María Amparo Casar
e Ignacio Marván
Coordinadores

# REFORMAR SIN MAYORÍAS

## La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012

José Antonio Caballero Juárez, Miguel Carbonell, María Amparo Casar, Lorenzo Córdova Vianello, Sergio López Ayllón, Eric Magar, Ignacio Marván, Francisca Pou Giménez, José María Serna de la Garza

TAURUS
PENSAMIENTO

taurus

*Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*
D.R. © María Amparo Casar e Ignacio Marván, coordinadores, 2014

D.R. © Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V., 2014
Av. Río Mixcoac 274, Col. Acacias,
México, D.F., C.P. 03240
Teléfono 5420 75 30
**www.editorialtaurus.com/mx**

Agradecemos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México el apoyo otorgado para la realización de la presente obra.

Primera edición: febrero de 2014
ISBN: 978-607-11-2958-1

Impreso en México

Todos los derechos reservados.
Reservados todos los derechos conforme a la ley. El contenido y los diseños íntegros de este libro se encuentran protegidos por las Leyes de Propiedad Intelectual. La adquisición de esta obra autoriza únicamente su uso de forma particular y con carácter doméstico. Queda prohibida su reproducción, transformación, distribución y/o transmisión, ya sea de forma total o parcial, a través de cualquier forma y/o cualquier medio conocido o por conocer, con fines distintos al autorizado.

PRISA EDICIONES

# Índice

Prefacio . . . . . 9
*María Amparo Casar e Ignacio Marván*

Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012 . . . . . 13
*María Amparo Casar e Ignacio Marván*

Las reformas en materia de derechos fundamentales . . . . . 87
*Francisca Pou Giménez*

Tres grandes reformas: derechos humanos, justicia penal y acceso a la información . . . . . 139
*Miguel Carbonell*

Alcances y limitaciones de las reformas en el sistema de impartición y procuración de justicia . . . . . 183
*José Antonio Caballero Juárez*

Sistema electoral y sistema de partidos. Pluralismo político en las reformas constitucionales en materia electoral . . . . . 217
*Lorenzo Córdova Vianello*

Los contados cambios al equilibrio de poderes..... 259
*Eric Magar*

Las reformas al federalismo mexicano..... 295
*José María Serna de la Garza*

Reformas para la transparencia y la rendición de cuentas ..... 329
*Sergio López Ayllón*

Los autores ..... 365

# Prefacio

*María Amparo Casar e Ignacio Marván*

*Reformar sin mayorías* es producto de una investigación colectiva realizada con el objetivo general de analizar los cambios constitucionales que han tenido lugar en México desde que su política se ha desarrollado bajo gobiernos sin mayoría en el Congreso.

En el contexto de un debate público en el que ha prevalecido la idea de que la ausencia de mayoría en el Congreso provocó la parálisis o, en el mejor de los casos, la producción de reformas constitucionales insustanciales, nos propusimos investigar sistemáticamente el número de reformas constitucionales aprobadas durante las cinco legislaturas que cubren el periodo 1997-2012, los temas que abordaron, la orientación, el contenido y la profundidad de las mismas, así como las coaliciones parlamentarias formadas para su aprobación.

Gracias al apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México) los coordinadores de este libro pusimos en marcha el proyecto "Pluralismo y Reformas constitucionales en México: 1997-2012". La primera tarea consistió en hacer una revisión exhaustiva de la Gaceta Parlamentaria tanto de la Cámara de Diputados como del Senado para recopilar la información relativa a todas las iniciativas de reforma constitucional presentadas en ambas cámaras en las cinco legislaturas: los textos respectivos, los dictámenes, las votaciones de las que fueron presentadas ante el pleno y los sesenta y nueve decretos que finalmente fueron apro-

Pero eso supone un ejercicio no sólo de inventiva, sino también un repensamiento de los modos y los estigmas, profundamente arraigados en nuestras mentalidades, con los que se aborda la tarea política. Padecemos una especie de presidencialismo mental, por un lado, y, por otro, una insuperable obsesión por lo electoral como la vía mediante la cual pretendemos resolver nuestros problemas. Debemos, en ese sentido, dejar atrás la expectativa de que en una democracia plural como la nuestra, la institución presidencial puede resolverlo todo y, por tanto, aprender a bajarnos de la "noria electoral".

Pero esto debe hacerse de manera prudente y tomando en cuenta de manera permanente los principios y valores democráticos que penosamente hemos alcanzado para lograr ser refractario, ante los vientos de cambio que insistentemente soplan en estos tiempos, de las muchas pulsiones y añoranzas autoritarias que pululan en el ambiente y que esperan terrenos fértiles para germinar.

## Bibliografía


Aparicio, Javier, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*, Serie Temas selectos de derecho electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

——, "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (coord.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, vol. xv, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *Dinero, elecciones, corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

*Memoria del Proceso Electoral Federal 1994*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Murayama, Ciro, "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y voto: Política y Elecciones*, núm. 98, México, 15 de abril de 2001.


# Los contados cambios al equilibrio de poderes[1]

*Eric Magar*[*]

*A la memoria de Alonso Lujambio, estudioso incansable del poder compartido.*

## Introducción

La separación del poder es el rasgo más característico de nuestras instituciones políticas. De los cuatro principales modos de separar el poder del gobierno de una república —a saber, entre cámaras legislativas que representan intereses distintos; entre la redacción y la sanción de la ley; entre la ejecución de ésta y su interpretación; y entre jurisdicciones nacional y locales con facultades distintas—,[2] la Constitución mexicana los adoptó todos.

[*] Profesor-investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Correo electrónico: emagar@itam.mx.

[1] Agradezco la asistencia de investigación de Mariana Meza Hernández y Lucía Motolinía Carballo, los comentarios de Julio Ríos Figueroa y el generoso apoyo de la Asociación Mexicana de Cultura, A. C. para la realización de una parte de este trabajo. Cualquier error u omisión es entera responsabilidad del autor.

[2] Véanse al respecto María Amparo Casar, "El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso", en Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la Reforma Política: Claves del cambio constitucional en México*, México, CIDE, 2010; Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (coords.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001; Arend Lijphart, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en*

La separación del poder, presente en mayor o menor grado en todo el continente, es una fórmula clásica para, si no impedir, cuando menos dificultar sustantivamente la explotación del gobernado por su gobernante.[3] Para que esta separación opere efectivamente, requiere además del equilibrio de los poderes. Madison plantea esto con elocuencia al formular que "la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes [...] reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás [...]. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición".[4]

El presente trabajo estudia reformas constitucionales adoptadas desde el advenimiento del gobierno sin mayoría en México (en septiembre de 1997) en busca de cambios sustanciales a la estructura del equilibrio de poderes del gobierno. Conforme con la división temática del volumen, por *gobierno* entenderé aquí el nivel federal únicamente, omitiendo por completo los cambios relativos de autoridad entre la Federación y los estados. En tanto, que por *poderes* nos referiremos solamente a la cabeza de cada departamento: la Presidencia (sin la administración pública); las dos cámaras del Congreso; y la Suprema Corte (sin el Tribunal Electoral, los Tribunales de Circuito ni la Judicatura). Todo lo que soslayo es, de hecho, materia de otros capítulos del presente libro.

Dado el enfoque adoptado en el capítulo y el presente libro, deberá tenerse en cuenta que no explicaré el cambio constitucional. Explicar por qué ladra el proverbial perro exige observarlo también cuando no ladra. Al excluir del análisis reformas fallidas y fijar la atención solamente en las que sí fueron adoptadas, el análisis carece de elementos para construir explicaciones. No obstante, el trabajo descriptivo que ofrezco revela datos interesantes. Por un lado, en contraste con los hallazgos del resto de los capítulos, el gobierno sin mayoría no vino de la mano de intensa

*treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000; y George Tsebelis, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE, 2006.

[3] Matthew S. Shugart, y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

[4] James Madison, "El Federalista, LI", en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, FCE, 2001, pp. 919-993.



actividad reformadora de la estructura constitucional del equilibrio de poderes. De 20 cambios constitucionales en la materia en el periodo —uno y un tercio por año en promedio—, 13 fueron sustanciales, y de éstos sólo ocho pueden considerarse de envergadura mayor. Pero por otro, la falta de cambio al equilibrio de los poderes no es ninguna novedad en México. El trabajo descriptivo muestra que ya antes de 1997 eran relativamente pocas las reformas constitucionales en esta materia. Lejos de representar un inmovilismo producto de la falta de mayoría legislativa del partido del Ejecutivo, la estabilidad de la estructura del equilibrio de poderes es una regularidad en nuestra historia constitucional.

El presente capítulo está organizado del siguiente modo. La sección primera distingue los artículos constitucionales que interesan al estudio del equilibrio del poder. La sección segunda describe las reformas constitucionales sustanciales y cómo han reequilibrado el poder desde 1997. La sección tercera intentará ofrecer algunos elementos de perspectiva para evaluar la hipótesis de que, en materia de equilibrio de poderes, con el gobierno sin mayoría llegó la parálisis. Aunque adolece de limitaciones importantes, el enfoque cuantitativo que ofrezco sugiere que es válido rechazar dicha hipótesis porque, de hecho, los cambios estructurales sustanciales al equilibrio de poderes instituido en 1917 fueron raros incluso bajo el gobierno unificado. Se observaron en promedio 14 reformas que potencialmente redefinen el equilibrio de poderes en cada una de las cinco legislaturas sin mayoría entre 1997 y 2012; en las cinco que las antecedieron el promedio fue de 19, un tercio más solamente. A manera de conclusión, la sección cuarta presenta algunas reflexiones.

## I. El potencial para reequilibrar los poderes

Para analizar reformas al equilibrio de poderes (que en ocasiones abreviaré como EdP), empezaré por hacer un ejercicio de clasificación de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en dos categorías: los que tienen potencial para redefinir dicho equilibrio y los que no. Las categorías acotarán el trabajo medular del capítulo. Consideraré que un artículo tiene

potencial del tipo que nos ocupa si contiene cualquier elemento que incida, directa o indirectamente, en las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales.

La clasificación amerita observaciones. Por construcción y por la naturaleza multidimensional de los artículos constitucionales, habrá muchas instituciones en la categoría con potencial que no versan ni remotamente con el equilibrio del poder político. Es por esto que uso el término *potencial*: reformar cuando menos un artículo perteneciente a la categoría con potencial es condición necesaria, aunque insuficiente, para que un cambio constitucional afecte al equilibrio de poderes. Dicho de otro modo, un decreto que sólo incluya modificaciones a artículos en la categoría sin potencial no altera el equilibrio del poder. Esta distinción, veremos más adelante, será de gran utilidad para el análisis cuantitativo de la sección tercera.

Un tejido más fino permitiría alcanzar la suficiencia subdividiendo los apartados, las fracciones, los incisos o incluso los párrafos de cada artículo que inciden en el EdP de los que no. Aunque el análisis de la siguiente sección —que estudia solamente reformas que han incidido de algún modo en el EdP— hace precisamente esto, no generalizo el procedimiento porque volvería titánico el trabajo histórico-cuantitativo de la sección tercera. A menudo en los decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), y sistemáticamente en el archivo histórico del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el artículo es la unidad de observación de la reforma constitucional. Las limitaciones del enfoque serán discutidas al aplicarlas para el análisis.

Por último, se empleó la versión más reciente de la Constitución para la clasificación, extrapolándola hacia los años comprendidos entre 1917 y 1997. Es ciertamente posible (aunque, presumiblemente, también improbable) que artículos que hoy tienen el potencial para reequilibrar el poder de hecho no lo hayan tenido en el pasado, adquiriéndolo a raíz de una reforma constitucional (o viceversa). Si tal fuera el caso, dichos artículos aparecerían en la categoría incorrecta en su momento. Un ejemplo de esto es el artículo 35, que hasta la reforma del 9 de agosto 2012 —la reforma política del sexenio de Calderón— se limitaba a



listar derechos ciudadanos, y por tanto carecía de potencial. Pero los reformadores, que entre otros cambios incluyeron el derecho a votar en consultas populares, optaron por explicitar en éste elementos fundamentales de su funcionamiento que, de hecho, inciden en el equilibrio de poderes. Este artículo aparece, por lo tanto, en la categoría de artículos con potencial a pesar de que, en estricto sentido, sólo lo adquirió a partir del final del periodo observado.

De este modo, cualquier artículo constitucional cuya materia define explícitamente las facultades de cada departamento y cómo éstos han de relacionarse directamente entre sí, son incluidos, obviamente, en la categoría con potencial. El art. 72, el cual establece el proceso legislativo entre las cámaras del Congreso y el Presidente, es un ejemplo. Pero también he incluido artículos cuya materia puede incidir *indirectamente* en las relaciones entre un departamento y otro. Por ejemplo, el art. 52 fija el número de diputados electos por cada principio en la cámara, algo que *a priori* no atañe al balance con otros poderes. Pero el peso relativo de diputados de mayoría y de representación proporcional tiene, en la práctica, un efecto importante en facilitar o dificultar que un partido controle la mayoría de escaños en el pleno.[5] Esto, a su vez, es definitorio del gobierno unificado o no, así que se incluyó al art. 52 en la categoría con potencial.

Extendiendo estos criterios al resto de la Constitución, 62 artículos constitucionales tienen potencial para afectar el equilibrio de poderes, contra 74 que no lo tienen (46 y 54 por ciento, respectivamente). Los artículos con potencial son los siguientes: 26, 29, 33, 35, 46, 49 al 54, 56, 57, 59, 61 al 63, 65 al 72, 74 al 81, 83 al 86, 88, 89, 93, 94, 96, 98 al 105, 107 al 111, 114 al 116, 122, 127, 131 y 135. El art. 73, que con apego estricto a los criterios discutidos debería de pertenecer a la categoría con potencial —lista las facultades del Congreso— fue sin embargo relegado a la otra categoría.

[5] Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000; Javier Márquez y F. Javier Aparicio, "Un modelo Monte Carlo para la Cámara de Diputados en México", *Política y Gobierno*, vol. 17, núm. 2, 2010, pp. 351-379.

La razón de ello es que las facultades que no son explícitamente listadas le pertenecen a los gobiernos estatales, y las reformas en este tema son analizadas en el capítulo sobre el federalismo.

## II. Cambios en el equilibrio de poderes

En el periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 1997 (cuando quedó instalada la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados) y el 30 de agosto del 2012 (un día antes de la instalación de la LXII), el *Diario Oficial de la Federación* publicó 18 decretos que modificaron algún aspecto estructural del equilibrio de poderes (al referirme a ellos los numeraré en orden cronológico, del número 1 al 18). Por definición, todos cambiaron la redacción de uno o más artículos con potencial reequilibrador de poderes. En total, fueron 37 los artículos constitucionales reformados en dichos decretos, pero sólo 29 en la categoría con potencial. Varios de éstos sufrieron cambios en repetidas ocasiones —los arts. 74 y 89 en cuatro, los 76, 78 y 105 en tres, y otros siete artículos en dos—, de modo que si se contabilizan en lo individual, se alcanzan 47 reformas a artículos con potencial desde el inicio del gobierno sin mayoría, o poco más de tres cada año en promedio. A primera vista, no son pocas.

Pero enumerar instancias de reforma no basta. Siempre cabe la posibilidad de que las modificaciones adoptadas hayan dejado intacto el equilibrio de poderes. Esto ocurrió a menudo. Un análisis cualitativo de las reformas revela que 31 de las 47 reformas a artículos con potencial, o dos tercios, fueron de hecho insustanciales.[6] El Anexo lista con algún grado de detalle las reformas de esta naturaleza. Algunos cambios son insustanciales no por su poca importancia, sino por haber incidido en materia electoral (decreto 11), en el procedimiento judicial (partes del decreto 15) o en garantías individuales (los decretos 3, 9 y la reforma al art. 33 del decreto 16) —materias que son tratadas en otros capítulos del libro—. Otros lo son porque, aunque retocaron la estructura

[6] Las reformas insustanciales afectaron 21 artículos constitucionales, algunos más de una vez.



del equilibrio del poder, lo hicieron de manera más bien cosmética y sin repercusiones significativas. Un ejemplo es la reforma de los arts. 94 y 107 del decreto 1, que fueron adecuaciones al texto constitucional para remover contradicciones producidas por el cambio —ése sí sustancial, como veremos— al art. 100 del mismo decreto.

**Cuadro 1. Reformas constitucionales en materia de equilibrio de poderes, 1997-2012**

| # | Art. | Promulgado | Balance: SCJN | Pdte. | Diput. | Senado | Materia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Parte A. Ocho cambios mayores | | | | |
| 1 | 100 | 11jun1999 | + | – | 0 | – | Judicatura: Corte nombra 3 miembros antes insaculados |
| 2 | 74 | 30jul1999 | 0 | – | + | 0 | Crea el Órgano Superior de Fiscalización |
| | 79 | 30jul1999 | | | | | Procedimiento de revisión de la cuenta pública |
| 5 | 74 | 30jul2004 | 0 | – | + | + | Adelanta fecha de entrega de proy Ley de Ingresos y PEF |
| 12 | 74 | 7may2008 | 0 | – | + | 0 | Adelanta fecha de entrega de la cuenta pública |
| 17 | 7 | 17ago2011 | 0 | – | + | + | Congreso puede publicar leyes si el ejecutivo no lo hace |
| 18 | 35 | 9ago2012 | + | + | – | – | Temas trascencentes pueden someterse a consulta popular |
| 18' | 71 | 9ago2012 | 0 | + | – | – | Iniciativas populares y preferentes del Ejecutivo |
| 18" | 74 | 9ago2012 | 0 | – | + | + | Da un mes más a diputados para revisar la cuenta pública |
| | 76 | 9ago2012 | | | | | Senado ratifica reguladores telecom. energía y competencia |
| | | | +2 | – 4 | +3 | 0 | |
| | | | Parte B. Cinco cambios menores | | | | |
| 7 | 76 | 8dic2005 | – | 0 | 0 | + | Sólo Senado dirime conflictos limítrofes entre estados |
| | 105 | 8dic2005 | | | | | Corte no conoce de los casos de conflictos limítrofes |
| 10 | 76 | 12feb2007 | 0 | – | 0 | + | Senado aprueba modificaciones a tratados internacionales |
| 14 | 88 | 29ago2008 | 0 | + | – | – | Presidente puede salir del país< 7 días sin permiso |
| 15 | 94 | 6jun2011 | – | + | + | + | Trámite prioritario a Acciones y Controversias en la Corte |
| 16 | 29 | 10jun2011 | + | – | – | – | Suspensión garantías: SCJN pronuncia su constitucionalidad |
| | | | – 1 | 0 | – 1 | +1 | |
| | | | Parte C. Siete cambios insustanciales | | | | |
| | | | 0 | 0 | 0 | 0 | (Vea el apéndice) |

Las columnas de balance reportan cambios relativos en el equilibrio de poderes, esto es, modificaciones que dieron facultades a una(s) en detrimento de otra(s) rama(s) del gobierno federal. Signos + indican una rama favorecida, signos – una perjudicada, los ceros que no hubo cambio.

Contabilizadas en términos de decretos de reforma publicados en el Diario Oficial en vez de los artículos que contienen —para preservar la comparabilidad de los números con los del estudio introductorio de Casar y Marván— fueron 11 los que produjeron cambios sustanciales (los decretos 1, 2, 5, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 17 y 18), y 7 los que no. Esta contabilidad amerita observaciones. El Cuadro 1 resume las reformas sustanciales, distinguiendo las de mayor y las de menor envergadura. Con excepción de la resolución 18, cada decreto aparece una sola vez en el Cuadro, listando los artículos que sufrieron cambios sustanciales y el modo en que incidieron en el equilibrio del poder. De háberlos, los artículos del mismo decreto que, a pesar de tener potencial, produjeron cambios insustanciales al equilibrio de poderes, fueron todos relegados al anexo. La

excepción a esta regla fue el decreto 18 —la reforma política publicada el 9 de agosto de 2012— que aparece tres veces en el cuadro porque distintos artículos del decreto retocaron el equilibrio entre los departamentos del gobierno federal en sentidos divergentes, y aparecen listados por separado. El resto de la sección describirá los cambios sustanciales en el tema que nos ocupa.

## 2.1 Reformas mayores

Empezaré discutiendo las reformas de envergadura mayor, a las que dedicaré más atención. La primera reforma con efectos mayores (decreto 1 del 11 de junio de 1999) aventajó al Poder Judicial a expensas del Poder Ejecutivo y del Senado. La profunda reestructuración del Poder Judicial de diciembre 1994 creó, entre muchos otros aspectos, al Consejo de la Judicatura.[7] Se trata de un órgano administrativo de la carrera judicial que tiene a su cargo la vigilancia, promoción y disciplina de los jueces y magistrados federales. Lo integran seis consejeros y el presidente de la Suprema Corte, quien funge, *ex oficio*, como consejero presidente. La reforma al art. 100 que encabeza el Cuadro 1 modificó los términos de nombramiento del Consejo.

Hasta junio de 1999, un consejero era nombrado por el Presidente, dos por el Senado, y los restantes eran un magistrado de tribunales colegiados, uno de tribunales unitarios y un juez de distrito, todos seleccionados por insaculación. La reforma eliminó la aleatoriedad del proceso, otorgándole a la Suprema Corte la facultad de nombrar a los tres consejeros representantes del Poder Judicial. El cambio operó en favor de la Suprema Corte. El balance numérico en la Judicatura no cambió: desde antes de la reforma, el Poder Judicial tenía, y mantuvo, un consejero más que los otros dos poderes juntos. Cuando consejero presidente, magistrados y ministro tenían unidad de propósito en un acuerdo

[7] Al respecto de esta importante reforma y sus alcances, véase Arianna Sánchez, Beatriz Magaloni y Eric Magar, "Legalista *vs.* interpretativista: La Suprema Corte y la transición democrática en México", en Helmke Gretchen y Julio Ríos Figueroa (coords.), *Tribunales constitucionales de América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2011, pp. 317-369.



del Consejo, y no tratándose de resoluciones que requirieran de mayoría calificada, sus cuatro votos los hacían imbatibles.[8] Pero la selección aleatoria de entre los miembros de tres estructuras distintas del Poder Judicial volvía improbable la unidad de propósito, con lo que las alianzas con los consejeros del Legislativo y del Ejecutivo cobraban relevancia. Esto se modificó con el nuevo esquema de nombramiento. Si la Corte ahora selecciona cuidadosamente a los tres consejeros que le corresponde nombrar para que reflejen los intereses administrativo-judiciales de la mayoría de sus ministros, aumentará drásticamente la probabilidad de que tengan unidad de propósito y, por ende, control de la Judicatura, superando incluso la oposición unida de los otros dos poderes.[9]

Resulta interesante observar que la iniciativa de reforma enviada originalmente por el Ejecutivo el 29 de marzo de 1999 contemplaba eliminar la insaculación, pero a cambio de ello proponía que cada uno de los tres poderes nombrase a dos consejeros, equilibrando la representación para que todas las decisiones, incluso las de mayoría, requiriesen de la colaboración entre consejeros nombrados por dos de los poderes. El dictamen de comisiones unidas del Senado, aprobado sin modificaciones por ambas cámaras, restituyó la relación 3:2:1 de consejeros. Por qué el Senado habría de cederle influencia propia a la Suprema Corte es un misterio que ameritará ser investigado en el futuro.

La ventaja de la Corte en esta materia se consolidó con otro aspecto reformado en el mismo decreto, ya que se le facultó para revisar, e incluso revocar, por voto de ocho o más ministros, los acuerdos generales aprobados por la Judicatura —acuerdos que

[8] Los arts. 76 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que el Consejo decide por regla de mayoría excepto cuando se trate de reglamentar la ley en materia de carrera judicial, de nombrar o remover jueces y magistrados, de establecer responsabilidades y sanciones de servidores públicos del Poder Judicial, de nombrar titulares y secretarios de los órganos auxiliares y de dirimir conflictos laborales. Las decisiones en estos importantes temas requieren cinco de siete votos.

[9] Estévez, Magar y Rosas desarrollan la lógica de esta afirmación, con aplicación al Consejo General del IFE. Véase a Federico Estévez., Eric Magar y Guillermo Rosas, "Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, 2008, pp. 257-271; e "IFE: la casa de la partidocracia", *Nexos*, núm. 376, febrero de 2009, pp. 124-127.

hasta junio de 1999 eran definitivos e inatacables—. La Corte obtuvo así un veto *enmendativo*,[10] la versión más poderosa del poder de veto. El que su uso requiera de mayoría calificada en el pleno de la Corte limita de manera importante su alcance. Pero, en conjunción con la ventaja numérica en la Judicatura, dificulta de sobremanera que las preferencias del Congreso y del Presidente puedan imponerse por encima de las de la Corte en materia de administración interna del Poder Judicial.

A continuación discuto cuatro cambios mayores que incidieron en el proceso presupuestario en detrimento del Ejecutivo y en favor del Congreso, en particular la Cámara de Diputados —el decreto 2 es de julio de 1999, el número 5 de julio de 2004, el número 12 de mayo de 2008 y el número 18' de agosto de 2012—. El decreto 2 creó el órgano Superior de Fiscalización y estableció el procedimiento para la revisión de la cuenta pública, mientras los decretos 5 y 12 adelantaron la fecha de entrega al Congreso de la propuesta presupuestaria y de la cuenta pública por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El decreto 18" amplió el periodo para que los diputados concluyan la revisión de la cuenta pública. Para apreciar la relevancia de estas reformas, conviene recordar que la Constitución le confiere poderes formidables a la Cámara de Diputados para, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, determinar las prioridades de gasto del gobierno.[11] La Cámara tiene la facultad exclusiva para revisar y modificar la propuesta preparada por el Ejecutivo. Y hasta que un fallo de la Suprema Corte en mayo de 2005 determinó lo contrario, la escuela de interpretación constitucional predominante desde Tena[12] sostuvo que el Ejecutivo, de hecho, carecía de facultad para vetar dichas modificaciones en caso de que le parecieran inaceptables.

[10] *Cfr.* Eduardo Alemán y Thomas Schwartz, "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, núm. 1, enero de 2006, pp. 98-120.

[11] La evolución y el funcionamiento del proceso presupuestario puede hallarse en Alonso Lujambio, Gerónimo Gutiérrez, y Diego Valadés, "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva comparada", *Ensayos jurídicos*, núm. 2, México, IIJ-UNAM, 2001.

[12] Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1949.



Sin embargo, mientras el Ejecutivo fuera el líder indiscutido del partido que controlaba mayorías (y, antes, supermayorías) en las cámaras del Congreso,[13] el proceso presupuestario estuvo marcadamente sesgado en favor del Presidente, a tal grado que su propuesta era aceptada anualmente con escasa discusión y nulas enmiendas. Aunque las instituciones formales establecen bases para que los diputados influyan fuertemente en el presupuesto, instituciones informales inclinaban la influencia en favor del Ejecutivo. Era incluso práctica común (y, en gran medida, sigue siendo) que, en el transcurso del año fiscal, el Ejecutivo reasignara fondos públicos entre programas, cambiando las prioridades de gasto autorizadas en el presupuesto, sin que ello derivara en responsabilidades administrativas o políticas.[14] Las reformas sentaron bases más sólidas para que los diputados pudiesen acotar la influencia del Ejecutivo, recuperando sus potestades constitucionales.

La creación de un nuevo órgano de fiscalización abrió la posibilidad para que el Congreso detecte y sancione cambios *ex post facto* al gasto autorizado. El decreto 2 remplazó a la Contaduría Mayor de Hacienda por la Auditoría Superior de la Federación, estableciendo que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados coordinar y evaluar a este órgano. El nuevo auditor superior es nombrado por un periodo de ocho años por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, en vez del partido mayoritario en la cámara. Esto garantiza que, en caso de gobierno unificado, no sea factible alinear las voluntades del Ejecutivo y del auditor encargado del estudio de la cuenta pública. Es interesante notar que la propuesta de reforma del Ejecutivo contemplaba un auditor nombrado por diputados de una terna enviada por el Presidente, mientras que el PAN proponía que el ente fiscalizador fuese nombrado y evaluado por una comisión legislativa integrada mayoritariamente por diputados de partido político distinto al que

[13] Jeffrey A. Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós, 2002, pp. 175-211.

[14] Jeffrey A. Weldon, "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

eligió al Presidente.[15] Ambas propuestas revelan ataduras al pasado inmediato. El primer auditor fue nombrado en 2001, tras la promulgación de la Ley secundaria.

La ampliación de los plazos de discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de revisión de la cuenta pública, volvió más factible el que los legisladores puedan imprimir sus preferencias en el gasto público. Preparar el presupuesto para un gobierno de la magnitud del federal mexicano exige pericia política, pero también conocimientos técnicos. La parte política permite que el resultado de una negociación compleja, en la que interviene gran número de actores, preserve o aumente los recursos para cubrir necesidades de los intereses que representa. Pero también es fundamental que el resultado de esta negociación cumpla un sinnúmero de requisitos de orden técnico —formalismos contables, conocimiento de los instrumentos fiscales, principios actuariales, etcétera— indispensables para generar confianza en los mercados financieros y los compradores de bonos de deuda gubernamental.

En el plano de la pericia técnica, el Presidente arranca la negociación presupuestal aventajado frente al Congreso. Las propuestas que éste somete tienen, en palabras de Londregan,[16] mayor "valencia" que las de los legisladores, producto de la marcada asimetría numérica y de grado de especialización entre el personal de las Subsecretarías de Ingresos y de Egresos de Hacienda y del personal de San Lázaro. Poco ayuda en esta asimetría la obligación de renovar la cámara baja en su totalidad cada tres años. Con el concurso de docenas de economistas, contadores y actuarios de planta al servicio del Secretario de Hacienda, el Presidente puede plasmar sus prioridades de gasto en un paquete

[15] La propuesta del PAN y otra del PRD contenían disposiciones que fueron ignoradas en esta reforma pero serían adoptadas años más tarde, como el establecimiento de plazos mínimos y máximos para la entrega del proyectos Ley de Ingresos, PEF y cuenta pública o la publicación automática de leyes por parte del Congreso en caso de que el Presidente no lo hiciera en el plazo constitucional. La propuesta del PAN contemplaba también la reforma del art. 59 para permitir la reelección inmediata de diputados por hasta tres y de senadores hasta por un periodo adicional.

[16] John B. Londregan, *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.





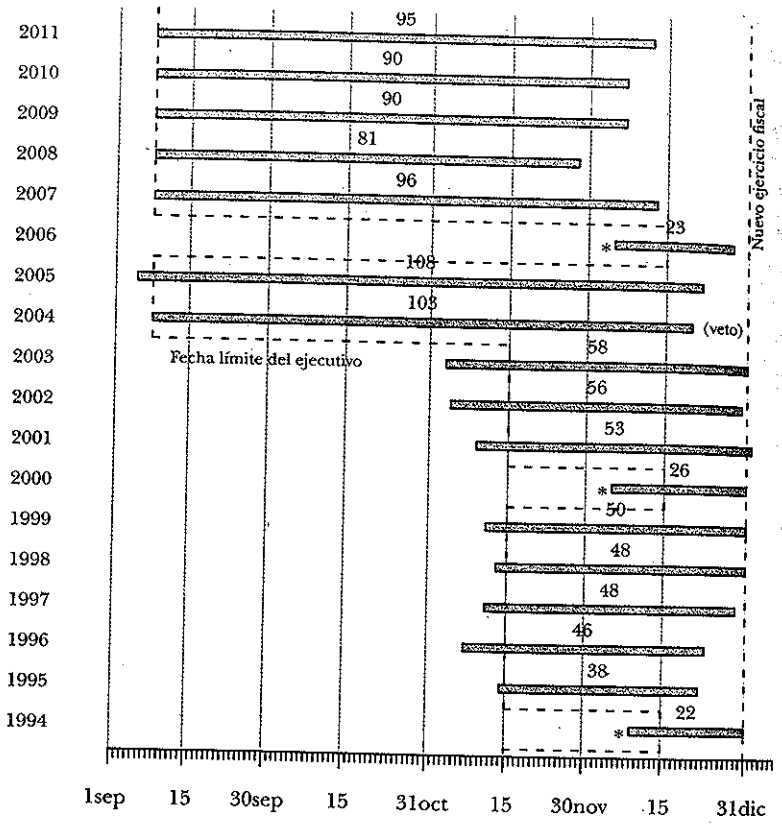
que cumple requerimientos técnicos. La mayoría en el Congreso querrá revisar y enmendar la propuesta para cerciorarse de que también refleje, en mayor o menor grado, las prioridades de gasto de sus legisladores.[17] La pregunta es si está en posibilidad de hacerlo cubriendo la dimensión técnica también. Los legisladores pueden, en principio, suplir deficiencias contratando agentes externos. Pero todo esto requiere, antes que nada, de tiempo. Y tiempo no es exactamente lo que la Constitución otorgaba para reaccionar a las propuestas del Presidente.

En un escenario en el que el Presidente entregase el paquete económico justo cuando lo emplazaba la Constitución, el Congreso contaba, hasta el año 2003, con 30 días para la finalización del periodo ordinario de sesiones, y 46 hasta el fin del ejercicio fiscal. La reforma del art. 74 de 2004 adelantó la fecha de entrega del 15 de noviembre al 8 de septiembre, con lo que el lapso hasta la conclusión del ejercicio fiscal aumentó a 114 días, casi 150 por ciento más largo. Triplicar el tiempo constitucional para revisar y modificar la propuesta presidencial sentó condiciones mucho más propicias para que el Congreso esté en posibilidad de reaccionar con efectividad a las propuestas de la Secretaría de Hacienda. Manteniendo todo lo demás constante, la reforma amplió drásticamente el margen para que los legisladores puedan imprimir su huella en materia presupuestaria —materia de la que se deriva casi todo lo demás—. La fecha límite de entrega en años de renovación del Ejecutivo (15 de diciembre) quedó inalterada.

En el Diagrama 1 el extremo izquierdo de las barras horizontales indica la fecha en que el Ejecutivo envió el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados; el derecho, la fecha en que el presupuesto apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF); y el número, los días transcurridos. La línea punteada de la derecha marca la fecha constitucional en que el Ejecutivo debe de entregar el proyecto a la Cámara; la de la derecha el cambio de ejercicio fiscal. Los asteriscos indican una nueva administración.

[17] Kiewiet y McCubbins ofrecen una excelente explicación de la influencia relativa de presidente y congreso en la negociación presupuestal. Véase D. Roderick Kiewiet y Mathew D. McCubbins, "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions", *American Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 3, 1988, pp. 713-736.

**Diagrama 1. Los tiempos del presupuesto**




Fuentes: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados y *Diario Oficial de la Federación.*

En la práctica, el Presidente usó la cláusula constitucional hasta 2003 en su ventaja. El Diagrama 1 reporta la fecha de presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación por el Presidente a los diputados desde 1994, y la fecha de publicación del decreto en el DOF. La línea punteada izquierda marca la fecha máxima de entrega. Aunque nunca se esperó hasta el último día, el Presidente hasta 2003 solía dejarle poco tiempo extra al Congreso —menos de una semana antes del 15 de noviembre en promedio—. Excluyendo nuevas administraciones, el Congreso dedicó, en promedio, 50 días para aprobar el presupuesto. Desde 2004



este promedio subió a 95 días, prácticamente el doble. Es también notable observar en el Diagrama 1 que, desde 2004, el Congreso no ha agotado el acrecentado lapso de consideración del proyecto, aprobando el decreto en la primera quincena de diciembre. Hay que resaltar también que en 2004 se publicó en el DOF sólo una parte del decreto de presupuesto porque Vicente Fox vetó la otra parte. Esto dio lugar a una controversia constitucional que se resolvió, en favor del Presidente, hasta mayo de 2005. Retomaré este importante tema en la conclusión del capítulo.

La reforma al proceso presupuestario en el periodo culminó con el adelanto de la fecha de entrega de la cuenta pública y, posteriormente, el atraso de la fecha de conclusión de la revisión. Para la cuenta del año *t*, hasta 2008, esa fecha era el 10 de junio *t*+1; posteriormente, ha tenido que hacerlo a más tardar el 30 de abril *t*+1, y la Cámara tiene la obligación de concluir el estudio a más tardar el 30 de septiembre *t*+2, plazo que se extendió desde 2012 al 30 de octubre *t*+2. La reforma produjo también cambios de menor envergadura, como son la creación de la figura de erogaciones plurianuales para financiar programas de mediano y largo plazo o el hacer explícita la facultad de la Cámara para hacerle modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por la Secretaría de Hacienda. Ambas parecen implícitas sin ambigüedad en la redacción anterior del art. 74. Resulta interesante notar que la iniciativa de reforma del Ejecutivo proponía que la Auditoría Superior de la Federación estuviese facultada para fiscalizar los fondos federales ejercidos por actores subnacionales. El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, avalado también por el Senado, modificó lo anterior para excluir las participaciones federales que perciben anualmente los gobiernos estatales. Como las participaciones representan, por mucho, la mayor parte de fondos federales ejercidos por entes subnacionales, el dictamen le quitó dientes a la propuesta, y por ello quedó relegada a la categoría de reformas insustanciales del Anexo.

Otro cambio mayor fue en materia de publicación de la ley (decreto 17). Hasta agosto de 2011, el art. 72 consideraba aprobados los proyectos de ley no devueltos por el Ejecutivo con observaciones en un plazo de 10 días. Esta cláusula estipula el veto presidencial sobre la legislación aprobada. Pero la redacción del

artículo contenía cierta ambigüedad que podía, en el límite de la legalidad, jugar en favor del Ejecutivo. Y es que no se preveía el escenario en el que, sin devolverlo con observaciones, el Presidente simplemente no publicara un proyecto de ley, impidiendo su entrada en vigor *de facto*, por omisión. Aunque ningún Presidente en el periodo observado llevó a cabo acciones de este tipo, la ambigüedad dejaba margen para una crisis constitucional.[18] En todo caso, ponía la cancha para una negociación *sui generis* en la que el Presidente omitiera la publicación e iniciara con ello una batalla legal. Si el enfrentamiento en la corte resultase lo suficientemente costoso para el Congreso —*i. e.* aunque esperaran ganar la controversia, la entrada en vigor de la ley se atrasaría ineludiblemente—, el Presidente podría obtener concesiones adicionales *a priori* (la lógica negociadora es similar a la de Cameron).[19]

La reforma tuvo dos vertientes. El plazo de consideración de observaciones se amplió a 30 días, beneficiando marginalmente al Ejecutivo al otorgarle más tiempo para sopesar un posible veto. Pero también eliminó la ambigüedad constitucional sobre la publicación. El dictamen aprobado por los diputados obligó al Ejecutivo a publicar tras el periodo de consideración. Ante la dificultad de disciplinar el incumplimiento, el Senado optó por una salida más práctica, facultando al presidente de la cámara iniciadora para ordenar directamente la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* en caso de omisión presidencial.

El dictamen del Senado, y los constitucionalistas de modo más general, se refiere a este "ejercicio abusivo de atribuciones constitucionales" por parte del Presidente como "veto de bolsillo", que su reforma planteó eliminar. Remitiéndonos al caso estadounidense, donde la Suprema Corte ratificó en 1929 la legalidad del veto de bolsillo,[20] el uso del término resulta desafortunado por

[18] Aunque el escenario no se presentó nunca a nivel federal, sí hay anécdotas de su incidencia a nivel subnacional. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha retrasado por largo tiempo la publicación de reformas al Código Electoral del Distrito Federal y a las Leyes de Establecimientos Mercantiles y de Participación Ciudadana.

[19] Charles M. Cameron, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

[20] Richard A. Watson, *Presidential Vetoes and Public Policy*, Lawrence, KS, University of Kansas Press, 1993, p. 21.





impreciso. El veto de bolsillo en Estados Unidos resulta de la conjunción de una cláusula constitucional y una norma parlamentaria. La primera le otorga al Presidente 10 días para considerar la devolución de la ley con sus observaciones. La segunda establece que todo proyecto de ley pendiente prescribe al instalarse un nuevo Congreso.[21] De la conjunción resulta la posibilidad de un veto presidencial absoluto —y de ningún modo abusivo de atribuciones— para cualquier proyecto de ley recibido en los últimos días de sesión de cada Congreso de Estados Unidos. Hasta la LXI Legislatura del Congreso mexicano, las iniciativas no rechazadas no prescribían al concluir una legislatura, permitiéndole así a los legisladores reaccionar a vetos presidenciales emitidos una vez clausuradas las sesiones de la legislatura saliente.[22]

Los últimos cambios sustanciales que quedan por discutir (decretos 18 y 18') fueron publicados en agosto de 2012. Con esta publicación culminó un largo y tortuoso proceso de reforma política que empezó con una iniciativa en la materia por parte del Ejecutivo de diciembre de 2009. A esta iniciativa se sumaron otras de los partidos y de diputados y senadores en lo individual. La reforma política produjo, como se dijo ya, pérdidas y ganancias en distintos rubros para los tres poderes federales. En primer lugar, el decreto 18 creó, con la reforma de la fracción VIII del art. 35, el derecho a votar en consultas populares sobre temas nacionales trascendentes.[23] Aunque se trata de un artículo que enumera derechos ciudadanos, los detalles del procedimiento —que inciden sobre el equilibrio del poder— quedaron plasmados en él. Si es propuesta por el Ejecutivo o por legisladores federales, una consulta debe ser aprobada por mayoría en ambas cámaras del Congreso como requisito para ser sometida al electorado. Si es propuesta por ciudadanos, la consulta no requiere aprobación por las cáma-

[21] Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington D. C., Congressional Quarterly Press, 2001.

[22] Un ejemplo de esto lo constituyó la llamada "Ley del Libro de 2006", aprobada en los últimos días de la LIX Legislatura. Vicente Fox decidió vetarla, pero sus observaciones fueron recibidas hasta una vez instalada la nueva LX Legislatura. Ésta aceptó algunas observaciones, aunque superó las más controversiales, promulgando la ley casi intacta.

[23] No pueden ser objeto de consulta los derechos ciudadanos, ingresos y gastos, ni la materia electoral.

ras, pero sí contar con el apoyo de 2 por ciento de la lista nominal. Y en cualquier caso, la Suprema Corte debe pronunciarse *ex ante* sobre la constitucionalidad de cualquier consulta.

Los requisitos impuestos a la consulta popular limitan de manera importante el alcance de un mecanismo legislativo paralelo al proceso legislativo tradicional, pero en uso creciente en la mayor parte del mundo.[24] Cada cámara del Congreso y la Corte —pero sobre todo esta última— mantienen control de la agenda para frenar consultas indeseadas. Esto vuelve virtualmente inoperante el proceso de consulta popular iniciado por el Presidente o por legisladores individuales: aunque esperaran apoyo popular avasallador en su favor, la oposición de una mayoría en cualquiera de las cámaras del Congreso o en la Corte resultaría infranqueable. Las disposiciones también limitan de manera importante la capacidad de grupos de interés y actores sociales más generalmente proclives a que se legisle de forma directa, pero claramente menos que al Ejecutivo o legisladores individuales.

Con una lista nominal de casi 79 millones y medio de ciudadanos para la elección federal de 2012, se requerirán cerca de un millón 600,000 firmas para cubrir el requisito de consultas iniciadas por ciudadanos. Los detalles que la ley secundaria añada serán determinantes para saber si esta elevada cifra resulta más o menos difícil de alcanzar —detalles tan importantes como si será legal o no recaudar dinero privado o público para organizar una campaña de firmas o si éstas deben de estar distribuidas territorialmente—. Sin estos detalles, resulta imposible evaluar el impacto esperado de este potencialmente importante cambio.

Viendo su lado positivo, si es aprobada con la participación de cuando menos 40 por ciento de la lista nominal, el resultado de cualquier consulta es vinculatorio para los poderes federales. La barrera es relativamente elevada, pero en favor de superarla juega el que las consultas populares deben ser concurrentes con la elección federal. El promedio de participación en las elecciones intermedias de 1997 a 2009 ha sido 47.6 por ciento, con un mínimo de

[24] David Altman, *Direct democracy worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.





41.2 por ciento en 2003. Si, como es esperable, hubiera un efecto de arrastre de la elección federal, aumentaría la probabilidad de que la participación exceda el mínimo requerido.

La reforma operó en favor de la Suprema Corte —que puede frenar cualquier consulta declarándola inconstitucional, independiente de su origen—, en favor del Ejecutivo y en detrimento de las cámaras del Congreso. La lógica es que la consulta opera, indirectamente, en favor del Ejecutivo, al permitirle circunnavegar toda obstrucción a sus propias propuestas de consulta popular por una o ambas cámaras apoyando a grupos organizados de la sociedad dispuestos a presentarla en nombre suyo.[25] Esto abre una brecha interesante en la que el Ejecutivo mexicano cuenta con nuevas herramientas para lograr el éxito de una parte de su agenda legislativa.

En segundo lugar (el decreto 18'), la reforma a la fracción IV del art. 71 creó la figura de iniciativa de trámite preferente, similar a —aunque mucho más acotada que— el poder de urgencia del Presidente chileno.[26] Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso, el Ejecutivo puede, desde el 1° de septiembre de 2012, presentar hasta dos iniciativas con este carácter (o señalar como preferentes iniciativas pendientes de dictamen). Estas iniciativas deberán ser discutidas y votadas por el pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 30 días. En caso de ser aprobada o modificada, la revisora tiene el mismo plazo para discutirla y votarla. Esta institución no garantiza que el Presidente obtenga la aprobación de sus iniciativas preferentes: éstas siguen el proceso legislativo normal, y si una o ambas cámaras la rechazan, el intento habrá fracasado. Pero el cambio importa porque, ante la legislación popular en la opinión pública, legisladores opuestos a ella probablemente preferirían silenciar la discusión plenaria congelándola en comisión o mediante un dictamen negativo. La preferencia faculta al Ejecutivo para intervenir,

[25] Elisabeth R. Gerber, Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins y D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2000.

[26] Lisa Baldez y John M. Carey, "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm. 1, 1999, pp. 29-55.

limitadamente, en la agenda legislativa, obligando a diputados o senadores a rechazar explícitamente su propuesta. Si los costos de hacerlo fueran lo suficientemente elevados para los partidos legislativos, el Ejecutivo conseguiría que le aprueben leyes que, de otro modo, habrían fracasado. Es probablemente por esto que la reforma excluyó reformas constitucionales de la iniciativa preferente, cambio que operó en favor del Ejecutivo y en detrimento de las cámaras del Congreso.

La reforma también creó la figura de la iniciativa popular, haciendo explícito el derecho de ciudadanos a presentar iniciativas de ley en el Congreso. Para ser admisible, la iniciativa popular requiere del apoyo de 0.13 por ciento de la lista nominal, alrededor de 100,000 firmas en 2012. Aunque este requisito es, por mucho, menor al requerido para que ciudadanos sometan temas a consulta popular, la Constitución remite todo el detalle sobre el trámite de estas iniciativas en la legislación secundaria. La modificación permitirá que ciudadanos organizados incidan directamente en la agenda legislativa[27] si, y sólo si, la Ley Orgánica del Congreso otorga garantías para que se dé trámite especial a estas iniciativas. De ser así, esto redundaría en detrimento de las cámaras del Congreso. De lo contrario, es muy probable que perezcan en comisión, y la reforma dejaría inalterada la situación actual.

En tercer lugar (decreto 18"), el Senado ganó facultades a expensas del Ejecutivo. Desde agosto de 2012, los nombramientos que haga el Presidente de integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica deberán ser ratificados por la cámara alta. El Ejecutivo deberá tomar en cuenta las preferencias de la mayoría del Senado al hacer sus propuestas de comisionados, so pena de que la o las vacantes queden sin llenarse.

En balance, la reforma política de 2012 reacomodó significativamente el balance de poderes. A excepción de la Corte Suprema, que ganó o quedó al margen de los cambios, los otros dos poderes ganaron por un lado lo que perdieron por otro. Es interesante notar también lo que se quedó en el tintero. El dictamen del Senado

[27] Elisabeth R. Gerber, "Legislative Responses to the Threat of Popular Initiatives", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 1, 1996, pp. 99-128.



de abril de 2011 contemplaba reformar el art. 59 para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores federales, los primeros hasta por tres periodos consecutivos, los segundos hasta por dos. Contemplaba asimismo hacer explícita la facultad del Ejecutivo de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, subiendo a rango constitucional lo que desde 2005 es jurisprudencia de la Suprema Corte. Además, consideraba la reconducción presupuestal en caso de que arrancara el año fiscal sin presupuesto. La Cámara de Diputados eliminó estos tres cambios, que operaban en favor del Ejecutivo y en detrimento del Legislativo (tal cual opera hoy), en octubre de 2011. La reelección inmediata hubiera representado el cambio más revolucionario en la operación del Congreso y en su relación con los otros poderes. La no reelección legislativa opera en favor de los líderes partidistas,[28] y su abolición hubiera replanteado la relación entre legisladores —que deben cultivar a su electorado si ambicionan permanecer en el puesto— y sus líderes. Aunque la reelección está lejos de acabar con los partidos legislativos[29] si consigue que algunos legisladores moderados voten en contra de su partido, permitiendo que el Ejecutivo compre más fácilmente votos necesarios para formar una coalición mayoritaria.

## 2.2 Cambios menores

Cinco decretos más produjeron cambios que, aunque no carentes de sustancia en materia de equilibrio de los poderes, sí fueron de importancia menor a los hasta ahora discutidos. Los repaso brevemente.

Hasta diciembre de 2005, la resolución de conflictos limítrofes entre dos o más estados era una facultad de la Suprema Corte, estipulada en el art. 105, la cual la perdió a raíz de esta reforma. Las nuevas fracciones X y XI del art. 76 la lista entre las facultades exclusivas del Senado, que falla definitivamente por voto de dos terceras partes de los presentes. Esta clases de confrontaciones

[28] Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003.

[29] Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

son hoy raras entre la pléyade de asuntos por resolver en México. Sin embargo, ambas fracciones han sido derogadas por el Congreso en abril de 2012, reforma ratificada por 16 legislaturas estatales pero rechazada por 15. Este cambio no está contabilizado en el Cuadro 1 porque el decreto de reforma no había sido publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 31 de agosto de 2012, fecha de corte del análisis de este volumen.

La Constitución le otorga al Senado la facultad de ratificar o desechar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo en la elaboración de su política exterior. Hasta febrero de 2007, el art. 76 mantenía silencio respecto del papel del Senado en torno a modificaciones de tratados previamente ratificados. Podía entenderse que el poder de ratificación era extensivo a las modificaciones del tratado, de modo que toda propuesta de enmienda del tratado por el Presidente y los consignatarios, o su terminación, debían también ser aprobadas por el Senado. El nuevo art. 76 restó ambigüedad al hacer lo anterior explícito entre las facultades exclusivas del Senado.

Hasta agosto de 2008, el Congreso debía autorizar cualquier ausencia del Ejecutivo del territorio nacional. Esta cláusula parecía más adecuada para evitar que presidentes decimonónicos caídos en desgracia política se fugaran del país que para un mundo globalizado. Hoy día el Ejecutivo de cualquier latitud tiene una activa agenda de viajes para participar en foros internacionales de diversa índole o realizar visitas de Estado a otras naciones. Hubo dos ocasiones después de 1997 en las que el Congreso le negó al Presidente dicho permiso, cancelando en diciembre de 1999 una visita de Ernesto Zedillo a Estados Unidos, y en noviembre de 2006 una de Vicente Fox a Australia. Para que la agenda internacional del Presidente no fuera rehén de presiones políticas domésticas, hoy se le autoriza ausentarse sin permiso menos de 7 días.

Dos reformas de junio de 2011 (decretos 15 y 16) afectaron el equilibrio de poderes entre la Suprema Corte y los demás poderes. En perjuicio del Poder Judicial, se añadió un párrafo al art. 94 que permite a otros poderes inmiscuirse en su agenda. La nueva redacción estipula que los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las cámaras del Congreso o



el Ejecutivo así lo soliciten. El cambio no fue drástico, ya que la Corte está obligada a atender esos casos y de ningún modo prescribe su conducta al respecto. Pero tratándose de decisiones políticamente delicadas, la Corte perdió la capacidad de aplazarlas en contra de la voluntad de otro poder. La otra reforma fue, en cambio, benéfica para la Corte, que debe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de cualquier suspensión de garantías. Ganó así la posibilidad de impedir que los otros dos poderes suspendiesen derechos fundamentales de ciudadanos en contra de la voluntad de una mayoría de los ministros.

El Anexo lista un buen número de reformas que considero carentes de sustancia sobre el equilibrio de poderes. Algunas corresponden a cambios insustanciales incluidos en los decretos discutidos en esta sección. Siete más no fueron discutidas en virtud de dejar inalterado del equilibrio de poderes, o por tener efectos fuera del tema de este capítulo.

## 2.3 Balance de los cambios

¿Cómo afectó el cúmulo de reformas del periodo al equilibrio de poderes en México? No resulta nada fácil evaluar el agregado porque un cambio que resta facultades a un departamento puede ser cualitativamente más, o menos, importante que otro que le suma poderes. En aras de la síntesis, pero consciente de que la comparación entre reformas es complicada, me limitaré a sumar cambios en favor y en contra de cada poder en las categorías mayor y menor. El resumen aparece en el Cuadro 1, último renglón.

Si el Poder Ejecutivo era ya relativamente débil en la Constitución mexicana,[30] la aritmética de la reforma claramente lo desfavoreció aún más. De ocho cambios mayores, sólo dos ayudaron al Presidente frente a los otros poderes, los demás le restaron facultades constitucionales o margen de maniobra para negociar con los otros departamentos del gobierno. Los ganadores en reformas mayores fueron a todas luces los diputados: beneficiarios

[30] Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

de cinco cambios, mientras sólo dos los desfavorecieron y uno no los afectó. El Senado quedó tablas. La Suprema Corte no resultó involucrada en seis de los cambios registrados, pero los dos restantes le dieron ganancias relativas en temas de envergadura que se suman a las que obtuvo en materia de derechos humanos y amparos, discutidas en el capítulo del Poder Judicial. Por lo que toca a las demás reformas listadas en el Cuadro 1, el resultado final fue más homogéneo —todos ganaron con algunas reformas pero perdieron con otras—. Obviamente esto no alcanza a compensar el balance del párrafo anterior por tratarse de reformas menores al equilibrio de poderes.

En resumen, el Ejecutivo perdió algo de lo poco que daba la Constitución, los diputados y la Corte ganaron más de lo que ya tenían. Las reformas fueron, en este sentido, muy consistentes con la estructura de relación de poderes ya existente. La siguiente sección intentará mostrar que también fueron consistentes con el ritmo actual de reforma.

## III. Un poco de perspectiva

¿Son 13 cambios sustanciales, 8 de ellos mayores, muchos? ¿O son pocos para un periodo de 15 años? Contestar éstas y otras preguntas sobre el reformismo constitucional en materia de equilibrio de poderes del gobierno sin mayoría requeriría una comparación cualitativa con los años de gobierno unificado. Sin embargo, esto rebasa el alcance de este libro. Para no quedar completamente a oscuras, ofrezco en esta sección un sucedáneo. Se trata de un enfoque cuantitativo de las reformas constitucionales que, a pesar de tener limitaciones, consigue arrojar cierta luz sobre la comparación.

Para este fin se explota la clasificación de artículos con y sin potencial reequilibrador de los poderes —esta sección retoma al artículo constitucional como unidad de observación de la reforma, en vez del decreto—. El procedimiento consistió en contar, a lo largo de los años, las reformas a los artículos constitucionales con dicho potencial. Desde su promulgación en febrero de 1917 y hasta el 30 de agosto de 2012, 203 decretos de reforma han sido



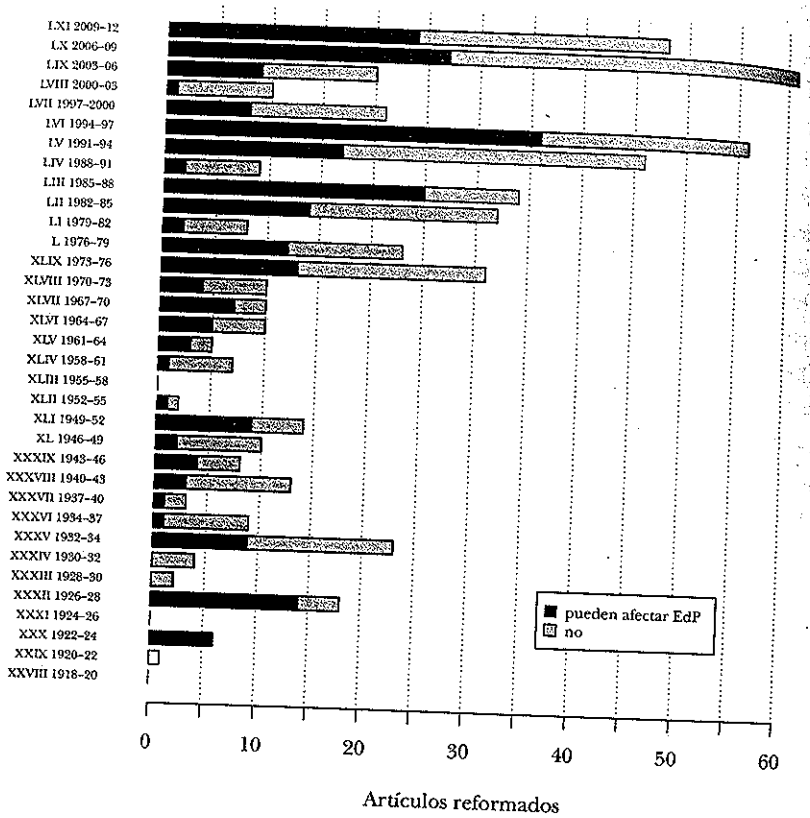


publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, alterando 523 artículos individuales.[31] De los artículos reformados, 305, o casi tres quintas partes, pertenecen a la categoría con potencial. Desde la LVII Legislatura han sido 144 los artículos reformados, 80 de ellos con potencial, o poco más de la mitad.

Fiel a Aristóteles, es debido reconocer que no todo potencial culmina en el acto. El conteo que propongo ofrece un indicador maximalista, un "techo" de posibles cambios al equilibrio de poderes. Sería preferible uno minimalista o piso, pero no he encontrado modo de elaborarlo económicamente. El que un artículo con potencial haya sido reformado no permite concluir que, de hecho, la relación entre los poderes del gobierno se haya visto afectada. Dada la extensión de muchas disposiciones constitucionales, es fácil modificar largos párrafos o numerosos incisos y numerales de un artículo sin tocar sustancialmente la relación entre poderes. Afortunadamente, el análisis cualitativo de la sección II permite dar una idea del nivel alcanzado, desde 1997, por debajo de este techo. De 69 reformas a artículos con potencial (el techo), 47 versaron sobre la estructura de equilibrio de poderes, aunque sólo 16 (listados en el Cuadro 1) fueron sustanciales. Grosso modo, 33 por ciento de reformas a artículos con potencial terminó afectando significativamente el equilibrio de poderes en México en años recientes. Estipularé una suerte de regla de la tercera parte cuya regularidad en años previos a 1997 quedará por comprobarse. Después echaré una mirada a la actividad reformadora bajo el supuesto de que la regla de la tercera parte ha operado de manera constante, de forma que la frecuencia temporal de reformas a artículos con potencial antes y después del advenimiento del gobierno sin mayoría resulten comparables.

[31] Los datos son del Instituto de Investigaciones Jurídicas; el conteo excluye las fe de erratas. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/ (fecha de consulta: 1 de octubre de 2012).

**Diagrama 2. Reforma constitucional por legislatura**




Fuente: elaborado con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas (2012).

Cada barra horizontal distingue reformas a artículos con y sin potencial para afectar el equilibrio de poderes (EdP). Un artículo constitucional se contabiliza tantas veces en una barra como fue reformado a lo largo de la misma legislatura.

El Diagrama 2 ofrece una mirada gráfica a dicha actividad, legislatura por legislatura, desde la promulgación de la Carta Magna. Las barras horizontales reportan el número de artículos reformados por cada legislatura desde la XXVIII, distinguiendo aquéllos con potencial reequilibrador de poderes (negro) de los demás (gris). Es patente que el ritmo de reformas con potencial



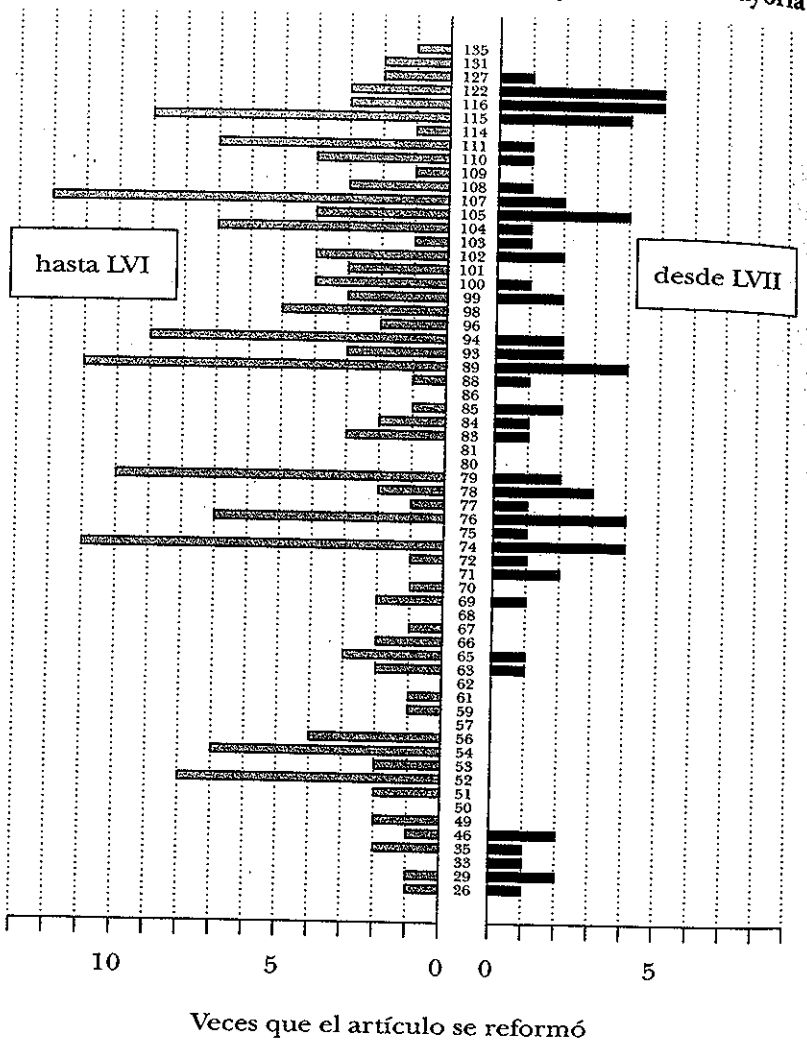


se aceleró, paulatina pero sostenidamente, a partir de los años sesenta. Aplicando la ley de la tercera parte, obtendríamos una y dos tercios reformas sustanciales en materia de equilibrio del poder por legislatura en esa década, casi 7 en los años setenta, 8 en los ochenta, 10 en los noventa hasta el advenimiento del gobierno sin mayoría. Nótese que, aunque se abrió un hueco en la actividad reformadora con la pérdida de mayorías en el Congreso —y en décadas anteriores son también visibles huecos importantes—, la actividad reformadora no se desplomó drástica y permanentemente como se desprende de mucha evidencia anecdótica desde 1997. Los 15 años de gobierno sin mayoría produjeron un ritmo de reforma indistinguible del de los últimos años de gobiernos con mayoría.

El Diagrama 3 refrenda esta conclusión, centrando la atención solamente en las reformas a artículos con potencial, pero distinguiendo las que se hicieron antes y desde el advenimiento del gobierno sin mayoría. Es muy notable que 41 de 62 artículos con potencial sufrieron menos reformas en el periodo desde la LVII Legislatura que antes, las dos terceras partes. Un bloque importante de éstos se ubica entre los arts. 50 y 60, donde se define la estructura fundamental del Congreso. Otra cuarta parte (15 artículos) de hecho sufrió tantos o más cambios desde la LVII que hasta a la LVI, un periodo seis veces más corto. Y si multiplicamos la frecuencia de reformas desde la LVII por seis para equilibrar la duración de los periodos, 35 artículos, más de la mitad, tuvieron una incidencia de reformas más elevada desde el gobierno sin mayoría que antes.

En resumen, aunque con sus limitaciones, la perspectiva numérica permite concluir que, si bien han sido relativamente pocos los cambios sustanciales en materia de relación entre poderes desde 1997, no fueron más numerosos en el pasado. En lo que respecta a la estructura institucional fundamental del gobierno mexicano hemos sido siempre relativamente conservadores. Propuestas ambiciosas de reforma constitucional como la iniciativa preferente ilimitada al estilo de la del presidente chileno o el jefe de gobierno censurable al estilo del gobierno peruano se quedaron en el tintero. El inmovilismo en materia de equilibrio de poderes no es producto del gobierno sin mayoría.

**Diagrama 3. Reformas antes y después del gobierno sin mayoría**




Fuente: elaborado con información del Instituto de Investigaciones Jurídicas (2012).

El eje vertical lista los artículos constitucionales con potencial para afectar el equilibrio de poderes. El lado izquierdo contabiliza reformas hasta la LVI Legislatura inclusive (1994-1997), el derecho a partir de la LVII Legislatura inclusive (1997-2000).





## IV. Conclusión

El análisis cualitativo de 17 reformas constitucionales que reajustaron el equilibrio relativo de los poderes llevado a cabo en este capítulo arrojó que, artículo enmendado por artículo enmendado, fueron sólo uno de cada cinco los que tuvieron efectos sustanciales. En balance, los diputados ganaron facultades y margen de negociación a expensas del Ejecutivo. En tanto que una comparación del ritmo de reforma a los artículos con potencial reequilibrador de los poderes federales antes y después de la inauguración del gobierno sin mayoría en 1997, da pauta para concluir que el marcadamente lento ritmo de reforma constitucional en la materia del capítulo no es, ni remotamente, una novedad en México. La estructura institucional fundamental del gobierno mexicano ha sido sorprendentemente robusta desde el fin de la fase armada de la Revolución mexicana.

Centrar la atención en cambios constitucionales adoptados, como lo hace este capítulo en particular, y el volumen en lo general, deja de lado ámbitos en los que ocurrieron reequilibrios de poder importantes. No me refiero tanto a cambios en legislación secundaria que tuvo, seguramente, impactos importantes. Éstos pueden ser fácilmente revertidos por un partido mayoritario. Una laguna más importante, que realmente limita el alcance de las conclusiones que he esbozado, es no analizar la jurisprudencia producida por fallos de la Suprema Corte en el periodo. La facultad de revisión constitucional que le otorgó a la Corte la reforma de 1995 le ha permitido a los jueces, en los hechos, afectar de manera importante la relación entre los poderes. Un cambio de gran envergadura —mayor que cualquiera de los narrados arriba— ocurrió en mayo de 2005 cuando la Corte resolvió una controversia constitucional entre la oposición mayoritaria en la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, afirmando la facultad presidencial de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste y otros cambios producidos por fallos de la Corte deberán cobrar papel protagónico en la agenda futura de la investigación sobre el equilibrio de poderes.

# Bibliografía


Alemán, Eduardo y Thomas Schwartz, "Presidential Vetoes in Latin American Constitutions", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, núm. 1, enero de 2006.

Altman, David, *Direct democracy worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

Baldez, Lisa y John M. Carey, "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal of Political Science*, vol. 43, núm.1, 1999.

Cameron, Charles M., *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

Casar, María Amparo, "El equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso", en Gabriel L. Negretto, *Debatiendo la Reforma Política: Claves del cambio constitucional en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (coords.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, 2003.

Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas, "Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, 2008.

——, "IFE: la casa de la partidocracia", *Nexos*, núm. 376, febrero de 2009.

Gerber, Elisabeth R., "Legislative Responses to the Threat of Popular Initiatives", *American Journal of Political Science*, vol. 40, núm. 1, 1996.

Gerber, Elisabeth R., Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins y D. Roderick Kiewiet, *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 2000.

Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva comparada". *Ensayos jurídicos*, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/ (fecha de consulta: 1 de octubre de 2012).

Kiewiet, D. Roderick y Mathew D. McCubbins, "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions", *American Journal of Political Science*, vol. 32, núm. 3, 1988.

Lijphart, Arend, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.

Londregan, John B, *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

Lujambio, Alonso y Horacio Vives Segl, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

Madison, James, "El Federalista, LI", en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Márquez, Javier y F. Javier Aparicio, "Un modelo Monte Carlo para la Cámara de Diputados en México", *Política y Gobierno*, vol. 17, núm. 2, 2010.

Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington D. C., Congressional Quarterly Press, 2001.

Sánchez, Arianna, Beatriz Magaloni y Eric Magar "Legalista *vs.* interpretativista: La Suprema Corte y la transición democrática en México", en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (coords.), *Tribunales constitucionales de América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2011.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Po-

rrúa, 1949.
Tsebelis, George, *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
Watson, Richard A., *Presidential Vetoes and Public Policy*, Lawrence, KS, University of Kansas Press, 1993.
Weldon, Jeffrey A., "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós, 2002, pp. 175-211.
——, "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.



# Anexo
## Reformas insustanciales para el equilibrio

Los decretos con numeral seguido de un asterisco incluyeron reformas a artículos listados, con idéntico numeral, en el Cuadro 1. Los artículos que aquí aparecen no afectaron sustancialmente el equilibrio de poderes. Las siete reformas mencionadas en la parte C de dicho cuadro se obtienen descontando los nueve decretos con asterisco de los 16 listados aquí.

| # | Fecha | Art. | Materia |
|---|---|---|---|
| 1* | 11-jun-1999 | 94 | La Judicatura, que art. 100 supedita a SCJN, no se lista más. |
| | | 107 | Cambio semántico sobre la atracción de amparos por la SCJN. |
| 2* | 30-jul-1999 | 78 | Incorpora el viejo art. 79; éste ahora trata de fiscalización. |
| 3 | 13-sep-1999 | 102 | Facultades de la CNDH. |
| 4 | 5-abr-2004 | 89 | Facultad Congreso: legislar sobre seguridad nacional (federalismo). |
| 6 | 2-ago-2004 | 65 | Aumenta duración del segundo periodo ordinario de sesiones. |
| 7* | 8-dic-2005 | 46 | Conforme al nuevo art. 76, cambia Congreso por Senado. |

| # | Fecha | Art. | Materia |
|---|---|---|---|
| 8 | 7-abr-2006 | 26 | Crea sistema nacional de información, estadística y geografía. |
| 9 | 14-sep-2006 | 105 | Facultad CNDH: iniciar algunas acciones de inconstitucionalidad. |
| 10* | 12-feb-2007 | 89 | Explícita que Ejecutivo puede proponer modificar tratados al Senado. |
| 11 | 13-nov-2007 | 85 | Reforma electoral. |
| | | 108 | Reforma electoral. |
| | | 116 | Reforma electoral. |
| | | 122 | Reforma electoral. |
| 12* | 7-may-2008 | 79 | Excepto participaciones, ASF fiscaliza $ federales administrativos por otros entes. |
| | | 116 | Cuenta pública de estados (federalismo). |
| | | 122 | Cuenta pública del Distrito Federal (federalismo). |
| 13 | 15-ago-2008 | 69 | Informe presidencial anual por escrito, sin obligación de asistir |
| | | 93 | Congreso puede convocar secretarios de Estado para responder interpelaciones. |
| 15* | 6-jun-2011 | 103 | Procedimiento judicial. |





| # | Fecha | Art. | Materia |
|---|---|---|---|
| | | 104 | Procedimiento judicial. |
| | | 107 | Procedimiento judicial. |
| 16* | 10-jun-2011 | 33 | Garantías de extranjeros. |
| | | 89 | En política exterior, el Ejecutivo observará principios como la no intervención. |
| | | 102 | Senado puede llamar servidor a explicar negativa a recomendación de CNDH. |
| | | 105 | Cambios en la facultad de la CNDH de iniciar acciones de inconstitucionalidad. |
| 17 | 17-ago-2011 | 71 | Procedimiento legislativo en ley orgánica (antes en reglamento). |
| | | 78 | Comisión Permanente también recibe observaciones del Ejecutivo. |
| 18* | 9-ago-2012 | 78 | Homologa texto con reformas a arts. 76 y 84. |
| | | 83 | Homologa texto con reformas al art. 84. |
| | | 84 | Aclara procedimiento en caso de falta absoluta de presidente. |

| # | Fecha | Art. | Materia |
|---|---|---|---|
| | | 85 | Aclara procedimiento en caso de falta absoluta de presidente. |
| | | 89 | Homologa texto con reformas al art. 76. |
| | | 116 | Iniciativa popular debe legislarse en estados (federalismo). |
| | | 122 | Máximo ocho puntos de sobrerrepresentación en ALDF |