Que reforma los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Martí Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 64 y 73, fracción XXIX-Q, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

Ante la recientemente aprobada iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, en la que se establece el cobro por hora y la permanencia del trabajador mexicano condicionada a su productividad a juicio del patrón, se propone establecer los criterios de cobro por productividad y de revocación de mandato de los legisladores.

Para ello se plantea revertir el principio establecido en el artículo 64 constitucional que indica que se descontará de la dieta de los legisladores federales las ausencias a las sesiones por el principio de que cobrarán por su presencia tanto en el pleno como en las comisiones legislativas. Asimismo, se establece que en la segunda mitad del mandato, ante la solicitud de 2.5 por ciento del padrón de electores registrado, se podrá someter a la ciudadanía la revocación de mandato de los legisladores federales.

Argumentos

I. La reforma laboral aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de septiembre de 2012

El pasado 29 de septiembre, y como primer dictamen a discusión a cargo de la LXII Legislatura, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo presentada por Felipe Calderón Hinojosa, que contiene múltiples regresiones a los derechos que actualmente ampara dicho cuerpo normativo.

Dos de esas regresiones quedaron establecidas en la redacción que contiene la minuta enviada al Senado en su artículo 83, respecto de la posibilidad de que patrón y trabajador convengan el pago por horas, y en el artículo 159, que introdujo que en las vacantes laborales tendrán preferencia los trabajadores que acrediten mayor productividad en el puesto.

Debemos mencionar que además de ser restrictivos respecto de los criterios actuales de contratación, ninguno de ellos es actualmente aplicable a los legisladores que los están aprobando.

II. La eficiencia del Congreso mexicano

De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones Estratégicas para el Desarrollo de México con datos de 2003,1 el Congreso mexicano es el segundo más caro del mundo netamente y el primero más costoso respecto del producto interno bruto:





Casi todos los estudios respecto de la eficiencia legislativa toman como parámetro la aprobación de dictámenes, como muestra el estudio realizado muy recientemente por Laura Valencia Escamilla:2





En los dos cuadros anteriores se analiza la productividad parlamentaria, primero, respecto de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo de la Unión y, en el segundo cuadro, con relación a las presentadas por los propios legisladores. En ambos casos, dado que es inconstante la cantidad de iniciativas presentadas, varía, podría decirse, caprichosamente dicha “productividad”.

De acuerdo con Khemvirg Puente,3 el desempeño parlamentario se debe medir conforme a cinco categorías que se convertirán, a su vez, “en índices empíricos construidos a partir de los conceptos en que se basan las consecuencias del ejercicio del legislador en cuanto a miembro de una colectividad y no en cuanto a su expectativa y desempeño personal”, que son: 1. Legitimación, 2. Legislación, 3. Profesionalización, 4.Supervisión, 5. Opinión.

En cuanto a estos criterios, abunda el autor:

La legislatura es, por si acaso alguna duda cabe, el órgano con mayor legitimidad y representatividad en la estructura institucional de los estados democráticos. Esta legitimidad está fundada en su origen (que puede ser electivo o selectivo) y en sus consecuencias, es decir, en su rol dentro del sistema. La función de legitimación es ejercida para mantener “la creencia en que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”, aún cuando requieran reformas que sirvan para consolidarlas como fuente de legitimidad. Los legisladores la ejercen con el simple hecho de reunirse periódicamente y con una base regular a discutir los asuntos de la agenda pública nacional (aun cuando no tomen decisión alguna respecto a esos temas), sostener sin interrupciones injustificadas los debates y sesiones pactados para realizarse en los periodos de sesiones, sancionar formalmente las decisiones legislativas (sean éstos producto de la deliberación intraparlamentaria o de la decisión vertical cupular de actores externos) e incluso cuando la legislatura sirve como válvula de escape y participa en la resolución de conflictos políticos o sectoriales.

La esfera decisional (o legislación) está estrechamente ligada a la actividad formal de sanción a las propuestas que deben ser procesadas a través del procedimiento legislativo ordinario, en particular dictámenes a iniciativas y puntos de acuerdo, así como la producción de propuestas legislativas. Por otro lado, la función de profesionalización adquiere una dimensión peculiar para el caso de la legislatura mexicana debido a la imposibilidad legal de la reelección inmediata, por tal motivo, el índice se construye a partir no sólo del reclutamiento político partidario, sino a la socialización parlamentaria que se construye como la interacción entre legisladores que les permite entrenarse en la actividad política, la práctica parlamentaria y en la negociación política, además del entrenamiento adquirido en la diplomacia parlamentaria.

La supervisión es la actividad que desempeña la legislatura para ejercer control a las tareas de los gobiernos, ésta se ejerce a través de los mecanismos de control como las preguntas parlamentarias, función que ha sido muchas veces suplantada en México por las peticiones de información a través de los puntos de acuerdo, pero también con las comparecencias de funcionarios, las reuniones de trabajo (no necesariamente comparecencias) con funcionarios del gobierno para compartir información o para establecer mecanismos de mutuo apoyo para el impulso de decisiones conjuntas. Esta actividad es central en gobiernos divididos como los que México ha experimentado desde 2000.

La esfera de la generación de opinión se detecta a partir del debate político generado en el espacio público y canalizado a través de los mecanismos idóneos para la difusión de las actividades y de las posturas políticas de los partidos representados en el Congreso, de la misma forma a través de los foros de consulta o audiencias abiertas a la ciudadanía para recibir sus peticiones con el objeto de generar empatía con sectores sociales, reuniones con grupos de interés o de presión y giras de trabajo regionales, así como la realización y difusión de actividades de investigación o estudios especializados.

A continuación, Khemvirg Puente propone establecer un parámetro de medición de dichas actividades por comisión o pleno del órgano camaral.

Cabe mencionar que aún cuando estamos de acuerdo en estos criterios, es decir, en que el trabajo parlamentario es bastante más amplio que el que reporta la simple aprobación o no de reformas legislativas, no pueden establecerse estos mismos criterios para medir la productividad individual de los legisladores.

En este sentido, se observa que únicamente la asistencia y permanencia individual del diputado o senador a las sesiones puede facilitar cualquiera de los ámbitos de desempeño del órgano legislativo.

III. Revocación del mandato

Actualmente no se prevé ningún tipo de evaluación ciudadana respecto del desempeño de los representantes populares a nivel federal, entre ellos, los diputados y senadores. La evaluación más plena sin duda la constituye la revocación del mandato.

De acuerdo con Alán García, la revocación del mandato “es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado.”4

La Cámara de Diputados ha recibido cientos de iniciativas sobre participación ciudadana en los últimos años. No en todas se incluye la revocación de mandato, por cierto.

Entre las iniciativas más completas y específicas se encuentra la formulada el 10 de noviembre de 2009 por el diputado federal Jaime Cárdenas Gracia, quien propuso reformar la Constitución política para establecer las figuras de presupuesto participativo, afirmativa ficta, auditoría social, iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, acciones colectivas y populares, y revocación de mandato, entre otras.5

Para complementar su propuesta, el 2 febrero de 2010, el mismo legislador presentó la iniciativa de Ley de Revocación de Mandato.6 En ésta se plantea que la revocación de mandato pueda ser requerida una sola vez durante el ejercicio del encargo, a partir del inicio de la segunda mitad de éste y proceda siempre que sea solicitado por al menos el 2.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción electoral por el que resultó electo el funcionario.

La revocación de mandato es una de las formas de democracia participativa más acabada y tal vez por ello, de las menos adoptadas por las democracias tradicionales planas y representativas.

Este mecanismo jurídico-constitucional tiene como rasgos característicos:

• Es un derecho o facultad que asiste a los electores.

• Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes que expire el periodo de su mandato.

• Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores.

• Puede promoverse por diversas causas, atinentes al ejercicio de sus funciones.

En resumen, mediante el procedimiento de revocatoria de mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el periodo de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Se consideran causales para que el electorado solicite la revocación de mandato de un funcionario público electo las siguientes: actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

Existen varios argumentos a favor de la revocación de mandato o destitución, entre ellos destacan que:

• Refuerza el control popular sobre el representante.

• Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por errores en las papeletas de votación, fallas en los sistemas de conteo electrónico, entre otras.

• Reduce la alienación de los votantes.

• Educa al electorado.

• La existencia de la revocación estimula a los representantes electos a ser más responsables con sus electores.

• Estimula a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los servidores públicos electos.

La revocatoria de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, es por tanto una de las figuras de participación electoral menos explorada por los regímenes democráticos de todo el mundo.

La revocación de mandato se contempla en algunos cantones de Suiza. En sistemas de democracias representativas existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de Estados Unidos de América, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos electos, con excepción del estado de Montana, donde la ley de la materia y un pequeño número de disposiciones de gobiernos locales permiten la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

Han sido las constituciones latinoamericanas las que han venido incluyendo el mecanismo de revocación de mandato recientemente, como un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

La Constitución de Ecuador de 1998 ha ido aún más lejos al incorporar la facultad general, no sólo regional o local, de los ciudadanos para “revocar el mandato” que “confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)”.

El derecho de revocación se encuentra proclamado también en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática”; como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. Esta norma establece que “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.5

En México, el artículo 115 de la Constitución imprimió la revocación de mandato de manera limitada como facultad de los Congresos locales, al señalar en su fracción 1, párrafo tercero:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros , por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Una democracia en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, el electorado debe tener el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes así lo amerite. De lo contrario la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, senador o un presidente de la República desvinculado a los intereses y necesidades sociales.

IV. La reforma propuesta en la presente iniciativa

Actualmente, el artículo 64 constitucional establece la obligación de descontar de la dieta las inasistencias de los legisladores.

Esta disposición permite que los legisladores se presenten a pasar lista y se retiren de las sesiones plenarias de los órganos legislativos y no se considera para la asistencia en las comisiones.

De allí que parte del desempeño tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores quede sujeto a la asistencia voluntaria de legisladores y cientos de asuntos no vean llegar ni su discusión ni su aprobación por falta de quórum.

Por tal motivo, y en congruencia con la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo que acaba de aprobar la Cámara de Diputados para ser aplicada a los trabajadores del país, en la presente iniciativa se propone retomar el criterio de productividad personal, partiendo del parámetro más simple que es la asistencia, no para descontar sino para pagar a los diputados.

En tal sentido se propone modificar el artículo 64 para invertir el criterio de descuento por inasistencia por el de pago por asistencia, tanto en pleno como en comisiones.

El texto actual dice:

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

El texto propuesto diría:

Artículo 64. Los diputados y senadores cobrarán su dieta con base en el monto máximo mensual señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que será dividido entre las sesiones tanto de pleno general como de comisiones a las que pertenezca cada legislador, el cual sólo recibirá el monto correspondiente a las sesiones a que asista y permanezca.

Igualmente, se propone añadir la figura de la revocación del mandato en los términos señalados en el curso de esta iniciativa en el artículo 73 constitucional fracción XIX-Q.

El texto actual dice:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

El texto propuesto diría:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-Q. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal instrumentos de democracia participativa y deliberativa, entre los que deberá incluirse la revocación del mandato de quienes ocupen cargos de elección popular.

Finalmente se incluye en el artículo transitorio de este decreto que si a más tardar en 90 días el Congreso de la Unión no ha expedido las normas reglamentarias de las presentes disposiciones se faculte al Instituto Federal Electoral para que lo haga. Ello, tomando en consideración que serían los propios legisladores los que estarían determinando la posibilidad de su revocación de mandato, y ante la posible resistencia, debe quedar salvaguardada la facultad ciudadana para que se ejerza dicha prerrogativa de control.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta asamblea el siguiente

Decreto que reforma los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 64 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores cobrarán su dieta con base en el monto máximo mensual señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que será dividido entre las sesiones tanto de pleno general como de comisiones a las que pertenezca cada legislador, el cual sólo recibirá el monto correspondiente a las sesiones a que asista y permanezca.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-O. ...

XXIX-Q. Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal instrumentos de democracia participativa y deliberativa, entre los que deberá incluirse la revocación del mandato de quienes ocupen cargos de elección popular.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para expedir las normas reglamentarias de la revocación de mandato en los términos de la presente reforma. En caso de que no lo hiciere, el Instituto Federal Electoral expedirá el reglamento correspondiente. En cualquier caso, la normativa correspondiente deberá contemplar que la revocación de mandato pueda ser requerida una sola vez durante el ejercicio del encargo, a partir del inicio de la segunda mitad de éste y que proceda siempre que sea solicitado por al menos el 2.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito o circunscripción electoral por el que resultó electo el funcionario.

Notas

1. Centro de Investigaciones Estratégicas para el Desarrollo de México. Benchmarking del Poder Legislativo en México. Luces rojas, amarillas y verdes. Disponible en Internet: http://www.ciex.info/html/inv0201.html#cuad0102

2. Valencia Escamilla, Laura, Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2012. Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-01-12.pdf

3. Béjar Algazi, Luisa, coord., Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones, Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, Ed. UNAM-M. A. Porrúa., México, 2009. Disponible en Internet: http://unam.academia.edu/KhemvirgPuente/Papers/959915/De\_la\_productivid ad\_legislativa\_a\_la\_eficiencia\_parlamentaria\_en\_el\_sistema\_de\_comisione s\_del\_Senado\_mexicano

4. García Campos, Alan, La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico. Disponible en Internet: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3 .pdf

5. Gaceta Parlamentaria número 2885-II, martes 10 de noviembre de 2009. Diputado Jaime Cárdenas Gracia, Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se Reforman, Modifican y Adicionan los Artículos 17, 25, 26, 35, 40, 41, 71, 73, 74, 76, 84, 94, 105, 115, 116, 122, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para Incluir Dentro de su Texto los Principios de Democracia Participativa y Deliberativa.

6. Gaceta Parlamentaria, número 2940-III, martes 2 de febrero de 2010, Diputado Jaime Cárdenas Gracia, Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 40, 41 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Expide la Ley de Revocación de Mandato.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2012.

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)