nueva circunstancia el futuro de los salarios no estaría solamente vinculado con la modernización tecnológica del país, sino también con los ritmos diferenciados a escala internacional de esa modernización.
- ✓ *Generar un círculo virtuoso entre salarios y productividad.* A últimas fechas se ha popularizado la relación virtuosa entre incrementos de la productividad, aumentos de los salarios y mejoramiento de las condiciones de vida; sin embargo, habría que considerar que la relación entre productividad y aumento de salarios no ha sido positiva en muchas etapas del desarrollo nacional. Existen sospechas respecto a una distribución apropiada de los incrementos de productividad. Estos aumentos aparecen en muchas ocasiones como una disminución en el

---

<sup>11</sup> Véase: Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos teóricos y prácticos*. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.

empleo, sin que haya reposición de esas pérdidas a otros sectores. En ocasiones los trabajadores hacen concesiones en sus salarios y en sus contratos colectivos para defender el empleo, en tantos que los aumentos de productividad sirven sólo para sostener la posición competitiva de la empresa sin que se reanime el proceso inversionista, el empleo y con ello los salarios y la productividad.

- ✓ *Las discusiones sobre la modernización y el empleo, y en particular la flexibilización-adaptación del mercado* requieren ubicarse en el contexto de una reflexión sociopolítica. En efecto, no se trata sólo de corregir sólo factores de ineficiencia; se requiere también construir una nueva institucionalidad en materia laboral que permita resolver consensualmente los problemas del mercado de trabajo. Tales como:
- ✓ *Participación social para la productividad.* Se requiere una nueva normatividad que incorpore en su espíritu las formas de participación social en las estrategias de productividad, en su generación y en su reparto, de tal forma que se esté en mejores condiciones de producir y competir.
- ✓ *El contenido y la cantidad de la productividad.* Se necesita definir el contenido y la calidad de la productividad. Más que una productividad que busca resultados de corto plazo, basada fundamentalmente en la reducción de personal y de costos directos, se requiere de una actividad de que el crecimiento y el bienestar. Los programas eficientes de productividad son aquellos que se apoyan en el aumento de gasto en la empresas para hacerlas más competitivas. La mayor inversión en capacitación, tecnologías etc. generaría efectos positivos sobre el empleo. De esta manera, los aumentos de productividad crearían los fundamentos para los incrementos salariales creando un círculo virtuoso entre empleo-productividad-salarios-competitividad.
- ✓ *Construir espacios apropiados de participación y negociación.* Cuando se habla de flexibilizar y adaptar el mercado de trabajo se producen reacciones extremas. Se requiere acercar las posiciones de las partes, pero sobre temas específicos, estableciendo espacios apropiados para la negociación. Se debe insistir en que los temas de flexibilidad-adaptación del mercado de trabajo son solo medios para alcanzar una nueva institucionalidad laboral que no deje a los derechos laborales como cascarones vacíos.
- ✓ *Del salario social al salario ciudadano.* Las transformaciones en el mercado de trabajo y en el ámbito de las negociaciones tradicionales entre sindicato-empresa-gobierno exigen modificar la asignación de gastos sociales, ya pasar de un salario social a un salario ciudadanía que permita el acceso, cada vez más amplio de la población, al conjunto de bienes y servicios públicos que ahora quedan concentrados en algunos círculos de población. Las formas más precarias de empleo requieren una reorientación del gasto social que atienda las necesidades de quienes no disfrutaban de un empleo formal.

En suma, es fundamental, en una etapa de transformaciones profundas, vincular a los salarios con la productividad. Aún más se requiere ir creando al mismo tiempo una nueva conciencia. Tendremos entre trabajadores —lo mismo que entre empresarios— una mayor diferencia de características: entre bien y regular capacitados o entrenados, entre una y otra región, entre empresas modernas y tradicionales, empresas que exportan y enfocadas al mercado interno, multinacionales y nacionales, entre eficientes e ineficientes<sup>12</sup>.

## **5.2. Reestructuración del sistema de seguridad social: el caso de la salud pública**

Actualmente únicamente el 60% de la población cuenta con algún tipo de servicio de seguridad social y de salud. Por tanto alrededor del cincuenta por ciento de la población no cuenta con cobertura de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), o alguna otra institución pública de salud que le proporcione servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas. A pesar que el derecho a la protección de la Salud es uno de rango constitucional al enmarcarse en el artículo 4 de la Carta Magna.

Sin duda alguna, la seguridad social impacta directamente en el bienestar de la población en general como una herramienta en el combate a la pobreza. De ahí que la Seguridad Social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sea:

“...la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. [A efecto de] velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”

En suma, la Seguridad Social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y la prestación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El sistema de seguridad social de un país se caracteriza, entre otros elementos, por el tipo y la amplitud de los servicios que el Estado proporciona, por la definición de los proveedores y los beneficiarios de estos servicios y su forma de financiamiento.

---

<sup>12</sup> Enrique González Tiburcio, *op. cit.*, p. 108.

Todo este sistema se apoya sobre la base de Instituciones de Seguridad Social mismas que “son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general”<sup>13</sup>.

En este orden de ideas, Javier Patiño Camarena comenta que en nuestro país, la historia contemporánea de la Seguridad Social comprende tres periodos definidos:

1. El primero abarca los decretos, planes y programas que se suceden de 1906 a 1917 y que traducen el propósito de realizar las reformas económicas y sociales indispensables para mejorar las condiciones materiales y culturales de la clase trabajadora;
2. El segundo comprende de 1917 a 1943, periodo durante el cual se concibe madura y concreta la modalidad organizativa que adopta la seguridad social en nuestro país, y
3. La tercera se inicia en 1943, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y comprende la suma de acciones efectuadas a partir de entonces por dicho organismo así como por el Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), las cuales se inscriben en el marco de la seguridad social integral.

“Los principios que se hicieron valer durante el primer periodo señalaron el rumbo en que se debía caminar a fin de que las condiciones de trabajo fueran acordes con la dignidad humana y se mejorara no sólo el bienestar sino el género de vida de la clase trabajadora. Como resultado de estas reivindicaciones se incorporó a la Constitución de 1917 el título sexto relativo al trabajo y a la previsión social que contiene el artículo 123 y el cual viene a significarse en esta materia por cuanto la previsión social es el embrión de la Seguridad Social.”<sup>14</sup>

Ahora bien, de entre las Instituciones Nacionales de la Seguridad Social destacan:

---

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editado por Porrúa-UNAM, México, 2004. pp. 2073-2075.

<sup>14</sup> Javier, Patiño Camarena, *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Edit. Oxford, México, 1999, pp.101-102.

- ✓ El IMSS por el volumen de materias que atiende y por el número de sus asegurados y beneficiarios. Este Instituto tiene una composición tripartita en la que participan representantes obreros y patronales, representante gubernamental, y otorga prestaciones de Seguridad Social en el campo de las actividades productivas en general; es decir, a los que rigen sus relaciones laborales por apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.
- ✓ El ISSSTE como Institución que se ocupa de las prestaciones que, en materia de seguridad social, deben ser proporcionadas a los trabajadores al servicio del estado, así como a quienes dependen de organismo públicos incorporados por decretos, o por convenio a su régimen, incluyendo en un ámbito particular a los pensionistas y familiares derechohabientes. En suma, se ocupa de preservar la salud de los trabajadores federales al servicio del Estado y de proporcionar las prestaciones propias del régimen a esos servidores públicos, quienes rigen sus relaciones laborales mediante el apartado "B" del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria de éste, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- ✓ El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) es un organismo descentralizado federal encargado de las clínicas asistenciales, actividades culturales, recreativas, entre otras, para todos aquellos miembros de las fuerzas armadas nacionales. Y aunque el estatus laboral de estos trabajadores no se encuentra regido por el artículo 123 ni las leyes reglamentarias de éste, en virtud de que los militares se rigen por otras leyes. En el apartado "B" del artículo 123, fracción XIII, señala que: los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.
- ✓ Y como parte de una red de instituciones de asistencia social encontramos al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como organismo público descentralizado cuyo objetivo es atender a niños y adultos en plenitud; mientras que en el caso de vivienda encontramos al INFONAVIT, y al FOVISSSTE.

A lo largo de las últimas nueve décadas, en México, se ha instituido un verdadero Sistema Nacional de Salud conformado por Instituciones cuyo objetivo es la asistencia y el auxilio social a los mexicanos, pero que ahora se enfrentan al desafío de su modernización. No sólo en el marco de la reestructuración de su entramado jurídico; sino aun más mediante la ampliación de la cobertura de los servicios con el otorgamiento ya no sólo de más servicios sino de mayor calidad.

El camino a partir de 1917 para tratar de consolidar un auténtico Sistema Nacional e Salud no ha sido fácil. No es posible afirmar que la Seguridad Social se ha alcanzado, dista mucho de ello: los cambios sociales le imponen nuevos rumbos en los cuales deberá readecuarse para satisfacer nuevas y diferentes necesidades de los mexicanos. Lo único verdaderamente cierto es que la

seguridad social es y debe ser una respuesta solidaria, un elemento de justicia y armonía social, un medio para lograr devenir en una mejor sociedad, en una más sana, más conciente de su destino y su responsabilidad para con las nuevas generaciones y su medio ambiente. Por ello la necesidad que como parte de la Reforma del Estado se realice una revisión integral de los modelos y de las instituciones de Seguridad Social, analizando la conveniencia de cambios en sus entrañas y definir un rumbo en pro de las garantías sociales de los mexicanos.

Para la Seguridad Social de nuestro país la renovación se plantea con un alto grado de urgencia. Considerar la transformación de los esquemas de servicios de salud y prestaciones, así como la ampliación de la cobertura es una necesidad imperante.

Es forzoso entender que hoy la misión de la Seguridad Social Mexicana consiste en cumplir a plenitud como elemento redistribuidor de la riqueza, como factor de justicia social y como mecanismo fundamental de solidaridad y de concertación entre diversos sectores de la sociedad, para propiciar la satisfacción de las necesidades básicas, para contribuir a la realización de las aspiraciones superiores y para brindar cada día mayor bienestar a un número creciente de mexicanos.

En suma, “en materia de salud las acciones deben encaminarse hacia la conformación de un sistema universal de salud, mediante el rescate de las instituciones de salud y seguridad social y la revisión y la indispensable adecuación del seguro popular”<sup>15</sup>. Algunas de las actuales propuestas se inclinan por el mejoramiento de los servicios que prestan esas instituciones públicas, por una atención médica y hospitalaria digna, así como por el abasto suficiente de medicamentos, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el equipamiento hospitalario y de consulta externa con alta tecnología; sin dejar de lado que se busca la descentralización y operación del sistema nacional de salud.

### **5.3. Mejor educación: base para el desarrollo y superación del pueblo**

Ciertamente, la educación es el mejor legado que como padres podemos heredar a nuestros hijos. En este sentido, la mejor dote que tiene el Estado para con los mexicanos es la de otorgarles mejores bases para su desarrollo y superación mediante una educación pública, laica, gratuita y de alta calidad. Desgraciadamente, nuestro país está “reprobado” en las evaluaciones internacionales sobre desempeño escolar. De ahí que sea necesario que en el marco de una posible reforma educativa se “considere la revisión de los programas de estudio y mejoras a los procesos de enseñanza-aprendizaje para desarrollar mayores capacidades y habilidades en los educandos”.

En este sentido, las reformas educativas en México han intentado incorporar, modificar, cambiar y experimentar estrategias que influyan positivamente en el proceso de enseñanza aprendizaje y en los contenidos

---

<sup>15</sup> PRI, *op. cit.*, p. 80.

curriculares. Prueba de ello fue la reforma educativa emprendida por Justo Sierra a principios del siglo pasado cuando “atendió a la base misma de la educación primaria, y su afán se detuvo en la primaria superior por considerar que la elemental no requería de momento ninguna reforma. La ley de diciembre 12 de 1901 estableció una primaria superior de cuatro años, dos de los cuales, los primeros serán obligatorios, y los dos últimos tendrían por objeto iniciar a los educandos en determinados principios elementales de ciencias, artes u oficios de utilidad para la vida social”<sup>16</sup>.

Durante la etapa revolucionaria, las exigencias sociales tuvieron como resultado la redacción del artículo 3o. constitucional, inspirado en los principios de laicidad, justicia social y educación gratuita. A los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1917 se les consideran como los forjadores de la construcción de la educación en México, que tuvo un sentimiento progresista incluso en ocasiones socialista. Posteriormente, durante el *Milagro Mexicano* los gobiernos en turno dieron desarrollo económico y continuidad en la educación.

Ahora bien, aunque con distintas características y prioridades, la calidad de la educación figuró en la agenda nacional a partir de la Reforma Educativa Integral de 1971 y desde entonces ha alcanzado un lugar prioritario en todos los planes y programas gubernamentales. No obstante, a poco más de tres década de haber ingresado a la lista de prioridades nacionales la Política Educativa Nacional, la calidad de la educación básica no solamente presenta los mismos problemas cualitativos que la aquejaban entonces, sino que se encuentra inmersa en una dinámica de creciente deterioro.

En la actualidad, los debates sobre cuestiones educativas y las acciones que se emprenden para la reforma del sistema educativo nacional, tienen como referencia inmediata el proceso de apertura y modernización económicas emprendido en nuestro país en la década de los años ochenta.

Después de décadas de manejo centralizado de la educación básica, se firmó en mayo de 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), mediante el cual la Secretaría de Educación Pública (SEP) transfirió a los Gobiernos de los Estados responsabilidades, facultades y recursos para operar la educación de manera descentralizada. Este proceso, para ganar eficiencia en la prestación del servicio educativo, se dio en un amplio contexto de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, el propósito declarado era avanzar en la calidad de la educación. La reforma educativa fue legitimada en el ámbito nacional, no sólo por esa decisión político-administrativa, sino por una decisión político-legislativa que se cristalizó con la Ley General de Educación aprobada en 1993.

A pesar de que el tiempo transcurrido es poco para la transformación que anunció el ANMEB, se aprecian cambios especialmente en términos de cobertura, acceso a la escuela, permanencia y eficiencia terminal tanto en la

---

<sup>16</sup> Ernesto, Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911. La problemática de la educación mexicana en el siglo XX*, Porrúa, México, 1983, p. 516.

primaria como en la secundaria. Sin embargo, los cambios culturales que exige la transformación del sistema educativo se producen lentamente.

La reforma educativa no ha ido acompañada todavía de cambios significativos en la mentalidad y lógica de acción de los diferentes actores educativos. Aprovechar la descentralización del sistema educativo continúa siendo una oportunidad para avanzar de manera significativa hacia una educación de calidad con equidad, esto es para todos.

Lo más conocido de la reforma educativa impulsada a principios de los noventa en México es la descentralización; sin embargo, no es su único elemento, ya que se enmarca en un proceso sistémico de transformación educativa que incluye, entre otros, una profunda reforma curricular y pedagógica, cambios en el financiamiento educativo, la presencia de la evaluación como mecanismo de mejoramiento de la calidad, programas compensatorios para contrarrestar desigualdades entre regiones, Estados, escuelas y alumnos, la centralidad de la escuela como lugar en el cual acontece el aprendizaje, ampliación del calendario escolar, mejoramiento del profesorado mediante mecanismos como el de Carrera Magisterial o el Programa Nacional de Actualización de Maestros, entre los de mayor peso.

Ya en la administración pasada, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se propuso realizar una Reforma Integral de la Educación Secundaria, con objeto de lograr su continuidad curricular y su articulación pedagógica y organizativa con los dos niveles escolares que la anteceden. Dicha articulación de la educación básica constituye una de las acciones que se juzgan necesarias para mejorar su eficacia y equidad; sin embargo, el camino en esta materia aún es largo.

Este compromiso federal ofreció una oportunidad única para diseñar e implementar políticas educativas que asumieran seriamente los complejos problemas de un ciclo obligatorio, que aún no ha logrado garantizar el derecho de todos los mexicanos a recibir una educación de calidad.

En el marco de este Programa Nacional de Educación se creó:

- ✓ El Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, creado con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior.
- ✓ El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) cuya labor es promover y proporcionar servicios de alfabetización, primaria y secundaria, así como capacitación no formal para el trabajo a la población de 15 años o más que no ha accedido o ha desertado del sistema escolarizado; además, define modelos educativos para adultos; realiza investigaciones sobre la materia; elabora y distribuye materiales

didácticos; acredita y certifica estudios de educación de primaria y secundaria para adultos. Igualmente, es un organismo descentralizado.

Sin embargo, como comenta Silvia Schemelkes, “resulta paradójico que [...], por más que se reúne información de enorme pertinencia sobre los resultados de la educación nacional, sobre su grado de calidad, y sobre las diferencias entre regiones, tipos de escuelas, y características de los alumnos y de los maestros, ha sido realmente muy poco útil. Ha servido muy poco para orientar la toma de decisiones en materia de política educativa, porque las autoridades educativas no los conocen, y por lo mismo no ejerce la presión necesaria para que los problemas que estas evaluaciones descubren sean adecuadamente atendidos<sup>17</sup>”.

El éxito o fracaso de las reformas en educación básica, en buena medida depende de que aquellos que participan en el cambio comprendan qué debe cambiar y cómo es que el cambio se puede lograr de la mejor manera. Al parecer, los sistemas educativos han logrado sus mayores avances cuando se construye colectivamente una sólida idea pública que justifica y orienta el cambio.

De ahí que “el derecho a la educación, la equidad, y la calidad educativa estén relacionados con la evaluación educativa, tal como lo adoptó explícitamente el Plan Nacional de Educación 2001-2006; esto implica que las decisiones educativas incumben e interesan al conjunto de la sociedad; en otras palabras, es hacerse cargo de que la evaluación puede ser orientada hacia el aprendizaje social, toma de conciencia y la participación<sup>18</sup>”.

En efecto, si bien el Estado ha realizado un esfuerzo notable por incrementar las oportunidades de acceso a la educación básica, éste no ha sido suficiente. El rezago comparativamente mayor de jóvenes indígenas y de mujeres es indicador claro de que en este país, la igualdad de oportunidades para cursar los últimos tres grados del ciclo básico obligatorio, no son independientes del origen social o del género. Es urgente comprender las razones por las que ambas poblaciones se han quedado al margen del sistema y diseñar e implementar políticas y estrategias adecuadas para darles cabida.

Para ello es indispensable fortalecer la continuidad entre los niveles que conforman la escolaridad básica, ofertar un currículo que posibilite la formación de los adolescentes como ciudadanos democráticos, desarrollar al máximo las competencias profesionales de los maestros e impulsar procesos para que las escuelas funcionen colegiadamente y se constituyan, efectivamente, en comunidades de aprendizaje.

La crisis educativa de México abarca desde la educación infantil hasta la educación profesional. En este sentido, se encomendó al Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), hacer un análisis de las principales políticas y programas educativos de la administración pasada.

---

<sup>17</sup> Silvia, Schemelkes, *et. al.*, *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*, Porrúa, México, 2002, p.264.

<sup>18</sup> Silvia, Schemelkes, *op. cit.*, p.284.

En congruencia con el objetivo de promover la conciencia y el juicio crítico independiente acerca de los problemas educativos del país, el Observatorio Ciudadano de la Educación presentó un breve repaso de la política educativa de la administración anterior.

Tres aspectos son relevantes del Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006.

1. El documento base de la política educativa del gobierno anterior presenta un apartado con algunos lineamientos normativos que debían orientar el desarrollo de la educación del país:

- En las nociones de justicia y equidad educativa.
- Las concepciones de identidad nacional.
- La función de la educación en su fortalecimiento.
- La construcción de una ética pública sustentada en valores democráticos.
- La dimensión multicultural que debe poseer la instrucción escolar.
  
- La responsabilidad pública sobre la educación sustentada en la participación de la sociedad.
- La innovación educativa en la sociedad del conocimiento.
- Se reconoce la complejidad de introducir cambios debido al anquilosamiento de la estructura del sistema educativo mexicano, debido a su dimensión, al exceso de normas, a la falta de recursos y a la falta de continuidad y consistencia de los programas educativos.

2. Visión transexenal. El Enfoque Educativo para el Siglo XXI precisa que en 2025, la educación mexicana será:

- Equitativa y con buena calidad porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro académico ya que responderá a las necesidades de las personas y a los requerimientos del desarrollo nacional.
- Incluyente porque atenderá la diversidad cultural regional, étnica y lingüística del país.
- Integralmente formativa porque combinará propósitos científicos y técnicos, con una concepción de humanismo para nuestro tiempo.

3. Por cada objetivo particular se definen líneas de acción, metas específicas y programas para los diferentes niveles educativos; además se establece el año en que se piensa cumplir tales propósitos.

Este esfuerzo gubernamental, hay que decirlo, seguramente sí ha incidido en el aumento de la matrícula en educación básica, sobre todo en la de secundaria. El número de estudiantes registrados en la secundaria creció, del año 2000 y hasta 2003 en 8.7 por ciento mientras que el incremento de la

matrícula en preescolar y en primaria ha sido de 2% y 0.1%, respectivamente. Ahora hay casi medio millón de jóvenes más estudiando el último tramo de la educación básica de los que había al principio del sexenio pasado.

Sobre el financiamiento desde noviembre de 2002 los legisladores de la LIX Legislatura aprobaron mayoritariamente una reforma en la que se establecía que:

El monto anual que el Estado (Federación, Entidades Federativas y Municipios), destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos 1% del producto interno bruto a la investigación científica y

al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas<sup>19</sup>.

Por su parte, en lo concerniente a la participación de los ciudadanos en los asuntos educativos. De acuerdo con el OCE la introducción de mecanismos de consulta y participación de la sociedad constituye uno de los aspectos centrales para reformar la gestión del sistema educativo y propone tres líneas generales de acción:

- Promover formas variadas de participación en el ámbito local de manera que la comunidad se involucre en el desarrollo educativo.
- Promover la construcción de formas nuevas de participación social en el ámbito escolar buscando acrecentar el respeto y la confianza de los padres de familia en la escuela y en las autoridades educativas y,
- Cambiar el esquema tradicional de participación social encaminado a cubrir insuficiencias escolares, particularmente de recursos materiales y mantenimiento de la infraestructura, a un esquema inclusivo y de colaboración para el mejoramiento de la calidad de la educación.

A pesar de los avances alcanzados en esta materia, cabe la pena resaltar que quizá algunos de los más fuertes problemas que tenemos son:

1. Los recursos destinados a la educación resultan insuficientes;
2. En la mayoría de los contenidos de los planes de estudios prevalecen enfoques que ponen énfasis en la cantidad de información que debe adquirir el estudiante por medio de la memorización de datos, fórmulas y definiciones, descuidando el proceso de razonamiento, investigación y la correcta comunicación verbal y escrita,

---

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 2002, p. 89.

3. La rigidez y la desarticulación de los subsistemas de educación media superior imponen limitaciones a los alumnos, lo cual se traduce en dificultades de acceso, permanencia, tránsito y conclusión de sus estudios, así como reducido desarrollo de capacidades y competencias; y

4. La problemática del currículo, la formación y el desarrollo del personal docente, la capacidad de las instituciones y de los planteles para atender con pertinencia a un número creciente de estudiantes procedentes de grupos étnicos y de sectores desfavorecidos, infraestructura deficiente y falta de un sistema institucional de evaluación.

Por ello, es necesario que:

1. En México el Estado garantice los elementos básicos para la subsistencia como son el derecho a la vivienda, salud y educación, lo que hoy se constituye como uno de los principales obstáculos para transformarse en un gobierno eficaz y cercano a las necesidades más imperantes de su población.
2. Los partidos políticos asuman el compromiso moral e histórico de lograr que los ciudadanos tengan acceso a una vivienda digna, una instrucción de calidad y a emerger de la lacerante pobreza que los aqueja, en particular a los jóvenes quienes inician el camino de la vida productiva. Sin que exista una ingerencia tendenciosa de los intereses partidistas.
3. México tiene el desafío de construir las condiciones necesarias que le permitan adecuarse a las nuevas realidades y parámetros internacionales. Es urgente redoblar los esfuerzos en materia educativa, para combatir la deserción escolar que se agrava a partir de la educación media.
4. Se debe prestar atención a las necesidades y obstáculos a los que se enfrentan los estudiantes. Tener una clara visión del estudiante, de sus necesidades y de las relaciones convenientes con la sociedad y la cultura en que están inmersos, además de permitirles la posibilidad de tener cubiertos los medios económicos necesarios para poder acceder a un plantel educativo de nivel medio superior sin tener que renunciar forzosamente a continuar con sus estudios y por ende dedicarse a alguna otra actividad que le permita allegarse recursos económicos que su familia le demanda.
5. Evitar que el apoyo gubernamental sea diferido y en gran medida inocuo entre los distintos niveles educativos.
6. Lograr una equidad entre los distintos niveles de instrucción, específicamente en cuanto a la distribución del presupuesto destinado al ramo de educación.

7. Proveer a todos los mexicanos las condiciones y los ordenamientos legales necesarios que les permitan el acceso a una educación pública de calidad en todos los niveles. Con ello se podrá obtener una mejor calidad de vida, al tener plena conciencia que con la carencia de una educación de calidad, no sólo se cancela el futuro de los pueblos, sino que también se destruye su memoria y se vive sin conciencia del presente.
8. Brindar a los estudiantes un soporte económico básico durante el desarrollo de sus estudios para evitar la deserción educativa de los jóvenes por falta de recursos económicos.
9. Proveer los instrumentos necesarios para que en un corto plazo, nuestro país tenga las condiciones necesarias para que se incluya a la media superior, dentro de la educación básica que imparte el Estado.
10. Revisar cómo se está vinculando este nivel que constituye la última etapa de formación general de los estudiantes con el nivel antecedente, que es el de la secundaria, y con el nivel que sigue, que es el de estudios superiores.
11. Lograr una reforma integral del Plan de Estudios de Bachillerato para escuelas incorporadas a la Secretaría de Educación.
12. Asumir como misión el promover una mayor coordinación, a partir de la diversidad institucional, encontrar alternativas y objetivos comunes para mejorar integralmente el nivel medio superior de la educación así como la formación de profesionistas, científicos y técnicos universitarios que respondan a las necesidades sociales y culturales y a la demanda de recursos humanos calificados y competitivos.
13. Apoyar la diversificación y flexibilización de los estudios y de sus niveles, a fin de mejorar la cobertura y la permanencia.
14. Propiciar la vinculación con el sector productivo considerando la competitividad internacional.
15. Apoyar el desarrollo de la planta docente así como la actualización de planes y programas de estudio.
16. Realizar un estudio prospectivo a largo plazo en materia de educación media superior y superior a fin de formular un plan que contenga objetivos precisos, gestión de recursos y logros a alcanzar. La oferta educativa de niveles medio superior y superior deberán corresponder a las expectativas del mercado de trabajo.
17. Promover el desarrollo de niveles, modalidades, áreas del conocimiento y de habilidades que atiendan la problemática del sector productivo para lograr su competitividad interinstitucional.

18. Impulsar la diversificación y hacer más flexibles los estudios medios y superiores para lograr mayor correspondencia entre sus objetivos y las necesidades y expectativas de los estudiantes, de la sociedad en su desarrollo económico y social.
19. Continuar la diversificación de niveles y la especialización técnica, mediante las universidades tecnológicas.
20. Con pleno respeto de las legislaciones internas y de su autonomía, convocar a las instituciones para encontrar mecanismos de participación de los sectores productivos mediante metas y recursos negociados y compartidos.
21. Vincular los esfuerzos de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación con los de las empresas a fin de que se impulsen acciones de modernización, innovación y desarrollo tecnológico. Fomentar las relaciones de las instituciones públicas de educación con el sector productivo por medio de la investigación, los servicios de consultoría y la actualización de los egresados. Las actividades de extensión deberán adecuarse a los requerimientos del mercado laboral y del sector de producción de bienes y servicios.
22. Impulsar una mejor evaluación de los insumos, procesos, factores y resultados de la educación, a fin de fijar estándares progresivamente más altos de calidad mediante la acreditación y la certificación.
23. Pugnar por tener una planta académica suficientemente preparada para prestar los servicios con altos estándares de calidad, acorde con los avances del conocimiento científico y tecnológico.
24. Contar con programas de formación de profesores y promover mejores salarios para fomentar la docencia y la investigación.
25. Apoyar la actualización de planes y programas de estudio en bachillerato, licenciatura y en las especialidades tecnológicas y de posgrado.
26. Buscar la unificación de los planes de estudio de bachillerato, así como la ampliación de la oferta de nuevas opciones tecnológicas en el ámbito medio superior y superior.
27. Propiciar la asociación del sector productivo y de servicios en la revisión y reforma de planes de estudio.
28. Hacer que con la investigación de las universidades y tecnológicos se oriente a la identificación y solución de problemáticas locales.
29. Fomentar y apoyar los estudios de posgrado a fin de crear una plataforma competitiva de personas de alta calificación para que se

inserten en los procesos de innovación tecnológica y participen en los ámbitos competitivos del conocimiento.

30. Promover en las instituciones de educación superior la investigación, el desarrollo humanístico, científico y tecnológico e impulsar los programas de difusión cultural y expansión de los servicios a la comunidad.
31. Promover la actualización profesional, mediante mecanismos certificados de competencias laborales.
32. Incrementar los programas de atención a alumnos que no tengan los recursos necesarios para acceder o permanecer en la educación media superior y superior. Para ello, reforzar los sistemas de becas y de crédito existentes.
33. Gestionar mayores apoyos económicos para las instituciones que demuestren estar avanzando en su modernización y en su calidad.
34. Apoyar la gestión de financiamientos públicos y privados, nacionales e internacionales para la educación media superior y superior.

#### **5.4. Política agraria: un derecho social**

Es necesario y urgente sanear al campo mexicano. El éxodo rural, producto de la carencia de fuentes de empleo y la desatención del campo mexicano por parte del gobierno son hechos que nos ayudan a explicar porque poco más de 20 millones de mexicanos viven y trabajan en los Estados Unidos de América.

De ahí que sea necesario refrendar el compromiso del Estado frente al campo mexicano mediante una política agraria que incentive el desarrollo de obras de infraestructura rural, a efecto de sentar las bases del desarrollo agropecuario y rural.

Para tal efecto, se requiere que mediante el Constituyente Permanente se hagan modificaciones de corte constitucional. En este sentido, sabemos que el artículo 27 constitucional es el soporte formal al actual derecho agrario. En él se determina el origen de la propiedad considerándola como originaria a favor de la nación, quien ha concedido el dominio de ella constituyendo la propiedad privada y social.

A lo largo de la historia dicho precepto ha sufrido 16 modificaciones; de las cuales la más drástica, sin duda alguna, fue la hecha por el presidente Salinas en 1992, al modificar la estructura jurídica del ejido y los bienes comunales del agro mexicano.

Los ejidos y los bienes comunales se habían convertido en bienes de manos muertas imposibilitados para ser productivos en el marco de la competencia del mercado local y global. Otro de los antecedentes que motivó dicha reforma fue que la tasa de producción del campo mexicano quedó por

debajo de la tasa de crecimiento de población desde 1965, teniendo que importar productos agropecuarios que no se producían en México, resultado de las políticas agrarias aplicadas desde los años veinte, que consideraron que el problema era de tenencia de la tierra, por lo que procedieron a repartirla, dejando de lado la cuestión de la producción. Estas circunstancias fueron determinantes para buscar mecanismos que permitieran modernizar al campo mexicano y hacerlo competitivo ante la producción mundial.

Por tanto los objetivos de esta reforma fueron:

- a) Proporcionar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- b) Capitalizar el campo.
- c) Crear condiciones favorables para que los campesinos no sólo se beneficien con la posesión de sus tierras, sino de su propiedad y explotación, mejorando sus condiciones de vida y contribuyendo a elevar la producción de productos agropecuarios.

En efecto, con el objeto de poner en marcha la transformación integral del campo mexicano, el 7 de noviembre de 1991, el presidente Salinas envió al Congreso una iniciativa para reformar el artículo 27 Constitucional, con el propósito central de llevar más justicia y libertad al campesino mexicano. Entre las innovaciones que contenía la reforma constitucional se encontraban:

- ✓ El reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.
- ✓ Autonomía de la vida interna de los ejidos y comunidades.
- ✓ Reconocimiento de los sujetos de derecho agrario.
- ✓ Seguridad plena a las tres formas de de propiedad rural: ejidal, comunal y la pequeña propiedad individual.
- ✓ Posibilidad de formar sociedades civiles y mercantiles en el agro.
- ✓ Procuración e impartición de justicia agraria ágil y expedita.
- ✓ La garantía de impartición de justicia agraria con la creación de tribunales agrarios.
- ✓ El respaldo a los campesinos en la defensa de sus derechos con la creación de la Procuraduría Agraria.
- ✓ El registro y control de toda la propiedad rural con la creación del Registro Nacional Agrario.

Así, en enero de 1992 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa enviada por el Ejecutivo para reformar el artículo 27 constitucional.

Con ello, se determinó concluir el reparto agrario. Para capitalizar el campo la nueva ley reglamentaria del artículo 27 constitucional contemplaba:

- ✓ La plena autonomía en la vida interna de los ejidos y las comunidades, mediante sus asambleas;
- ✓ Reconocía el carácter de sujetos agrarios a los vecinados, poseionarios y colonos, entre otros;
- ✓ La posibilidad de la asociación entre ejidatarios e inversionistas privados;
- ✓ La facultad de enajenar las tierras ante instituciones de crédito para la obtención de recursos económicos, bajo mecanismos legales que ofrecieran seguridad jurídica a los campesinos;
- ✓ La posibilidad de constituir sociedades civiles y mercantiles, además de las ya existentes;
- ✓ La creación de Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, para impartir justicia en la materia y, salvaguardar los Derechos de los distintos sujetos agrarios; así como
- ✓ La creación del Registro Agrario Nacional cuyas funciones son muy similares al Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Como resultado de lo anterior, se fueron instituyendo las acciones agrarias básicas o de tierra: restitución, dotación, ampliación de ejido y creación de nuevo centro de población, así como el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales.

A partir de la reforma mencionada, se da plena libertad a los ejidos y comunidades, mediante sus asambleas en lo colectivo, así como a sus integrantes en lo individual, se pueden asociar con capital privado ya esa nacional o extranjero.

Hoy en día los distintos sujetos agrarios, tienen la oportunidad de conocer sus derechos y también sus obligaciones. Se persigue buscar mejores condiciones de vida para los hacedores de la Revolución, los campesinos de nuestro país. En este sentido, ha surgido el concepto del “derecho social”, que descansa en una normatividad y prácticas jurídicas destinadas a proteger a personas o grupos sociales, a efecto de equilibrar las relaciones sociales que conduzcan a la convivencia y solidaridad.

En este orden de ideas, comparto la idea del Partido Revolucionario Institucional sobre la necesidad de “una política de Estado para el campo basada en los cuatro ejes del desarrollo rural: La infraestructura y los servicios para el bienestar de la sociedad rural; Un amplio desarrollo de capacidades que exige una inversión en todos los actores; El fomento productivo y empresarial; El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. A los cuatro ejes fundamentales se suma la participación de los productores rurales y campesinos en todos los eslabones de las cadenas productivas en especial en aquellos de mayor plusvalía, así como en la consolidación de programas y apoyos orientados a la rentabilidad, la competitividad y la certidumbre”. Canalizar las pretensiones jurídico-agrarias de los campesinos, que demandan tierras, aguas o bosques, en el marco de la normatividad agraria, es, y debe ser los objetivos y justificación de los procedimientos agrarios.

De concretarse, esta reforma agraria se permitirá incorporar a los trabajadores del campo a la riqueza nacional por conducto de tierras, aguas, y bosques para fines agropecuarios. En efecto, “con el ejercicio de las normas jurídicas agrarias el Estado posibilita, además de la protección, la verdadera integración de los hombres del campo a la economía nacional”<sup>20</sup>.

El TLC, los subsidios a la agricultura, la ganadería, las diferencias económicas y tecnológicas, su análisis y propuestas requieren de un estudio específico.

## 5.5. Desarrollo sustentable y medio ambiente

Basta señalar que en nuestro país según estimaciones “cada año se deforestan 600 mil hectáreas, lo que equivale a la superficie del Estado de Tlaxcala y el Distrito Federal juntos. Tenemos la quinta tasa de deforestación más alta del planeta, superado solamente por el arrasamiento de las zonas selváticas de Brasil, Indonesia, Sudán y Zambia”<sup>21</sup>. Situación que nos coloca ante la complejidad de un problema que requiere políticas de corte ecológico diseñadas para salvaguardar la salud de los mexicanos y el futuro ambiental del país.

Para tal efecto, es necesario que México se encamine hacia el desarrollo sustentable, mediante un proceso de desarrollo sostenido y equitativo de la calidad de vida, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, que no comprometa los recursos naturales de las generaciones futuras. En suma, es necesario buscar un desarrollo que tenga presente la conservación de nuestro medio ambiente mediante tres ejes fundamentales: crecimiento económico, equidad social y protección al medio ambiente.

De tal suerte, es necesario plantear el uso intensivo y racional de los recursos renovables a un ritmo que no exceda su tasa de renovación, así como el uso de los recursos no renovables como el petróleo y la minería en general, en un ritmo no superior al necesario para su sustitución por recursos renovables. El objetivo es conservar la diversidad biológica, reducir la cantidad de residuos a una magnitud que el ecosistema pueda asimilar o bien que seamos capaces de reciclar.

En efecto, el proyecto de desarrollo sustentable en México deberá incluir:

- ✓ El fortalecimiento de capacidades locales de gestión, negociación y procesos de consulta;
- ✓ Generación de oportunidades de potenciamiento económico local sustentable;
- ✓ Actividades de preservación y valorización cultural;
- ✓ Desarrollo del turismo regional ecológico y sustentable;
- ✓ Pago por servicios ambientales (generación y protección de fuentes de agua);

---

<sup>20</sup> José Ramón, Medina Hernández, Derecho Agrario, Harla, México, pp. 19-21.

<sup>21</sup> PRI, *op. cit.*, p. 80.

- ✓ Desarrollo forestal sustentable;
- ✓ Acuacultura y agricultura sustentable, y productos orgánicos de alto valor;
- ✓ Diversificación productiva y agroforestería;

En este sentido, el PRI ha propuesto una política decidida de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Considerando que es fundamental impulsar la revisión del marco legal federal y de los Estados de la República, para asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en especial, en lo relativo al uso y conservación de los bosques y de las aguas. En efecto, proponen una legislación específica en materia de aprovechamiento sustentable de los bosques, y una revisión y adecuación a la normatividad aplicable al uso y aprovechamiento de las fuentes de agua disponibles para uso humano, industrial y agrícola.

## **5.6. Otros ámbitos de las garantías sociales en la Reforma del Estado**

La empresa de la Reforma del Estado en materia de Garantías Sociales necesariamente debe de ser incluyente. El escenario actual demanda no negar las bondades del Estado, el crecimiento económico y el desarrollo a amplios sectores de la población. Por el contrario, en el seno de los trabajos y el consenso en la Comisión Ejecutiva de Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado será necesario que se diseñen y pongan en marcha Políticas Públicas que garanticen garantías sociales de alcance universal. En este sentido, algunas de las propuestas son entre otras:

- ✓ *El derecho a la igualdad social.* Elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos al desarrollo social, así como la obligación del Estado a garantizar igualdad de condiciones y no simplemente de oportunidades.
- ✓ *Fomento cultural: base de la identidad nacional.* Es necesario que la cultura esté al alcance de todos y cada uno de los mexicanos, no sólo como espectadores, sino como productores y actores de la misma identidad mexicana, ello mediante el fomento de las expresiones artísticas y la formación y estímulo de nuevos talentos artísticos en todas sus expresiones. Para ello, se propone la creación de una ley de fomento cultural.
- ✓ *Disminución de los índices de pobreza.* De acuerdo con el Comité Técnico de Evaluación de la Pobreza, la pobreza alimentaria pasó de 24.2% en el año 2000 a 17.3% en 2004; la pobreza de capacidades pasó de 31.9% en 2000, a 24.6% en 2004; y la pobreza patrimonial pasó de 53.7% en 2000 a 47% en 2004. Es necesario entonces que estos niveles disminuyan, por ello se considera necesario “impulsar la elevación a rango constitucional del derecho a la seguridad alimentaria”. Ciertamente, ello no asegura en ninguno momento la erradicación de la pobreza en México, aunque si el derecho de los mexicanos a no permanecer en ese estanco. Para ello se propone la creación de un Consejo Económico y Social encargado de analizar y definir estrategias encaminadas a combatir la pobreza en las zonas rurales del país a fin de “romper el círculo de desnutrición,

marginación, enfermedades y analfabetismo que parecen ser inherentes al medio rural, y en el que se encuentran insertos amplios grupos poblacionales”.

- ✓ *Mayor reconocimiento de los pueblos indígenas.* A pesar de los alcances obtenidos en esta materia en los años recientes, es necesario propiciar una mayor representación y participación de los pueblos indígenas en las decisiones de orden municipal, estatal y federal. De ahí la propuesta del PRI de la “creación de una Circunscripción Nacional Indígena, que asegure la representación en el Congreso Federal”.
- ✓ *Adultos mayores.* La pirámide demográfica en México se está invirtiendo pronto habrá más adultos mayores que jóvenes. Por tanto, el gobierno federal, en conjunción con el Conapo y el INEGI, habrá de diseñar políticas públicas en favor de esos amplios segmentos en materia de salud y seguridad social.

## Conclusiones

Bien entendido, todo proceso de reforma, es un intento por corregir o por ajustar algo que no está funcionando adecuadamente, reformar literalmente quiere decir volver a formar. Bajo esta perspectiva, como debe entenderse el hecho de que la historia de México esté plagada de procesos de reforma; significará acaso que durante más de dos siglos no hemos tenido la claridad para formar de una vez por todas o por concedernos una unívoca definición de lo que queremos sea nuestro régimen de estado y de gobierno. Tal vez sea muy drástico verlo en esos términos porque siendo objetivos descontando unos cuantos años de tentación por una monarquía absoluta o republicana, la mayor parte de estos casi 200 años, la línea ha sido aunque con distintas versiones, hacia la república democrática.

¿Cómo explicar entonces que tengamos una necesidad casi permanente de reformar? Lo que se evidencia a lo largo de este trabajo es que cada proceso de reforma ha sido incompleto, no ha habido o la convicción o la disposición para llevar las reformas hasta sus últimas consecuencias. Si a lo anterior agregamos, que el contexto político es el que en la mayoría de los casos constituye la causa de los procesos de reforma podemos concluir que estos han sido productos o víctimas (según quiera verse) de circunstancias políticas, de iniciativas que surgen por la necesidad de apuntalar legalmente una estrategia política y no como consecuencia de un proceso reflexivo generado a partir de una amplia discusión, en el que se definan los mejores caminos y se adopten las alternativas que más convienen al país con independencia de quien o quienes las impulsen.

Desde la perspectiva de la ciencia política, lo anterior además de comprensible, puede llegar a concebirse como necesario para ajustar aquello que tal vez en otro escenario pudiera haber implicado altos costos políticos, económicos e incluso sociales. En la visión del politólogo, vale más la prudencia si esta garantiza continuidad, que la claridad y profundidad si esta trae consigo demasiados riesgos, la visión del corto plazo por tanto se impone a la de largo plazo, sabemos que todo cambio lleva implícito un costo y se ha optado por pagarlo “en abonos” y no liquidarlo de una vez, aunque al final del periodo los “intereses” cobren una factura demasiado elevada.

Ahora estamos, otra vez, ante un nuevo proceso y aunque en esta ocasión se ha innovado al aprobar una Ley que garantiza que al cabo de un año se habrán adoptado reformas en campos específicos, sin querer ser pesimistas, podemos anticipar que esta no será “la reforma” que se necesita, sino una más de la ya larga historia, diferente pero al fin y al cabo incompleta.

Si nos atrevemos a hacer este pronóstico, no es porque dudemos de la capacidad de algunos legisladores y miembros de la clase política que encabezan estos esfuerzos, sino porque no advertimos en el resto la convicción de realmente llevar los cambios a fondo y porque anticipamos que algunos grupos internos de partidos políticos que se han especializado en la estrategia del “boicot”, no tienen la disposición para discutir ni el interés en sumarse a reformas que resulta más cómodo criticar que proponer cambios

para mejorarlas. Desafortunadamente, estas condiciones impiden que las reformas de fondo que tienen que llegar al plano constitucional se vean impedidas para concretarse.

Por otra parte resulta importante destacar que hoy por hoy, existe la convicción de que, si bien los ajustes a los sistemas de gobierno y electoral resultan de gran relevancia, el país y la sociedad reclaman también que se propicien las condiciones para tener una mejor educación, un sistema más eficiente de salud y políticas públicas que realmente impulsen el desarrollo agropecuario sustentable. Esto revela una claridad acerca de los problemas que se padecen en estos campos y otros sectores de la vida nacional y también de la importancia de que cada campo, cada línea de acción tenga un soporte legal adecuado, actualizado y sobre todo aceptado por todos los agentes que en el mismo participan.

Lo anterior habla de que la sociedad mexicana ha comprendido que por importante que sea tener un Presidente competente y por equilibrado que sea el ejercicio de los poderes públicos, entre otros factores, ello no es suficiente para mejorar las condiciones y calidad de vida de todos los mexicanos; esto obliga a que quienes participan del quehacer político, tengan la necesidad de desarrollar una sensibilidad muy especial, por un lado para negociar acuerdos con otras fuerzas políticas, pero sobre todo para entender los consensos sociales, encabezarlos y representarlos.

Aquí cabría diferenciar con claridad estos consensos sociales de las movilizaciones artificialmente creadas, en el primer caso hay una expresión de los verdaderos involucrados en el tema, que nace de un conocimiento de fondo de su situación y que sobre todo tiene una propuesta que defender. En el segundo caso, se trata sólo de parte de una estrategia para impedir la acción, para desgastar al contrario y lejos de contar con propuestas, se quedan anclados en un estatismo que desvirtúa los problemas y que oculta a los verdaderos interesados.

Por otra parte, hay que reconocer que este estado permanente de reforma del Estado Mexicano, si bien ha retrasado definiciones importantes, por el otro lado a consolidado la convicción social y política de que el sistema que queremos, el que nos conviene y el que tiene viabilidad se ajusta en lo general al de una república, federal, representativa y democrática. Hoy nadie piensa en modelos monárquicos o en modelos totalitarios del corte de los países del este europeo durante la segunda mitad del siglo pasado.

Esto que parece sencillo, requirió como se demuestra en el primer capítulo de este trabajo, de casi noventa años de luchas intestinas de guerras defensivas contra el ataque de potencias con intereses intervencionistas y de fuertes tendencias en el interior del país que no coincidían con la visión republicana. Ciertamente lo extendido de este periodo, se tradujo en altos costos en todos los órdenes, pero al mismo tiempo logró la unidad nacional en torno del modelo de estado y de gobierno.

Gracias a ello, el estado de reformas que se ha vivido en el país a partir de 1917, se ha dado en términos generales en un marco de civilidad, no exento de cierta dosis de control político desbordado, pero con mínimos costos de violencia social. El reto sin embargo, ya no puede limitarse a que el estado de reformas continúe sino a que este toque algunos conceptos que justo es decirlo se han instalado en calidad de mitos más que de valores actuantes y vivos.

Algunos de ellos ya han sido revisados y ajustados como la “ciudadanización” del control de los procesos electorales y la limitación de la participación estatal en sectores clave de la economía. En contra parte, otros sobreviven en su calidad de mitos, limitando alternativas que ofrecen mayores oportunidades y que contribuirían a una auténtica modernización.

Otro ámbito en el que sobreviven mitos que anclan las posibilidades de reforma es sin duda el hacendario, la regla de la proporcionalidad mediante la cual las contribuciones al erario están en función de la capacidad e ingresos, resulta con mucha frecuencia cuestionada y cuestionable. No es posible ofrecer simplemente reducir los impuestos o no elevar su número y su monto y al mismo tiempo que es necesario obtener mayores recursos para ampliar, por ejemplo los programas de beneficio social.

La eficiencia en el gasto, que se argumenta como el camino para lograrlo, es viable pero tiene un límite, que cuando se rebasa provoca que la búsqueda de la eficacia se cambie por el efecto mediático. Un ejemplo de ello es ofrecer la reducción de las percepciones de los servidores públicos o la reducción porcentual del número de los mismos. En el primer caso se cierran las posibilidades de que el sector público disponga de una oferta competitiva en el mercado de trabajo, lo que incide en que se tengan que contratar personas con capacidades técnicas y profesionales limitadas. En el segundo, al no realizar un adecuado estudio funcional de cargas de trabajo, se provoca que existan áreas con exceso de personal y otras con serías limitaciones lo que lejos de elevar la eficacia la desalienta.

Bajo estas premisas es posible enunciar las siguientes conclusiones:

1. Históricamente, en nuestro país se ha registrado un estado permanente e incesante de reformas, más que llevar a cabo procesos aislados de reforma del Estado.
2. En general, existe la convicción arraigada de que el sistema estatal y de gobierno pertinente debe ser el de una república federal, representativa y democrática.
3. Usualmente las reformas han sido consecuencia de coyunturas políticas, no de procesos de reflexión y análisis político socialmente compartido.
4. El actual proceso de Reforma del Estado ha introducido una modalidad que lo hace distinto de los que lo han precedido y que, al comprometer tiempos y temas a abordar, sentará un antecedente de compromiso y resultados conveniente.
5. A pesar de lo anterior, no se vislumbran las condiciones de consenso político que garanticen que este proceso logre reformas de fondo.
6. La Reforma del Estado en México reclama considerar los aspectos de las garantías sociales como parte esencial de la misma; sin embargo su

amplitud es tal que no es posible ni resulta conveniente concebirlas como parte integral del mismo proceso.

7. En el mismo sentido, las singularidades y particular relevancia hacen que la reforma al sistema tributario se lleve a cabo en un proceso separado de la Reforma del Estado.
8. Se debe alentar la discusión y análisis sobre mitos en diversos ámbitos, que están reduciendo la potencialidad de cambios necesarios y urgentes y que no ponen en entredicho nuestro convencimiento y compromiso con un régimen republicano, federal y democrático.
9. Es fundamental que las fuerzas y actores políticos, entiendan la Reforma del Estado como un proceso que tiene que rebasar la coyuntura política del momento. Sólo con un compromiso y una visión de largo plazo será posible avanzar en las reformas que hagan al Estado mexicano más eficiente, menos oneroso y más efectivo para atender las necesidades de desarrollo integral y equilibrado.
10. Con todo, no se puede ignorar el entorno político o social que prevalece en diversas etapas de nuestro devenir como nación, a veces favorable y a veces adverso. De ahí que tampoco se pueda pasar por alto la indispensable sensibilidad de los actores políticos para advertir la viabilidad de las propuestas, incluso, con un sentido de gradualismo para no desandar lo alcanzado, para no echar por la borda lo que lograron las generaciones que nos precedieron. Hoy están presentes nuevos componentes, la globalización, los medios de comunicación, la fuerte competitividad en todos los órdenes que va situando a las naciones en viables e inviables en función de sus oportunidades de desarrollo. Creo que, sin detrimento de nuestra pluralidad y diversidad inherente a una democracia, aún en medio de nuestras contradicciones y contrastes, hay algo incuestionable: no podemos ni debemos ignorar el valor de la unidad como nación, ésta resulta indispensable en las probabilidades para alcanzar un futuro digno y promisorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adede, Andrónico O.; *Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo (1972-1992)*, editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- Aguilar Villanueva, Luis F.; *El estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa, México, 1992.
- Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales, *La organización de las elecciones*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- Andrea Sánchez, Francisco J.; *et al., La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.
- Arellano García, Alfredo; *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 1985.
- Arnaiz Amigo, Aurora; *Instituciones Constitucionales Mexicanas*, Textos Universitarios, México, 1999.
- Arredondo Ramírez, Pablo; *et al., Así se calló el sistema, comunicación y enlaces en 1988*. Universidad de Guadalajara, México, 1991.
- Arredondo Ramírez, Vicente; *Hacia una nueva cultura ciudadana en México*, UIA, México, 1996.
- Aziz Nassif, Alberto; Peschard, Jacqueline; *Las elecciones Federales de 1991*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Banco Mundial; *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco*. Washington, DC., 1996.
- Barquín Álvarez, Manuel; *La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Benítez Bribiesca, Luis; *La patología ambiental*, en *OMNIA*, no. 26, junio, México, 1993.
- Brañes Ballesteros, Raúl; *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; *Reforma del Estado en los años noventa: Logica y mecanismos de control. De la educación en los países en desarrollo: opciones de política*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Briseño Aliste, Alberto; *Sistema Electoral mexicano*. Tesis, Universidad Panamericana, México, 1999.
- Bryce, James; *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1988.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; *El juicio de amparo*, Porrúa, 29ª edición, México, 1992.
- \_\_\_\_\_; *Renovación de la Constitución de 1917*, Editado por el Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.
- Cabo De La Vega, Antonio; *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, 1994, UNAM.
- Caicedo, J.; *Diagnóstico de la educación latinoamericana y propuestas para el futuro*, en *Revista de Estudios Sociales*, no. 87. 1996.

- Calcagno, A. E.; *El financiamiento de la educación en América Latina*, OEI, Madrid., 1992.
- Camacho Solís, Manuel; Valadés, Diego; *Gobernabilidad democrática: ¿qué reformas?*, IIJ-UNAM-Cámara de Diputados. LX Legislatura, 2005.
- Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, Instituto de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2006.
- Camou, Antonio; *Gobernabilidad y Democracia*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Ejemplar No. 6. México.
- Canedo, Catalina et al.; *La aplicación de los nuevos planes y programas de estudio para la educación secundaria*. Editado por la Dirección General de Educación Secundaria Técnica, Subdirección académica. México, 1994.
- Carbajal, Juan Alberto; *Estudios Constitucionales*. Porrúa, México, 2000.
- Carbonell, Miguel (comp.); *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, 2002.
- \_\_\_\_\_; *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. IIJ-UNAM, México, 2000.
- Carmona, María del Carmen; *Derecho Ecológico*, IIJ-UNAM, México, 1990.
- Carpizo Jorge; "La Reforma política mexicana de 1977", en *Anuario jurídico*, México, t. VI, 1979.
- \_\_\_\_\_; *Estudios constitucionales*, UNAM, México, 1980.
- \_\_\_\_\_; *La constitución mexicana de 1917*, Porrúa, México, 13ª edición, México, 2002.
- Carvajal, Juan Alberto; "Tratado de derecho constitucional", México, 2002.
- Caso, Ángel; *Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1950.
- Castellanos Hernández, Eduardo; *Formas de gobierno y sistemas electorales en México: 1912-1994*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C., 1996.
- Conapo; *Situación actual de las y los jóvenes en México*. Diagnóstico sociodemográfico, Documentos Técnicos, Consejo Nacional de Población, México, 2000.
- Cosío Villegas, Daniel, et al; *Historia mínima de México*. El Colegio de México, México, 8ª reimpresión, 1999.
- Covián Andrade, Miguel; *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*. CEDIPC, México, 2002.
- \_\_\_\_\_; *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad y Control del Poder Político*. Editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. A. C., México, 2004.
- \_\_\_\_\_; *La teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático*, Editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. A. C., México 2002.
- \_\_\_\_\_; *Teoría Constitucional*, CEDIPC, segunda edición, México, 2000.
- De Buen Lozano, Néstor; *Seguridad Social*, Porrúa, 2ª. Edición, México, 1999.
- De Ibarrola, Antonio; *Derecho Agrario*, Porrúa, actualizada, México, 1998.

- De la Madrid H., Miguel; "Reforma a la Constitución Federal en materia de representación", en *Revista de Derecho de México*, México, núm. 50, 1963.
- Easton, P., Klees, S.; *Educación y economía: otras perspectivas*, vol. 20, no. 4.
- Echeverría, Rodolfo; *El Programa Nacional de Solidaridad. Los resultados y las perspectivas*, en *El Cotidiano* no. 49, julio-agosto, 1992.
- Eicher, J.C.; Chevailler, T.; *Replanteamiento de la financiación de la educación postobligatoria*, en *Perspectivas*, vol. 20, no. 2, 1991.
- Fleury, Sonia; *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- Fuentes Molinar, Olac; "*La educación secundaria, 1993-1999. Elementos de evaluación y perspectivas*". Conferencia dictada en la Reunión Nacional para la presentación del Plan de estudios 1999 de la Licenciatura en Educación secundaria, 13 de septiembre de 1999, México.
- Galeana, Patricia (compl.); *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación, México, 1998.
- Gallardo, Rubén; *Prontuario Agrario*, Porrúa, México, 2001.
- García Cotarelo, Ramón; De Blas Guerrero, Andrés; *Teoría del Estado y Sistemas Políticos*, Editado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Tomo I, Madrid, 1978.
- Galván Rivera, Flavio; *Derecho procesal electoral mexicano*, McGraw -Hill, México, 1997.
- García García, Raymundo; *Derecho Político electoral*, Editado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997.
- Gómez Tagle, Silvia; *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, México, 1990.
- González Casanova, Pablo, et. al.; *Las elecciones en México, evolución y perspectivas. Siglo XXI*. México, 1985.
- González Márquez, José Juan; Montelongo B., Ivett; *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, UAM Azcapotzalco, México, 1999.
- González Oropeza, Manuel; *El Federalismo*, UNAM, México, 1995.
- Guerra López, Rodrigo; "*Educación para la democracia*", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXVII, 1º y 2º trimestres de 1997.
- \_\_\_\_\_; "*La democracia como adjetivo*", en *Memorias del Foro Internacional para la Democracia y el Desarrollo*, Partido Acción Nacional, México, 1997.
- Gutiérrez Nájera, Raquel; *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2000.
- Heller, Hermann; *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Hernández, Rogelio; *El Congreso Mexicano*, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994.
- Huntington, Samuel; *El orden político en las sociedades en cambio*, Edit. Paidós, España 1966.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas; *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2004.
- Lassalle, Ferdinand.; *¿Qué es una constitución?* Ariel, 2ª edición, España, 1982.
- Loewenstein, Kart; *Teoría de la Constitución*, Ariel, 2ª edición, España, 1976.
- Lombardo Aburto, Horacio; *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. IJ-Porrúa. México, 2000.
- López Moreno, Javier; *La reforma política en México*, Centro de Documentación Política A. C., México, 1979.
- López Portillo José; *Reforma Política*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1978.
- Maquiavelo, Nicolás; *El Príncipe*. EDAF, España, Madrid, 1984.
- Márquez Rábago, Sergio; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*, Porrúa, México, 2003.
- Mendoza Velázquez, Enrique; *La lid democrática. Reforma electoral 1917-2003*. México, 2004.
- Meneses Morales, Ernesto; *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911. La problemática de la educación mexicana en el siglo XX*, Porrúa, México, 1983.
- Meneses Ruiz, José Mario; *Las sucesiones presidenciales en México*. Ediciones El Caballito. México, 1999.
- Montesquieu, Charles de Secondat; *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1977.
- Morales Paulín, Carlos Axel; *Reforma al Sistema electoral mexicano*. Plaza y Valdés editores, México, 1997.
- Morandé, Pedro; *Cultura y modernización en América Latina. Ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación*, Encuentro, Madrid, 1987.
- Muñoz, Virgilio; *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Porrúa-UNAM, México, 2002.
- Narro Robles, José; *La Seguridad Social Mexicana en los albores del siglo XXI*. FCE, México, 1993.
- Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 1998.
- Núñez Jiménez, Arturo; *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991.
- Osorio Marbán, Miguel; *Presidentes de México y dirigentes del partido*, Edit. Hersa, Secretaría de Información y propaganda del CEN del PRI, México, 1993.
- Pacheco Pulido, Guillermo; *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, Edit. Porrúa, 3ra edición, México, 2001.
- Patiño Camarena, E. Javier; *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Edit. Oxford, México, 1999.
- Patiño Camarena, Javier; *Análisis de la Reforma Política*, IJ-UNAM, México, 1980.
- Peschard, Jacqueline; "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio de 1993.
- Quiroz Acosta, Enrique; *Lecciones de Derecho Constitucional*. Porrúa. México, 2002.

- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Editado por la Real Academia Española, Vigésima Edición, Tomo II, Madrid, 1986.
- Rebolledo, Juan; *La Reforma del Estado Mexicano*, FCE, México, 1993.
- Reyes Heróles, Jesús; *Discursos Políticos 1972-1975*, Comisión Nacional de Ideología del CEN del PRI, México, 1990.
- Rives Sánchez, Roberto; *La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI*. Plaza y Valdés editores. México, 2000.
- Sáenz López, Karla; *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México, 2003.
- Salinas de Gortari, Carlos; "Reformando al Estado" en *Nexos* 148, abril 1990.
- Sánchez, Bringas Enrique; *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 1997.
- Sartori, Giovanni; *Teoría de la Democracia*, Alianza, México, 1989, Vol. I.  
 \_\_\_\_\_; *Homo Videns*, Edit. Taurus, México 2000.  
 \_\_\_\_\_; *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE, México, 2001.
- Schemelkes, Silvia, et. al.; *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*, Porrúa, México, 2002.
- SEP; *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, 18 de mayo de 1992.
- SEP; *Plan y Programas de estudio*. Editado por la SEP, 2a. edición, México.
- Sepúlveda, Ricardo J; "La forma de gobierno en la Reforma del Estado". Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Sirvent, Carlos (coord.); *Partidos Políticos y procesos electorales en México*, FCPYS-UNAM, México, 2002.
- Stephan, Otto Erwin (coord.); "Segundo Seminario Internacional de Investigadores de Xochimilco", Tomos I y II, edita la Asociación Internacional de Investigadores de Xochimilco, México 1999.
- Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1989.
- Tena Suck, Rafael; Ítalo Morales, Hugo; *Derecho de la Seguridad Social*. PAC, México, 1992.
- Tenzer, Nicolás; *La sociedad despolitizada*, Paidós, Barcelona, 1990.
- Tirado, Felipe (1990); "La calidad de la educación básica en México" en *Ciencia y Desarrollo*, Núm. 91, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- Valadés, Diego; "La Constitución Reformada", *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones, México a través de sus constituciones*, 2ª ed, México, 1979.  
 \_\_\_\_\_, et al; *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, UNAM, México, 1999.
- Varios Autores; *Hacia una nueva constitucionalidad*, IJ- UNAM, 1ª edición, 1999, México.
- Varios Autores; *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos*, 1ª edición, Porrúa, 2000, México.
- Vega, Pedro; *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1991.

Villarreal, René; *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE, México, 1993.

Von Cube, Félix; *La Ciencia de la Educación*, Ediciones CEAC, Barcelona, España, 1981.

Weber, Max; *Economía y Sociedad*. FCE, 2a. edición, México, 1987.

Zapata, Mario; *Reforma educativa. ¿Para qué?*, FCE, México, 1993.

## HEMEROGRAFÍA

Agustín Rodríguez Fuentes, “No una reforma laboral regresiva” en *Revista Legislatura*, año 3, no. 19, octubre de 2005, p. 8.

Consejo Editorial, “Dignificar la Función Parlamentaria, Objetivo del Grupo de Trabajo de Reforma del Congreso”, en *Revista Legislatura*, septiembre, 2004, año 2, núm. 6, p. 9.

Elías Romero de Apis, “Nivelemos los poderes públicos fortaleciéndolos, no restándoles potestades” en *Revista Legislatura*, año 4, número 38, mayo de 2007, pp. 12 y ss.

Jorge Enrique Cervantes Martínez, “Actualización y modernización de la Ley Federal del Trabajo” en *Revista Legislatura*, año 2, no. 7,

Margarita Zavala, “Necesaria una reforma que facilite la creación de empleos y las contrataciones” en *Revista Legislatura*, año 3, no. 19, octubre de 2005, p.5.

Tulio Zaldívar, “Primera señal de acuerdos y consensos” en *Revista Siempre!*, diciembre de 2006.

\_\_\_\_\_, “Reforma del Estado” en *El Sol de México*, sábado 24 de febrero de 2007.

## CIBEROGRAFÍA

[H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión](http://www.diputados.gob.mx)

<http://www.diputados.gob.mx>

[H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión](http://www.senado.gob.mx)

<http://www.senado.gob.mx>

[Instituto Federal Electoral](http://www.ife.org.mx)

<http://www.ife.org.mx>

Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.

<http://www.inep.org>

[Periódico El Universal](http://www.eluniversal.com.mx)

<http://www.eluniversal.com.mx>

Periódico La Jornada  
<http://www.jornada.unam.mx>

Periódico Reforma  
<http://www.reforma.com>

Universidad Nacional Autónoma de México  
<http://www.tuobra.unam.mx>