

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PUNTOS DE ACUERDO POR LOS QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 51, 56, 59, 60, 62, 63 Y 77, FRACCIÓN IV; Y DEROGA EL 57 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXI Legislatura, le fue turnada para su estudio y dictamen la siguiente proposición con punto de acuerdo:

1) Para que se excite en lo conducente a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para el efecto de que dictamine, conforme a la ley, la iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Heliodoro Díaz Escárrega, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 13 de abril de 2004.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 58, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de esta honorable asamblea, el dictamen relativo al punto de acuerdo antes mencionado, el cual se realiza bajos los siguientes:

Antecedentes

1. En sesión celebrada el 13 de abril de 2004 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el diputado Heliodoro Díaz Escárrega, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En sesión celebrada el 8 de octubre de 2009 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el diputado Heliodoro Díaz Escárrega, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó solicitud para que se excite a la Comisión de Puntos Constitucionales a fin de que dictamine la iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 13 de abril de 2004.

Consecuente con lo anterior, la proposición con punto de acuerdo listada en el proemio de este dictamen tienen por turno a la Comisión de Puntos Constitucionales, con el carácter de comisión única y le corresponde en exclusiva rendir el dictamen relativo.

Contenido de la Iniciativa

Primero. La iniciativa propone la derogación de la figura de la suplencia de diputados y senadores federales, y las consecuencias jurídicas que se derivarían de la vacancia de legisladores. Cuando se trate de vacantes que excedan el diez por ciento de diputados y senadores elegidos por el principio de mayoría relativa o de primera minoría, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo previsto en la fracción IV del artículo 77 constitucional. En cuanto a las vacantes de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, éstas no serán cubiertas.

Segundo. Se propone para los efectos anteriores la reforma de los siguientes artículos constitucionales: 51, 56, 59, 60, 62, 63 y 77, fracción IV, de la Constitución. Asimismo se propone la derogación del artículo 57 de la Ley Fundamental.

Consideraciones

Primera. La iniciativa recoge la posición doctrinal de Felipe Tena Ramírez que señala respecto a la figura de la suplencia de los legisladores lo siguiente: “La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción. En sus orígenes la suplencia obedeció a la idea de que el diputado representa a su distrito, de suerte que cuando aquél falta el distrito carece de representación. La teoría moderna no acepta esa tesis. Aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificada en zonas o distritos. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la nación y no a sus distritos por separado.

El artículo 21 de la Constitución de Weimar consagró la teoría en forma clara y terminante: “Los diputados son representantes de todo el pueblo”. “Toda otra construcción resulta imposible –dice Schmitt– porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política”. Y es que la representación popular no es un mandato de derecho privado; el diputado no actúa en acatamiento a instrucciones u órdenes de sus electores. “Un mandato imperativo al estilo medieval –agrega el mismo autor–, con dependencia del diputado respecto de instrucciones y órdenes de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política como también el supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo, cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico.” La suplencia ha perdido, pues, el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados o senadores necesarios para dar quórum, los suplentes fueran llamados para integrar las Cámaras, tal como lo prevé el artículo 63 en su último párrafo. Pero esta ventaja tan relativa desaparece si la Ley Electoral procura un procedimiento que permita hacer con rapidez las elecciones de los representantes que faltaren. Sin razón doctrinaria ni práctica que la justifique, la suplencia presenta los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario, codicioso de su puesto, o un testaferro que reemplaza al propietario, mientras éste ocupa puestos de mayor importancia, conservándole la representación popular como una reserva burocrática”¹.

Segunda. En el mismo sentido que Tena Ramírez, otros autores nacionales, esgrimen, con mayor o menor énfasis, el mismo tipo de razonamientos. Por ejemplo, Manuel Barquín Álvarez y Jorge Moreno Collado².

Tercera. La suplencia es una figura que existe, sobre todo, en sistemas presidenciales, tal es el caso de las Constituciones de Chile (artículo 47), Colombia (artículo 134), El Salvador (artículos 129 y 131), Guatemala (artículo 160), Paraguay (artículo 187), República Dominicana (artículos 19 y 20) y Uruguay (artículo 116), entre otros países latinoamericanos.

Cuarta. En otras Constituciones cuando se actualiza la vacancia de un senador, el gobierno a quién corresponde la vacante, hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro (artículo 62 de la Constitución de Argentina). Tal precepto fue tomado del artículo I, sección 2, cláusula cuarta de la Constitución de los Estados Unidos de América y existió en el Senado mexicano en la Constitución de 1824. El principio se explica porque en los supuestos mencionados, no existe, al menos inmediatamente, elección directa de los senadores, sino que son los gobiernos o los Congresos locales quienes los eligen de forma indirecta.

Quinta. El autor de la iniciativa sostiene los siguientes ocho argumentos para proponer la derogación de la figura de la suplencia en el poder legislativo: 1) La limitación de la participación ciudadana en la elección del representante que sustituye al propietario; 2) La confusión que se genera en el elector en caso de coaliciones, cuando el propietario y el suplente representan partidos e ideologías distintas; 3) Se propicia una movilidad innecesaria de los integrantes del Congreso; 4) El propietario y el suplente se pueden repartir el escaño, de manera alternada, antidemocrática y sin consulta a su partido; 5) Los suplentes suelen ser personas sin trayectoria y de perfil bajo; 6) Se pueden generar conductas de fraude a la ley para vulnerar la cuota de género y, así se coloca como propietaria a una mujer que después solicita licencia para que asuma el escaño un hombre; 7) La suplencia tuvo razón de ser cuando el legislador representaba un distrito o a una entidad federativa y, hoy en día representan a toda la nación; y, 8) La suplencia no existe en el poder judicial ni en el ejecutivo.

Sexta. Sobre los argumentos descritos en la consideración anterior expresamos: 1) Es incorrecto que los ciudadanos sean limitados en sus derechos político-electorales por razón de la suplencia, pues éstos se pronunciaron el día de la jornada electoral, tanto por propietarios como por suplentes y, en el caso de los legisladores de representación proporcional, conocieron los nombres de los de los candidatos de la lista de cada partido o coalición y, también manifestaron su voluntad en torno de ellos. Además, cuando los suplentes no concurren, o por alguna otra razón prevista en la Constitución o en la ley, ninguno de los miembros de la fórmula puede acceder al cargo (muerte, incompatibilidad, inhabilitación o incapacidad), el artículo 63 de la Constitución establece los supuestos de vacancia: en el caso de los legisladores de mayoría se convoca a elecciones extraordinarias en los términos del artículo 77 fracción IV de la Constitución; 2) El segundo cuestionamiento no tiene relación con la suplencia. En todo caso, la confusión del elector sobre las ideologías del propietario y del suplente, se debe a la coalición, institución que por otra parte, deriva del derecho fundamental de asociación política y, es recogida en casi todas las legislaciones electorales del mundo. Lo importante en las coaliciones, es que éstas sean ampliamente conocidas por los electores para que no exista engaño ni manipulación hacia ellos. Las plataformas, programas, documentos básicos, así como los nombres de los candidatos propietarios y suplentes deben ser ampliamente difundidos; 3) El problema de la movilidad en el Congreso no se reducirá derogando la figura de la suplencia, hace falta limitar las causas de licencia al cargo de legislador, regular el estatuto del parlamentario, perfeccionar el marco de las incompatibilidades, entre otras modificaciones constitucionales y legales que serían procedentes para enfrentar ese problema; 4) En cuanto a la posibilidad de que se produzcan negociaciones indebidas entre propietario y suplente para alternarse el escaño sin justificación alguna, el camino no es el propuesto, sino impulsar reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o, bien, establecer normas severas de ética y disciplina parlamentaria para prohibir y sancionar esas prácticas, pero no eliminar la suplencia, que por sí, no motiva ese tipo de conductas; 5) Respecto a la trayectoria y perfil de los suplentes, la legislación electoral podría obligar a los partidos a difundir ampliamente los antecedentes curriculares de los candidatos propietarios y suplentes. Sin embargo, el que los ciudadanos cobren conciencia de que cuando votan, no sólo lo hacen por un propietario sino por un suplente, es tarea de las autoridades electorales, de los partidos y de los respectivos candidatos; 6) En tiempos recientes, hemos presenciado como se vulnera la cuota de género con el uso abusivo y en fraude a la ley de la suplencia. No obstante, la solución estriba en sancionar esas prácticas y en exigir que en materia de cuota de género, los suplentes sean del mismo sexo, pero no en derogar necesariamente la suplencia; 7) El artículo 51 de la Constitución determina que el legislador representa a la nación, principio que deriva históricamente del famoso discurso que Edmund Burke ³ pronunció a finales del siglo XVIII (jueves 3 de noviembre de 1774) a los electores de Bristol. En todos los países democráticos, se prohíbe el mandato imperativo y los legisladores representan a todos los ciudadanos de la nación. Lo anterior no es óbice para que el legislador se vincule de manera más estrecha y profunda con los ciudadanos para promover democracias de calidad; y, 8) Es verdad que la suplencia no existe actualmente en el poder ejecutivo ni en el judicial. Sin embargo, en el ejecutivo existió y, en otras instituciones, por ejemplo, en los organismos electorales, se prevé esta figura.

Séptima. Por todo lo anterior, consideramos que sin la suplencia habría sectores de la población que carecerían de representación plena. La democracia a la que aspiramos pretende que el mayor número de legisladores esté en relación directa con los ciudadanos, no sólo en el ámbito de la gestoría social, sino también en el de la información, la comunicación y, la rendición de cuentas ⁴ permanente con la sociedad, principalmente con los electores que nos han elegido ⁵.

Octava. Derogar la figura de la suplencia entrañaría romper la correlación de las fuerzas electorales derivada de cada proceso comicial. Habría partidos y grupos parlamentarios que se beneficiarían o perjudicarían con las vacantes que se producirían. De esta suerte, podría utilizarse la derogación de la suplencia para modificar la integración en la composición de los grupos parlamentarios, ya sea para sobre o subrepresentarlos.

Novena. La derogación de la suplencia podría estimular actos de corrupción. Partidos en los ejecutivos estatales o federal, podrían ofrecer empleos u otras prebendas a legisladores de diversos signos ideológicos con el fin de generar licencias o incompatibilidades, para restarles presencia política a sus partidos y grupos parlamentarios en el Congreso.

Décima. Derogar la figura de la suplencia, implicaría también rediseñar la integración de las Cámaras. Actualmente, éstas se conforman con números precisos de legisladores. Las Cámaras federales en México y en un sistema presidencial no sitúan su integración entre un mínimo y un máximo como en algunos sistemas parlamentarios. De aprobarse la iniciativa, entrañaría aceptar que en las Cámaras puede haber números variables de sus integrantes.

Décima Primera. El autor de la iniciativa propone que cuando existan más del diez por ciento de vacantes de legisladores de mayoría y de primera minoría se convoque a elecciones extraordinarias. La celebración de esos procesos electorales, en caso de darse, representarían costos elevados a cargo del contribuyente.

Décima Segunda. Según la iniciativa, en tratándose de legisladores de representación proporcional, las vacantes no serán cubiertas. Lo anterior significa la modificación artificial de la correlación de fuerzas, contraria a la que fue derivada del último proceso electoral. Esta circunstancia ajena a los comicios, como ya se ha señalado, sobre o subrepresentará a los grupos parlamentarios en el Congreso.

Décima Tercera. El marco teórico de la iniciativa se desentiende de las modificaciones que ha tenido la democracia representativa en los dos últimos siglos. En especial, no se toma en cuenta el papel que los partidos vía los grupos parlamentarios, previstos en el artículo 70 de la Constitución, desempeñan en el Congreso. De tal suerte que para reformular la figura de la suplencia debemos partir, no sólo del hecho de que el legislador representa a la nación y no a su distrito, sino también de los vínculos insoslayables que existen entre los legisladores y las fuerzas políticas. Cualquier iniciativa en este tenor debe hacerse cargo de lo que los teóricos llaman el Estado de Partidos⁶.

Décima Cuarta. Desde nuestro punto de vista, la suplencia sigue siendo fundamental en el sistema legislativo mexicano, y las razones expuestas por el autor de la iniciativa no son suficientes para promover la derogación de esta figura. Los motivos principales de su permanencia residen en: la importancia que tiene para integrar el quórum de las Cámaras, en propiciar el ahorro de recursos fiscales a efecto de no convocar continuamente a elecciones extraordinarias y, en asegurar el funcionamiento de la institución legislativa mediante la cobertura de las ausencias temporales o permanentes de los legisladores propietarios. Además y de manera destacada, porque representa una manera de salvaguardar la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios producto del resultado de la última elección, la que sólo podrá ser modificada en términos generales en la siguiente elección federal.

Por lo anterior, la comisión dictaminadora no estima necesario entrar al análisis del fondo del asunto, realizar juicios de valor y aprobar los puntos de acuerdo que se solicitan.

Consecuentemente, la Comisión de Puntos Constitucionales considera que no ha lugar a aprobar los puntos de acuerdo materia de este dictamen y que procede el archivo de los expedientes como asuntos definitivamente concluidos.

En mérito de lo expuesto, la Comisión de Puntos Constitucionales se permite someter a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Acuerdo Primero. Se desecha la iniciativa que reforma los artículos 51, 56, 59, 60, 62, 63 y 77, fracción IV; y que deroga el artículo 57, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Heliodoro Díaz Escárrega, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que propone eliminar la suplencia de diputados y senadores federales, por considerarse que esta figura sigue siendo fundamental en el sistema legislativo mexicano.

Segundo. Archívense los expedientes relativos como asuntos total y definitivamente concluidos.

Notas:

1 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980, pp. 266-267.

2 BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Comentario al artículo 51”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, tomo VI, 2000, pp. 1054-1055; y, MORENO COLLADO, Jorge, “Suplencia”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998, pp. 1011-1016.

3 BURKE, Edmund, *Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 311 a 314.

4 MORLINO, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para una discusión”, México, *Metapolítica*, enero-febrero 2005, pp. 38-39.

5 PITKIN, Hanna F., *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 67.

6 GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza editorial, 1986.

Palacio Legislativo a 6 de octubre de 2010.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Juventino Castro y Castro (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Guillermo Cueva Sada, Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa (rúbrica), Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica), Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez (rúbrica), Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño (rúbrica), Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Rafael Rodríguez González, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Justino Eugenio Arriaga Rojas (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica), Mario Alberto Becerra Pocoroba, Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz, Camilo Ramírez Puente, Agustín Torres Ibarrola (rúbrica).