



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

*La integración de la Cámara de Diputados según el
principio de representación proporcional.
Propuesta de reforma a los artículos 52, 53 y 54 de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación Discontinua



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno, **PÉREZ PARRA JOSÉ ANTONIO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL, PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULO 52, 53 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Ernesto Román Galán para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Román Galán, en oficio de fecha 27 de agosto 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 30 de 2002.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

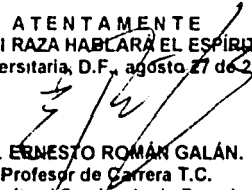
Distinguido Dr. Venegas:

Me dirijo a usted, a fin de someter a su consideración el trabajo recepcional intitulado "LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", que el alumno JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA, ha concluido y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito.

La tesis de referencia denota en mi opinión todos los elementos formales y metodológicos, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía en cuestión reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 27 de 2002.


LIC. ERNESTO ROMÁN GALÁN.
Profesor de Carrera T.C.
adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

DEDICATORIA

*A mi madre, por siempre estar a mi lado,
por su cariño y apoyo de toda la vida.*

*A Elizabeth, por su amor y ternura,
que estuvo a mi lado en
la realización de este bello momento.*

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por su amor y cariño.

A mis hermanos Erika, Jorge y Lilia por su apoyo durante estos años de estudio y superación.

A mis padrinos Gloria y Rodolfo por su cariño y preocupación.

A mis padrino Raúl y Consuelo por su apoyo y afecto.

A mis amigos por su interés y apoyo en esta etapa de la vida.

Al maestro Ernesto Román Galán por su asesoría y consejos para la realización de la presente tesis.

Al Dr. Francisco Venegas Trejo, Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo, por la atención que ha tenido al presente trabajo.

A los maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular al Lic. Ulises Ramírez Gil, por compartir sus conocimientos en clase y por su atención.

A toda mi familia por su apoyo.

Y sobre todo...

GRACIAS A DIOS.

“Con frecuencia no se adoptan reformas por miedo a los problemas que se enfrentan; en otros casos no se adoptan reformas por miedo a las soluciones que los problemas exigen.”

Jesús Reyes Heróles

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	I-III
---------------------	--------------

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES

1. La democracia	1
1.1. Democracia directa	3
1.2. Democracia semidirecta	5
1.3. Democracia representativa	6
2. Sistemas electorales	9
2.1 Sistema de mayoría	13
2.1.1 Sistema de mayoría relativa	14
2.1.2 Sistema de mayoría absoluta	15
2.2 Sistema de representación proporcional	18
3. Partidos Políticos	29
3.1 Fines de los partidos políticos	35
4. Poder Legislativo (Parlamento)	38
4.1 Funciones	40
4.1.1 Función representativa	44
4.2 Sistema Unicameral	46
4.3 Sistema Bicameral	49

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1. Constitución de Cádiz de 1812	52
2. Constitución de Apatzingán de 1814	55
3. <i>Primer Imperio</i>	58
4. Primera República Federal (Constitución de 1824)	60

5. Constituciones Centralistas	62
6. Reformas a la Constitución de 1824 en 1847	65
7. Constitución de 1857 y Segundo Imperio	66
8. Restauración de la República	70
9. Porfiriato	71
10. Constitución de 1917	73
10.1 Reformas a la Constitución de 1917	74

CAPITULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

1. Concepto constitucional de democracia	77
1.2 Constitución y democracia directa	82
1.3 Constitución y democracia representativa	84
2. Partidos políticos en nuestra Constitución	87
2.1 Fines de los partidos políticos	90
2.2 Derechos de los partidos políticos	92
2.3 Obligaciones de los partidos políticos	94
3. Poder Legislativo Federal	97
3.1 Composición del Congreso de la Unión	102
3.2 Composición de la Cámara de Diputados	106
3.2.1 Diputados electos por mayoría relativa	114
3.2.2 Diputados electos por representación proporcional	116

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54

1. Integración de la Cámara de Diputados	123
2. Sistema de elección contemplado en el artículo 53 Constitucional	146
3. Bases de integración de la representación proporcional en la Cámara de Diputados	156

CONSIDERACIONES FINALES	171
--------------------------------	------------

CONCLUSIONES	187
BIBLIOGRAFÍA	192
Obras de Consulta	197
Obras Hemerográficas	197
Legislación y jurisprudencia consultadas	197
Otras fuentes de consulta	198

INTRODUCCIÓN

Con las elecciones federales de 1997 se produjo por primera vez en la historia de México una composición plural y equilibrada en la Cámara de Diputados, y en su generalidad opositora al Partido Revolucionario Institucional, el cual contó con una mayoría absoluta por muchos años. Esto se produjo 35 años después de la primera reforma constitucional tendiente a permitir una apertura hacia el Congreso, con la figura denominada "diputados de partido", creada con el propósito de que los partidos políticos tuvieran mayor participación en el debate legislativo.

Después de sucesivas reformas legales que favorecieron el fortalecimiento de varias instituciones electorales y judiciales, distintos partidos políticos han obtenido diversos triunfos electorales, en los ámbitos locales como federales, y en los diferentes poderes, tanto ejecutivo como legislativo. En el año 2000, se produjo la primera alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, después de que durante casi siete décadas un solo partido político detentara el poder. A su vez, la Cámara de Diputados nuevamente volvió a tener una composición plural y equilibrada. Con estos hechos, comenzó el sentir generalizado en la opinión pública de que México necesitaba una reforma legislativa en la estructura de sus poderes de gobierno.

El avance para permitir el acceso al poder de los partidos políticos distintos al partido oficial fue lento, pero un hecho trascendental fue la reforma constitucional efectuada en 1977, que determinó la composición de la Cámara de Diputados de una manera fija, con 300 diputados electos bajo el tradicional sistema electoral de mayoría, y la incorporación de 100 diputados electos bajo el nuevo principio de representación proporcional. Esta forma permitía un mayor acceso a los escaños dentro de la Cámara baja, asignados gracias al porcentaje de votación obtenido en los comicios federales.

Posteriormente, con el fin de permitir todavía una mayor participación de los partidos políticos de oposición, se amplió la dimensión de la Cámara de Diputados en

1986, duplicando el número de diputados de representación proporcional, por lo que pasaron a ser 200 legisladores electos bajo este sistema.

Actualmente, los distintos partidos políticos han logrado obtener espacios de representación política por conducto de sus triunfos electorales por mayoría relativa, y no solamente mediante la representación proporcional la cual, en el caso de la Cámara de Diputados, compone las dos quintas partes.

En estos tiempos de mayor competitividad política y electoral, y con poderes de gobierno independientes entre sí, ha surgido un debate en el ámbito académico y en el político sobre la posibilidad de realizar reformas constitucionales destinadas al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal. Entre esas propuestas, se destaca reconsiderar la integración de la Cámara de Diputados bajo el principio de representación proporcional.

Por este motivo, es el propósito de este trabajo analizar de manera general la importancia del sistema de composición de la Cámara de Diputados y elaborar una propuesta de reforma a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, los cuales regulan la estructura de dicho órgano legislativo.

Para la realización de la presente tesis para obtener el grado de licenciatura en Derecho se recurrió a la investigación documental principalmente, siguiendo un método formalista pero sin dejar a un lado el punto de vista social, debido a que la Cámara de Diputados es un órgano de representación popular, y por lo cual se producen distintas opiniones del particular por parte de académicos y especialistas en Derecho Constitucional.

Las fuentes consultadas fueron principalmente bibliográficas, tanto de escritores clásicos en la materia jurídica como en la historia reciente de México, así como publicaciones recientes cuyos autores exponen su punto de vista sobre los últimos acontecimientos políticos, sociales y jurídicos surgidos con motivo de los resultados

electorales producidos en la última década. Se recurrió también a la consulta de otras fuentes, tanto periodísticas como datos y cifras oficiales provenientes de instituciones públicas.

El presente documento se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos trata de las nociones fundamentales teóricas para comprender la importancia del Poder Legislativo. El segundo corresponde a una breve exposición histórica sobre la Cámara de Diputados en México, con el propósito de tener una visión de la evolución de su composición.

En los dos últimos capítulos se presenta un análisis sobre el régimen constitucional de la Cámara baja, y a los artículos constitucionales que regulan su integración. Se presentan en ellos las opiniones de expertos y de legisladores que se declaran a favor de una modificación al número de integrantes de la misma.

Como conclusión, se presenta una propuesta a favor de la reducción del número de diputados electos por representación proporcional.

Las distintas iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los diputados durante la presente Legislatura confirman la idea de académicos que sugieren reducir o reajustar el número de diputados de representación proporcional.

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.

1. La democracia.

La democracia es un vocablo muy común en nuestros días. Es muy célebre la definición de Abraham Lincoln de "un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Pero no implica solamente una forma de gobierno. Va más allá. Se puede hablar inclusive de una forma de vivir.

Desde la antigua Grecia, Aristóteles mencionaba a la democracia como un gobierno que emana de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Siglos más tarde, dentro de las ideas del liberalismo, Hans Kelsen expresaba que el Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal es producida por los mismos a que ella están sometidos. Hermann Heller estimaba que la democracia es "una estructura de poder construida de abajo a arriba", donde rige el principio de la soberanía del pueblo.

Los tratadistas contemporáneos también han aportado ideas sobre la democracia y su relación con las formas de gobierno. "Tradicionalmente se ha señalado como signo característico de la democracia el de que, en el sistema respectivo, el pueblo 'se gobierna a sí mismo'. Se suele afirmar, por tanto, que el gobierno democrático es un régimen de 'autogobierno popular', aseveración que, en cuanto al principio que proclama, es verdadera, pues inclusive la acepción etimológica del vocablo 'democracia' así lo indica."¹ A su vez la democracia debe ser comprendida dentro de las ideas modernas de la soberanía, ya que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

La democracia moderna es resultado de las ideas del liberalismo. "Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rosseau de cómo

¹ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 9ª edición, Porrúa, México, 1994, p 516.

encontrar una forma de sociedad en la que cada, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él."² A partir del liberalismo, la democracia comenzó a ser planteada como la forma de gobierno que mejor expresaba la voluntad del pueblo, que durante siglos sólo conoció el autoritarismo.

Como idea de gobierno, la democracia tiene un eje fundamental: la idea del autogobierno del pueblo. La mayoría de los tratadistas parten de la definición etimológica conocida universalmente (*demos*-pueblo, *kratos*-poder: poder del pueblo), para analizar a este concepto, "Sin embargo, un análisis de este significado de autogobierno; que implica la idea de unanimidad, es difícil de presentarse en la vida del estado, que presupone siempre la existencia de diversos grupos caracterizados por su heterogeneidad. Tal interpretación conduce una concepción abstracta y utópica de la democracia, ya que no debe perderse de vista que el gobierno, por diversas razones, es ejercido por una minoría, por lo que el pueblo, considerado siempre como un todo, no puede realmente asumir el poder, pero sí puede, en cambio, influir decisivamente en su ejercicio."³ La democracia permite la pluralidad de ideas políticas, donde el ciudadano por medio del sufragio elige a sus representantes populares y en ciertos casos, por medio de ciertas figuras jurídicas, participa de forma directa en las decisiones de gobierno.

La democracia es "el sujeto existencial en todos los órdenes de la vida del estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario."⁴ La democracia en este sentido debe ser tomada en

² TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 32ª edición. Porrúa, México, 1998, p. 89.

³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Instrumento normativo de la democracia. Porrúa, México, 1980, pp. 49-50.

⁴ *Ibidem*, p. 48.

cuenta como una oportunidad de actuar en la toma de decisiones, sin exclusiones y al alcance de todos.

Referirse a ella sólo como forma de gobierno es limitar su alcance. Para muchos, entraña algo más. "La democracia es también una forma de vida afianzada por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hombres que pretenden realizar su destino dentro de esta forma política de ser. Es la creencia que tiene un pueblo de que es la mejor manera de conducir su convivencia y progresar en la paz y armonía que garantiza."⁵ Esta forma de expresión acerca de la democracia ha sido recogida a nivel constitucional por nuestro Poder Legislativo. La unión de este concepto junto con la educación permite un desarrollo integral de nuestro pueblo, y de nuestra cultura. Para concluir con estas ideas, no hay que olvidar que el Derecho tiene un papel vital en el desarrollo de la democracia. "Conviene señalar que tanto el proceso de democratización del estado, como la democratización de la sociedad, suponen la existencia y consolidación necesaria del estado de derecho, esencial para la definición de un régimen democrático. En este marco la pluralidad tiene reglas, que es necesario procesar para la integración y ejercicio democrático del poder."⁶ El cumplimiento de la ley por parte de todos los actores políticos permite un mejor desarrollo de esta institución y logrará día a día un mayor perfeccionamiento.

1.2 Democracia directa.

Este tipo de democracia consiste en una forma de gobierno "donde el pueblo, reunido en asamblea, participa –sin intermediación alguna– en las decisiones políticas del estado, en especial en la aprobación de las leyes. Este modelo se obtiene de la

⁵ DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús "La cláusula de gobernabilidad." En Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1999, p. 175.

⁶ NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo "Democracia y representación" En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados LV Legislatura, T.R.I.F.E., I.F.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1993, p. 126.

intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y decretos; reunidos en asamblea —en la plaza pública— después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o desechamiento.”⁷ Son célebres las asambleas efectuadas en la colina del Pnyx, donde los ciudadanos atenienses tomaban las decisiones. Aunque no se puede hablar en estricto sentido de una democracia directa. Para algunos autores, sostener el concepto que el pueblo griego era democrático es falso, ya que se trataba de una sociedad esclavista y discriminatoria hacia la mujer. “La llamada democracia pura o directa, en la que el pueblo ejerce directamente el poder, jamás ha existido ni puede existir, mucho menos en nuestros tiempos, en los que la vida social ha adquirido una extraordinaria complejidad. Una república verdaderamente democrática debía contar con la intervención, en los negocios públicos, de la totalidad del pueblo, ejercida sin intermediarios. Razonablemente ha dicho Kelsen que una ‘una democracia pura es tan irrealizable como una autocracia pura.’ [...] Por ahora reconozcamos que la democracia directa no ha existido más que en ciertas etapas de la historia helvética, en algunos cantones suizos, en los que al pueblo, en su mayoría, se le daba intervención directa en los asuntos más importantes. Por lo que se refiere a la polis o Estados griegos, jamás existió, sino apenas un grupo selecto que gozaba de privilegios, en medio de una gran masa esclava o semiesclava.”⁸ Ante la imposibilidad de poder ejercer la democracia directa, comenzó a pensarse en la representación de los ciudadanos.

Los autores en materia política también reconocen la imposibilidad de que en el Estado moderno se puede llegar a ejercer este tipo de gobierno. “La democracia directa tiene mucho de panacea utópica. Su proceso de formación es histórico y pertenece al pasado provinciano del Estado-ciudad. Solamente si los microorganismos sociales actuales, con sus pretensiones de autodirección, de independencia y autonomía política, pudieran desgajarse del tronco mantenedor de la vida nacional en todo territorio-pueblo, solamente entonces, podríamos regresar a la ciudad-municipio-Estado,

⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, 4ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 333.

⁸ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, Porrúa, México, 1993, p. 284.

en una peligrosa confederación que podría conducirnos a la desintegración estatal, por cuanto podría regresamos a la poliarquía medieval.⁹ En esta opinión se puede notar que inclusive un ejercicio de la democracia directa como en ciertos momentos se maneja por parte de comunidades que buscan una mayor autonomía puede llegar a tener consecuencias contraproducentes.

1.3 Democracia semidirecta.

Para José Gamas Torruco, este tipo es en realidad una democracia representativa con una mayor apertura hacia la sociedad. Otros autores coinciden en que dentro de la democracia indirecta, para darle una mayor intervención a los sectores mayoritarios de la población se recurren a ciertas instituciones de democracia directa, que como se ha mencionado, por sí sola no puede operar.

Esta democracia se apoya en ciertas bases, que se mencionan a continuación:

- 1) Los órganos de poder público se integran con base en el principio de la representatividad;
- 2) "En determinados casos, decisiones y acciones se someten directamente a la sociedad en su conjunto."¹⁰

La participación que se le da a los sectores de la población se maneja a través de las figuras de iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación popular y apelación de sentencia. La iniciativa popular da oportunidad al electorado de presentar a legislativo un proyecto de ley. El referéndum es un derecho de este mismo para intervenir en la sanción de leyes. El plebiscito es una facultad para ratificar o aprobar un acto gubernativo. La revocación popular consiste en el derecho para solicitar la destitución del cargo de funcionario electo popularmente, que ha dejado de cumplir con su mandato o ha perdido la confianza en él depositada por los electores. Finalmente la

⁹ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, p. 208.

¹⁰ GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001, p. 290.

apelación de sentencia consiste en la participación en el control constitucional de las leyes, con el fin que éstas no contradigan la esencia de la Constitución.

En nuestro país a nivel federal han existido dos antecedentes para implementar el referéndum: "por ley del presidente Benito Juárez, en uso de amplias facultades, esa ley fue dada a conocer por el ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, cuyo titular fue Sebastián Lerdo de Tejada. Los artículos 4º y 5º, se refieren al *referéndum* mediante los términos 'Apelación al Pueblo'. El artículo 4º se refería al *referéndum* dentro de la Constitución Federal, el artículo 5º. 'Que exprese también su voluntad (el pueblo) sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los Estados'. El otro es el *referéndum* en el Distrito Federal, por virtud de la reforma de 2 de diciembre de 1977."¹¹ Este último no llegó a ponerse en práctica. Actualmente no existe ninguna de estas figuras en el ámbito federal, pero sí algunas se contemplan en la legislación de algunas entidades federativas. Sería conveniente, basándose en las experiencias locales, comenzar a plantear la posibilidad de la inclusión de alguna forma de participación directa en el ámbito federal.

1.4 Democracia representativa.

Este tipo de democracia es de suma importancia en los regímenes actuales republicanos. Está basado en las teorías de la representación, expuestas por Juan Jacobo Rosseau y el abate Sièyes. El autor Maurice Duverger explica estas ideas de una forma breve. La primera, la representación fraccionada de Rosseau, se fundamenta en la idea de la soberanía del pueblo, que es "la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. 'Supongamos que el estado esté compuesto de diez mil ciudadanos; cada miembro del estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana' (*Contrato Social, III, 1*) Esta doctrina de Rosseau se llama tradicionalmente teoría de la 'soberanía fraccionada'. Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano

¹¹ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, p. 81.

posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido."¹² Esta teoría conduce al sufragio universal, porque cada ciudadano debe participar en las elecciones para expresar su parte de soberanía. La otra teoría, la de la representación nacional, fue desarrollada durante la Revolución Francesa, cuando la Asamblea Francesa, "fundada en la idea que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la 'nación', es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen. La teoría de la 'soberanía nacional' respondía exactamente a los deseos de la burguesía liberal, que deseaba, al mismo tiempo, fundamentar el poder en la elección y la representación para descartar a la aristocracia e impedir que las masas populares se aprovecharan del derecho de voto para conquistar ellas el poder."¹³ La nación es el titular de la soberanía, y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye al pueblo solamente para designar a sus representantes.

Una vez expuestas las principales ideas sobre la representación, hay que definir de una manera sencilla en qué consiste la democracia representativa: es un "régimen político constituido por el conjunto de instituciones y procedimientos que hacen posible que el ciudadano elija a sus representantes, otorgándoles capacidad de decisión para que tomen las medidas concernientes al gobierno de la sociedad. Existen distintas formas de representación según los representados y los intereses de éstos, pero lo que distingue a la representación política es el hecho de que el representante sólo debe atender los intereses generales de la sociedad y no el interés particular de sus electores. Por lo tanto, se dice que el mandato no es revocable porque ya no es responsable frente a sus electores, sino frente a la sociedad en su conjunto."¹⁴ Este tipo de democracia tiene su máxima expresión en los sistemas de gobierno parlamentarios.

¹² DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. [Traducción de Jesús Ferrero] Ariel, Barcelona, 1986, p. 74.

¹³ *Ibidem*, p. 75.

¹⁴ NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. "Democracia y representación." *Ob. cit.*, p. 123.

En los gobiernos actuales, esta forma de gobierno está muy asociada a las ideas liberales "La democracia delegada (indirecta) se vale de la representación política. El liberalismo mantiene vivo el interés público, haciendo, en los tiempos modernos, que el gobernante se atenga exclusivamente a la atribución conferida."¹⁵ Es importante destacar que la participación ciudadana necesita tener relación estrecha con sus representantes elegidos, y de una constante comunicación y vigilancia hacia éstos. "La democracia indirecta representativa para funcionar necesita de tres requisitos:

- 1) La existencia de una auténtica opinión pública, invulnerable dentro de lo posible, a la manipulación de las presiones internas y externas.
- 2) Consultas cívicas de opinión y de decisión.
- 3) Controles populares sobre los poderes constituidos."¹⁶

A través de la representación política, se permite la participación del pueblo de manera diferida en el ejercicio del poder público.

Los partidos políticos en este tipo de gobierno constituyen un elemento necesario para que la ciudadanía pueda tener una mejor forma de participar en la toma de decisiones. Pero no se puede dejar totalmente a estas instituciones como única forma de intermediario, debido a que "...la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que si así o ocurriese se estaría pervirtiendo la propia democracia, [...] Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia. Ésta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político..."¹⁷ Su papel es necesario, pero nunca debe dejarse el sistema político en manos exclusivas de los partidos, porque constituiría una forma degenerada de gobierno.

¹⁵ ARNAIZ AMIGO, Aurora *Ciencia Política*, 3ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1984, p. 471.

¹⁶ ARNAIZ AMIGO, Aurora *Del Estado y su Derecho*, Ob. cit., p. 209

¹⁷ ARAGÓN REYES, Manuel. "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio." En *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Ob. cit., p. 9.

Por último, nunca debe olvidarse el objetivo original de la representación política y la democracia indirecta. Hacerlo produciría un divorcio entre la sociedad y su gobierno. "El representante político deberá transformarse en mandatario y la representación política se substituirá por el mandato, así como la democracia indirecta deberá ser cada vez menos indirecta y más directa. Para ello no hay más que realizar los medios, muy bien estudiados, que figuran en todas las constituciones de los Estados modernos, pero que no pasan, en muchas ocasiones, más que de ser letra muerta y declaraciones intrascendentes."¹⁸ Es necesario que se permita cada vez un mayor actuar en la toma de decisiones, tomando en cuenta la opinión del electorado que eligió a sus representantes, y que periódicamente estos deben de rendirles informes de su labor.

2. Sistemas electorales

Para iniciar el análisis de los sistemas electorales, es conveniente partir de una definición previa: "Son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada volante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación."¹⁹ Por medio de los sistemas electorales, la ciudadanía manifiesta sus preferencias políticas de una manera organizada, y dentro de una normatividad creada *ex professo*.

La importancia de estos medios se puede resumir en la opinión del alemán Dieter Nohlen: "Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las

¹⁸ ARNAIZ AMIGO, Aurora. Crecencia del Estado, 2ª edición, U.N.A.M., 1996, p. 370.

¹⁹ DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús. "La cláusula de gobernabilidad." *Ob. cit.*, p. 181.

circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.²⁰ Los sistemas electorales son fundamentales para el proceso de formación de voluntad política de los electores y para efectuar la transferencia del poder, ya que éstos sistemas "orientan las actitudes y resultados electorales"²¹ La adopción del sistema electoral por parte de un país para efectuar la integración de sus órganos de gobierno es un hecho de gran trascendencia, debido a que, dependiendo del sistema elegido, se permite la incorporación o exclusión de distintas fuerzas políticas.

En algunos países se observa que el partido que forma el gobierno no es el que obtuvo más votos, debido a que hay sistemas electorales capaces de permitir que el segundo y tercer partidos superen al primero en fuerza parlamentaria, y que constituyen el gobierno en contra del partido mayoritario; por otra parte hay sistemas electorales donde el segundo partido según votos obtenidos forma el gobierno porque supera al primero en escaños parlamentarios. Frecuentemente las mayorías parlamentarias de un partido se producen por el efecto desproporcional de los sistemas electorales cuando convierten los votos en escaños.

Para comprender mejor el funcionamiento de los sistemas electorales, es necesario tener en cuenta ciertas nociones básicas. En primer lugar hay que definir qué son las elecciones. Se presenta a continuación un concepto general: "Toda elección es un procedimiento formal establecido por normas de una organización, con base en la cual todos o una parte de sus miembros seleccionan un grupo de su comunidad para ocupar determinados cargos en esa colectividad."²² Este aludido procedimiento tiene diversos componentes, los cuales son los siguientes:

²⁰ NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 35.

²¹ NOHLEN, Dieter. Ob. cit., p. 36.

²² CHANG MOTA, Roberto. "Los sistemas electorales." En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Ob. cit., p. 253.

1. El electorado. Es el conjunto, previamente determinado, de personas con derecho a participar en ella.
2. Los candidatos. Son las personas que aspiran a ocupar los cargos.
3. La votación. Es el elemento fundamental. Es la acción de votar, de manifestar la preferencia acerca de nombramientos o propuestas políticas.
4. El escrutinio y las totalizaciones. Es el conteo final de votos, y luego mediante un criterio de decisión previamente fijado, se nombran los cargos públicos con base en los resultados. Aquí es donde influyen los sistemas electorales.

Las candidaturas pueden ser de dos tipos: uninominales y de lista. En las primeras se elige a un solo mandatario, y se requiere de un área geográfica, denominada circuito o distrito electoral, donde se realiza la elección. La segunda se efectúa por medio de un grupo de candidatos que se presentan en la elección, unidos formalmente a efectos de obtención de votos. Se asocia habitualmente a las candidaturas por lista a los sistemas proporcionales, pero también existen sistemas mayoritarios de lista. En la mayoría de los casos, como se eligen a varios candidatos para una misma región, se denominan también como "plurinominales".

Dentro de las candidaturas de lista, se presentan las siguientes modalidades:

1. Lista cerrada y bloqueada. La relación de candidatos presenta un orden de prelación entre ellos, sin que dicho orden pueda ser alterado.
2. Lista cerrada y no bloqueada. En principio establece un orden de prelación entre los candidatos que la forman, pero éste puede alterarse en función del voto emitido por los electores.
3. Lista abierta. La lista de candidatos se presenta sin fijar orden alguno entre candidatos. Los electores deciden de manera libre a quienes elegir como representantes y a quienes no.
4. Candidatura de lista. Se presenta en circunscripciones plurinominales con fórmula de mayoría simple. Los candidatos que forman la lista ganadora obtienen todos los puestos en disputa.

Los sistemas electorales generalmente pueden clasificarse según dos principios: el de elección mayoritaria y el de elección proporcional, pero esa distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de estos sistemas. Los aspectos básicos de esta división tradicional los resume de la siguiente manera Giovanni Sartori: "En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido."²³ Dentro de este tema, también destaca lo siguiente: "... un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante, en que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses 'el sistema del primero que cruza la meta'. Por el contrario, cualquier sistema electoral en que la votación sea por distritos de dos o más representantes, en los que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de 'las mayores votaciones' es un sistema proporcional."²⁴ Asimismo señala que hay dos formas de establecer estas proporciones triunfadoras: una (la más frecuente) es por medio de los cocientes electorales; la otra consiste en elegir a los triunfadores según la votación que obtienen los candidatos (en un distrito de dos representantes serían los dos primeros lugares, y así sucesivamente). En el primer caso se elige a los candidatos sobre la base de partes iguales (cocientes electorales); en el segundo, se les elige sobre la base de las mayores proporciones de votos.

La distinción que hace Sartori, no significa que todos los sistemas electorales pueden clasificarse dicotómicamente, ya que existen los que él mismo refiere como "mixtos", los cuales son combinaciones entre sistemas de mayoría y representación

²³ SARTORI, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México-Chile, 1994, p. 15.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

proporcional. Una definición de los sistemas mixtos la proporciona Felipe de Jesús Domínguez Muñoz: "Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tiene además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa."²⁵ Pero en la opinión de algunos especialistas, los sistemas mixtos corresponden en realidad a una modificación de los sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional, y no propiamente a la creación de otros sistemas distintos.

2.1 Sistema de mayoría

El sistema electoral mayoritario es uno de los más usados en el mundo, debido a su sencillez. Está basado "en el principio según el cual la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe contar en la asignación de los escaños,..."²⁶ Dieter Nohlen señala los tipos o variantes del sistema de mayoría, los cuales son los siguientes:

1. El *sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales*. Se trata del "sistema clásico", correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en los países con influencia anglosajona. Su efecto desproporcional favorece por lo general al partido más votado.
2. El *sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta)*, su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de éstos con más votos.
3. El *sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías*. El ejemplo es el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones

²⁵ DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús. "La cláusula de gobernabilidad." Ob. cit., p. 186

²⁶ BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. Diccionario de Política. Tomo L-Z. [Trad. Raúl Crisafio]. Siglo XXI, México, 1982, p. 1529.

plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados por elegir en la circunscripción.

4. El *sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas*. Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.
5. El *sistema mayoritario con lista proporcional adicional*. "En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y *en forma separada* un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir, nacional) por medio de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir diversas funciones, como dar representación a los partidos de la oposición (sobre todo en sistemas de partido dominante), contrabalancear el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) o también fortalecer a los partidos políticos por medio de la lista."²⁷ Dentro de esta clasificación presentada por Nohlen puede quedar comprendido en esta categoría el sistema electoral mexicano. Sin embargo, hay autores que opinan que nuestro sistema corresponde a uno mixto, como se mencionará posteriormente.

2.1.1 Sistema de mayoría relativa

En este sistema se requiere que el ganador tenga el mayor número de votos. No es complicado este sistema, sin embargo, tiene como característica de que los grupos minoritarios no tienen representación. El resto de los aspirantes quedan eliminados y sus votos que recibieron se pierden porque no van a tener efecto para la integración del órgano de poder de que se trate.

²⁷ NOHLEN, Dieter. Ob. cit., p. 111-112.

Se puede ejemplificar de la siguiente manera:

Candidato	Votos
A	30,000
B	35,000
C	19,500
D	21,500

El ganador de la elección resulta ser el candidato "B", por tener la mayor cantidad de votos.

El principal inconveniente de este sistema consiste en que el ganador de la elección, con una minoría gobierna, ya que la suma de votos de los demás candidatos muchas veces supera con una gran diferencia al candidato vencedor.

2.1.2 Sistema de mayoría absoluta

En este sistema se requiere que el ganador obtenga más del 50% de los votos depositados. Generalmente necesita de una siguiente vuelta, lo cual permite reagrupar las fuerzas políticas ante el retiro de los candidatos que obtuvieron baja votación. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos en esa vuelta, se realiza una segunda ronda en la que compiten generalmente los dos candidatos que alcanzaron mayor cantidad de votos. Así se asegura que uno de los aspirantes obtenga la mayoría absoluta.

Un ejemplo es el siguiente:

Candidato	Votos
A	30,000
B	35,000
C	19,500
D	21,500
Total:	106,000
Mayoría absoluta	53,000 + 1

La suma total de los votos emitidos sería 106,000. Un candidato para que resulte ganador necesita de 53,000 votos más uno, por lo que en el ejemplo se observa que ninguno de los candidatos obtuvo esa cantidad de votos. Por esta razón, son eliminados los candidatos "C" y "D", que son los que obtuvieron menor cantidad de votos, y en una segunda vuelta solo competirían "A" y "B".

El principal inconveniente de este sistema es la necesaria celebración de dos procesos electorales, lo que implica un mayor costo financiero. Para enfrentar este problema, existe otra modalidad dentro de este sistema: el llamado voto alternativo.

El voto alternativo es un sistema que exige que el elector numere a todos los candidatos en el orden de sus preferencias. A los candidatos con el menor número de votos se les elimina y se redistribuyen las preferencias hasta que se determina al vencedor por mayoría absoluta.

Se puede ilustrar de la siguiente manera, tomado como base las cifras manejadas en los anteriores ejemplos:

Candidato	Votos
A	30,000
B	35,000
C	19,500
D	21,500

El candidato "D" no tiene oportunidad de alcanzar la mayoría absoluta, por lo que es eliminado y sus votos son tomados conforme a las segundas preferencias manifestadas (+21,500). Dichas preferencias pueden quedar manifestadas de la siguiente manera:

Candidato	Votos	Segundas preferencias	Total
A	30,000	+ 10,000	40,000
B	35,000	+ 4,000	39,000
C	19,500	+ 7,500	27,000

Como ningún candidato todavía alcanza la mayoría absoluta (53,000 + 1), se eliminan al candidato "C" y se reparten sus segundas preferencias (+ 27,000):

Candidato	Votos	Segundas preferencias	Total
A	40,000	+ 10,000	50,000
B	39,000	+ 17,000	56,000

De esta manera, el candidato "B" obtiene la mayoría absoluta, porque lo consigue sumando sus propios votos más las preferencias de los contendientes eliminados.

Este sistema trata de asegurar a los candidatos que obtengan la mayoría absoluta contar realmente con el apoyo de la mayoría de los electores. Se evita además de modo práctico la celebración de una segunda vuelta.

2.2 Sistema de representación proporcional

"El sistema proporcional acompaña a la moderna democracia de masas y a la extensión del sufragio universal. Partiendo de la consideración según la cual una asamblea representativa debe dar espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que animan el organismo social, este sistema pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, prescindiendo de la preferencia expresada."²⁸ Este sistema es esencialmente plurinominal, porque permite que en un mismo circuito electoral se postulen varios candidatos para elegir a varios representantes, y la distribución de los puestos se realiza de acuerdo al número de votos emitidos.

La conveniencia de este sistema ha sido reconocida principalmente por permitir el desarrollo de la pluralidad de partidos políticos. "Los sistemas electorales tienen un efecto que incide en el desarrollo mismo de la sociedad. En los llamados sistemas mayoritarios conlleva al desarrollo de un sistema bipartidista, es decir, polarizador de los resultados, y con la consecuencia política de eliminar la posibilidad del crecimiento de partidos políticos o grupos de electores que pudieran emerger como consecuencia del desarrollo político. En los llamados sistemas de representación proporcional sucede todo lo contrario. En estos casos, de una manera institucional, se fomenta la creación de grupos minoritarios. En estos sistemas se establecen metodologías de la distribución de los mandatarios a elegir de una forma proporcional a las votaciones obtenidas. Estos sistemas permiten que la sociedad política se organice no solamente desde el punto de vista ideológico, sino también desde el punto de vista laboral, económico, étnico o confesional."²⁹ En la gran mayoría de los países que cuentan con un sistema de

²⁸ BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. Ob. cit., p. 1529.

²⁹ CHANG MOTA, Roberto. Ob. cit., p. 256.

gobierno democrático, se considera de alguna u otra forma este sistema electoral, ya sea de acuerdo a sus necesidades y características particulares de sus sistemas políticos y jurídicos.

Para Dieter Nohlen, los sistemas electorales de representación proporcional se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. El *sistema proporcional en circunscripciones plurinominales*. Según sea el tamaño de las circunscripciones, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.
2. El *sistema proporcional compensatorio*, en ocasiones con barrera legal, donde se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias). En una segunda fase de la conversión de votos, se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional.
3. El *sistema proporcional personalizado con barrera legal*. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente, con excepción de algunos escaños excedentes según el porcentaje de votos a nivel nacional.
4. El *sistema de voto transferible*. Se trata del sistema clásico en el mundo anglosajón. Se utiliza en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado; sin embargo, en general, el voto transferible opera en la dirección opuesta.
5. La *representación proporcional pura*. Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluido el uso de barreras naturales o legales que impidan alcanzar el mismo grado de proporcionalidad.

Nohlen además menciona a los denominados "sistemas electorales personalizados". Se combinan algunos elementos de otros sistemas electorales. Cumplen con el objetivo de fortalecer la relación entre electores y candidatos aunque se distinguen entre ellos por el grado de proporcionalidad o de desproporcionalidad que otorgan. Entre ellos menciona a los siguientes:

1. La *representación proporcional personalizada con umbral de exclusión legal*, no se produce ninguna distorsión significativa entre el porcentaje de votos y escaños.
2. La *representación proporcional compensatoria con umbral de exclusión legal*, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales se ve por lo menos compensado aproximadamente, en consecuencia, el sistema tiende también a producir resultados proporcionales.
3. La *representación por mayoría con lista adicional proporcional*, el resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados. Estos sistemas se ubican en una zona intermedia entre la representación por mayoría y la representación proporcional. El efecto desproporcional depende aquí de manera decisiva de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y los escaños adjudicados mediante una lista de partido de acuerdo con la fórmula proporcional.

Este sistema de representación por mayoría con lista adicional proporcional, también denominado "segmentado", muestra un efecto desproporcional menor que el de los sistemas mayoritarios clásicos; pero como se acercan más a la representación por mayoría que a la proporcionalidad, se pueden clasificar generalmente en el principio de representación por mayoría. Con respecto a esta última consideración, Nohlen coloca a México dentro de este sistema.

Las propuestas de modificación de los sistemas electorales de proporcionalidad pura se orientan tanto en la búsqueda de un refuerzo de la estabilidad de la mayoría gubernamental, favoreciendo a los partidos mayoritarios, como en el sentido de permitir la representación en la mayor medida posible, favoreciendo a los partidos minoritarios.

Entre estas propuestas se encuentra, por ejemplo, el método Hagenbach-Bischoff, que propone retocar el cociente natural (total de los votos emitidos dividido por el número de curules por atribuir), el cual no asegura el reparto proporcional de todas las diputaciones por asignar, con el aumento de una unidad (o dos, o tres) al divisor, de tal forma de bajar la cuota necesaria para obtener una curul (cociente correcto) y asignar todas los espacios sólo con base a ésta, pudiéndose de tal modo olvidar enteramente los votos residuales. Otras técnicas han sido seleccionadas para permitir la utilización de los votos residuales en lugar de las asignaciones de las curules no asignadas basándose en el cociente, como el método de los más altos restos: los espacios sin asignar son otorgadas a la lista que tiene los restos más altos.

Los sistemas proporcionales más aplicados comúnmente son los siguientes:

1. De divisores progresivos, conocido también como sistema D'Hondt;
2. El sistema de cociente electoral simple; y
3. Los sistemas electorales compuestos.

A continuación se explican de forma breve los sistemas de representación proporcional aludidos, siguiendo los ejemplos presentados por José Gamás Torruco en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*.³⁰

1. El sistema D'Hondt o de divisores progresivos consiste en dividir el número de votos emitidos a favor de cada una de las listas por 1, 2, 3, etc. tantas veces como número de curules haya. Si se tuvieran cuatro listas correspondientes a los partidos A, B, C y D en un distrito en que se elijan cinco representantes, la división de cada lista se haría cinco veces, ya que es el número hipotético de espacios a repartir.

³⁰ Véase: GAMÁS TORRUCO, José. Ob. cit., pp. 302-305.

Listas	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
(1)	23,000	67,000	44,000	16,000
(2)	11,500	33,500	22,000	8,000
(3)	7,666	22,333	14,666	5,333
(4)	5,750	16,750	11,000	4,000
(5)	4,600	13,400	8,800	3,200

Se seleccionan los cocientes más altos (destacados en la tabla de resultados con negritas), y se listan en orden decreciente hasta tantas veces como el número de curules:

Votación	Correspondiente a:
67,000	B
44,000	C
33,500	B
23,000	A
22,333	B

La asignación de las curules quedaría de la siguiente manera:

Partido	Curules
B	3
C	1
A	1

2. El sistema de cociente electoral simple se basa en que el número de votos emitidos tiene por fuerza una relación proporcional con los espacios a ocupar. En cada distrito se divide el número de votos emitido entre el número de curules, obteniendo como resultado el cociente electoral:

$$\frac{\text{número de votos emitidos}}{\text{número de curules}}$$

Cada lista tendrá un cierto número de candidatos electos que corresponderá a las veces que contenga el cociente electoral. Por ejemplo:

En un distrito electoral se eligen cinco representantes y se presentan cuatro listas con los resultados siguientes:

Lista	Votos
A	35,000
B	21,000
C	12,000
D	7,000
Total:	75,000

Se obtiene el cociente electoral:

$$\frac{75,000}{5} = 15,000$$

A continuación se reparten las curules y se distinguen los restos (los votos no utilizados), de la siguiente forma:

$$\text{Lista A} = \frac{35,000}{15,000} = 2 \text{ curules (restan 5,000 votos)}$$

$$\text{Lista B} = \frac{21,000}{15,000} = 1 \text{ curul (restan 6,000 votos)}$$

$$\text{Lista C} = \frac{12,000}{15,000} = 0 \text{ curules (restan 12,000 votos)}$$

$$\text{Lista D} = \frac{7,000}{15,000} = 0 \text{ curules (restan 7,000 votos)}$$

Se distribuyen tres curules: dos a "A" y uno a "B". Quedan por distribuir dos espacios. Para ello, se cuenta con dos posibilidades, mediante resto mayor o bien por promedio mayor.

En el primer caso, se adjudican los lugares restantes a los retos aritméticos más altos, por lo que se le daría una a "C" y otra a "D", quedando la integración de la siguiente manera:

Listas	Curules
A	2
B	1
C	1
D	1

Este sistema, que es el seguido para la asignación de diputados de representación proporcional en México, favorece a los partidos pequeños.

La otra posibilidad es mediante el promedio mayor, que se hace una simulación en la cual se atribuye la primera curul a cada una de las listas, se utiliza como divisor el número de escaños efectivamente ganados, y se agrega el escaño simulado. Siguiendo el mismo ejemplo, procedería de la siguiente manera:

$$A = \frac{35,000}{3} = 11,666 \text{ votos}$$

$$B = \frac{21,000}{2} = 10,500 \text{ votos}$$

$$C = \frac{12,000}{1} = 12,000 \text{ votos}$$

$$D = \frac{7,000}{1} = 7,000 \text{ votos}$$

Se asignaría el primer escaño al promedio mayor, o sea a "C". Se repite la operación para el último espacio, pero tomando en consideración que "A" cuenta con dos, "B" con una y "C" con una que se le acaba de adjudicar. Por consiguiente:

$$A = \frac{35,000}{3} = 11,666 \text{ votos}$$

$$B = \frac{21,000}{2} = 10,500 \text{ votos}$$

$$C = \frac{12,000}{2} = 6,000 \text{ votos}$$

$$D = \frac{7,000}{1} = 7,000 \text{ votos}$$

La última curul se asigna al promedio mayor, o sea a "A". La integración final quedaría de la siguiente manera:

Listas	Curules
A	3
B	1
C	1
D	0

Este procedimiento, a diferencia del resto mayor, beneficia a los partidos más grandes.

3. Los sistemas de cocientes electorales compuestos obtienen cocientes más reducidos que permiten asignaciones de curules en general a favor de los partidos que obtienen más alta votación. Siguiendo el sistema de cociente electoral simple, se tiene el cuadro básico de la representación proporcional basándose en resultados de dividendos equivalentes al número de votos y divisores que se van a repartir. Lo más común es el sistema de cociente rectificado también denominado método Hagenbach-Bischoff, que

consiste en añadir al divisor una unidad al número de curules, como se muestra en el ejemplo:

$$\frac{\text{número de votos emitidos}}{\text{número de curules} + 1}$$

Se presenta también la variante de cocientes nacionales, en los cuales se toman como base las circunscripciones o distritos electorales, sino todo el territorio y el cuerpo electoral en conjunto.

Dentro de los sistemas de representación proporcional en general, es necesario mencionar al sistema electoral alemán. En la opinión de Nohlen, éste es un sistema de representación proporcional personalizado, ya que es una combinación entre el sistema mayoritario uninominal y el de representación proporcional, teniendo éste último mayor relevancia para la distribución de los puestos. El Parlamento alemán es electo en dos partes, una mitad es elegida mediante el sistema mayoritario en circuitos uninominales a una vuelta, y la otra mitad es elegida por representación proporcional.

El sistema electoral alemán ha sido apreciado como uno de los mejores sistemas de representación proporcional. Algunos expertos lo consideran un sistema mixto. Pero esta opinión no es compartida por todos. Para Giovanni Sartori, el sistema germano vigente desde 1953, "es un acuerdo muy peculiar que suele malinterpretarse. Para el Bundestag (Cámara Baja) se da a los electores dos papeletas: con una eligen, igual que los ingleses, a la mitad de los miembros de la Cámara (en distritos de pluralidad con un solo representante); con la otra eligen a la mitad restante del bundestag basados en la RP^{*} nacional de listas partidarias cerradas. Sin embargo, la distribución general de escaños resulta (para los partidos que pasan la barrera del 5%) completamente proporcional. Sucede así porque la asignación de los escaños parlamentarios federales se calcula exclusivamente según los votos de las listas (los votos obtenidos por los partidos en la segunda papeleta). Los más estudiosos consideran que la fórmula alemana consiste en un sistema 'mixto' de mayoría y RP.

* Representación proporcional.

Esto es así, pero a la vez, y de mayor consecuencia, no lo es. No lo es porque la combinación de sus elementos no implica un resultado mixto. [...] Por consiguiente, reiteramos que al sistema alemán se le debe entender, en esencia, como un sistema de RP que hace (para la mitad de los miembros del Bundestag) una selección basada en personas."³¹ Para el autor italo-norteamericano, la preponderancia de la representación proporcional es el factor que le permite señalar que no se le puede incluir al sistema alemán como un sistema electoral mixto

Otro punto de vista sobre el mismo sistema la expresa Nohlen: "Éste es un sistema proporcional que integra algunos conceptos y elementos que originalmente forman parte del sistema de pluralidad. Para ser claro y preciso: el sistema alemán no es un sistema mixto, mitad mayoritario, mitad proporcional, sino un sistema proporcional con uno de los más altos grados de proporcionalidad entre votos y escaños en el mundo. Su característica esencial es la presencia de elementos que, por un lado, limitan la dispersión del voto y la fragmentación del sistema de partidos políticos, procurando la racionalización de la proporcionalidad, y por otro lado, facilitan la relación votante-elegido a través de un voto personal en una gran cantidad de circunscripciones uninominales que no tiene casi ningún efecto distorsionador sobre la relación votos-escaños."³² Como se habrá podido advertir, estos dos expertos coinciden en la preponderancia de la representación proporcional, y que el sistema mayoritario no es el constituyente principal de la composición del cuerpo legislativo alemán.

Se hace alusión a este sistema europeo, porque algunos autores consideran que el sistema electoral mexicano está fundado en éste. Sobre este caso en particular, Nohlen indica lo siguiente sobre nuestro sistema electoral:

"Este sistema es denominado con frecuencia, como sistema mixto, y visto como similar al sistema alemán en el supuesto de lo característico del sistema alemán fuera

³¹ SARTORI, Giovanni Ob. cit., pp 31-32

³² NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales y representación política." En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Ob. cit., p. 399.

también lo mixto. Es cierto que el sistema es bifurcado: una parte de los diputados (trescientos) son elegidos en circunscripciones uninominales (por pluralidad de votos), la otra parte (doscientos) es elegida por representación proporcional en cinco circunscripciones de cuarenta escaños cada una. [...] A diferencia del sistema electoral alemán, las dos partes no están conectadas jerárquicamente entre ellas: cada una produce su resultado, y éstos se suman y conforman el resultado final. [...] Es un sistema mayoritario que se podría denominar, tomado en cuanto su mecanismo interno, sistema bifurcado (o segmentado) de sujeción mayoritaria. La diferencia con el sistema alemán casi no podría ser más grande: mientras que éste es un sistema proporcional con alto grado de proporcionalidad, el mexicano es un sistema mayoritario y altos efectos mayoritarios, incluso establecidos por ley (es decir, por la Constitución)³³ Como se mencionó anteriormente, para el especialista alemán el sistema mexicano corresponde más bien a un sistema mayoritario con lista proporcional.

Para algunos autores mexicanos, nuestro sistema electoral es mixto, debido a que se emplean el procedimiento de mayoría relativa y el de representación proporcional para elegir a los miembros del Poder Legislativo. En la opinión de Eduardo Castellanos, es un *sistema mixto con dominante mayoritario* para la elección de diputados federales, que "combina los principios de escisión de mayoría relativa y de representación proporcional; se denomina mayoritario porque es mayor el número de diputados electos a través del principio de mayoría relativa (300), que el de los electos por el principio de representación proporcional (200)."³⁴ Para la asignación de diputados federales de representación proporcional se aplica una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por dos elementos: el cociente natural y el resto mayor.

El primer elemento consiste en la división de la votación nacional emitida (que consiste en deducirle a la votación total emitida en la elección los votos a favor de los

³³ NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales y representación política." Ob. cit., pp. 400-401.

³⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. Introducción general. Trillas, México, 1999, p. 75.

partidos que no hayan obtenido el 2% requerido como mínimo y los votos nulos) entre los 200 diputados de representación proporcional, en tanto que el segundo elemento (el resto mayor de votos) consiste en el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

A cada uno de los partidos políticos que tengan derecho a tener diputados por el principio de representación proporcional, se les asignan conforme al número de veces que su votación contenga el cociente natural, para lo cual existen restricciones. La primera es de ningún partido puede contar con más de 300 diputados por ambos principios; la segunda, haber alcanzado el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales; y el tercero acreditar que participa con candidatos a diputados por el principio de mayoría por lo menos en 200 distritos uninominales, para obtener el registro de sus listas regionales.

Las bases constitucionales del procedimiento de asignación de diputados de representación proporcional se encuentran en el artículo 54 de la Constitución y en la legislación secundaria se encuentran en los artículos 12 a 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Partidos Políticos.

En los sistemas democráticos representativos, los partidos políticos tienen un lugar preeminente indiscutible. Daniel Moreno, citando a Poviña da un concepto general de estas entidades, sin que sea una definición universal: "es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder Público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social."³⁵ Una de sus características de esta conceptualización es la conquista del poder público, efectuada ésta por medios legales. Este objetivo es una característica fundamental en que coinciden diversos autores. "La organización de un partido sólo puede tener como

³⁵ MORENO, Daniel. Los partidos políticos del México contemporáneo, 12ª edición, PAC, México, 1994, p. 28.

propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate."³⁶ Así tenemos a los partidos políticos como un elemento esencial para la representación política y el acceso a las funciones públicas.

Maurice Duverguer en su obra ya clásica *Los partidos políticos*, señala su origen. Indica que "los verdaderos partidos datan de apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía a los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas."³⁷ Además, explicando los antecedentes más inmediatos de estas instituciones, señala su fundamento electoral y parlamentario. "El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos elementos."³⁸ Como se puede observar, los partidos políticos tiene una estrecha relación con la representación y el Parlamento.

En Norteamérica, hay que hacer referencia a Estados Unidos. Sus primeros grupos políticos, que en ciertos aspectos se parecieron a las instituciones actuales, hicieron su aparición durante el periodo de la historia de Inglaterra posteriores a la restauración al trono de Carlos II en 1650. Al regresar al poder, este monarca buscó asegurar el apoyo del Parlamento para tomar sus decisiones políticas. Surgieron discusiones dentro de éste, que trazaron una línea definida entre los partidarios del rey

³⁶ VALADES, Diego. *El control del poder*, 2ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 63

³⁷ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. [Trad Julieta Campos y Enrique González Pedrero.] Primera edición 1951, 15ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 15

³⁸ *Ibidem.*, p. 16.

y sus opositores. El primer grupo fue denominado de los "Whigs" y el otro el de los "Tories". Años más tarde, en las entonces colonias británicas de Norteamérica en el siglo XVIII, al celebrarse asambleas legislativas, se comenzó a presentar una división similar a la de la metrópoli. "Estas asambleas desarrollaron una agrupación de tipo partidario, existiendo un partido que apoyaba los intereses del gobernador y otro que estaba en contra del mismo, a los primeros se les llamaba 'partido de la corte' y a los segundos 'partido del país', a los primeros también se les conocía como Tories o Leales y a los segundos, como Whigs o 'patriotas'.³⁹ La primera organización de partido político verdadera en Estados Unidos fue creada en 1790 con motivo de la controversia sobre el programa financiero de Alejandro Hamilton; el grupo que lo apoyaba se llamó a sí mismo "Federalista", para presentarse ante el pueblo como defensores de la Constitución, contrariamente a los radicales. Los opositores a Hamilton, encabezados por Tomás Jefferson, se denominaron "Republicanos". Después de 1830 se denominaron al principio con los nombres de "Nacional Republicanos" y "Demócratas Republicanos".

En México, la historia de los partidos políticos comienza propiamente en año de 1808, cuando "se delinear con toda precisión las dos fuerzas que a lo largo de más de medio siglo combatieran en México: la tendencia colonialista y los partidarios de una nueva nacionalidad, [...] y que las luchas que prosiguieron, entre virreinal e insurgentes, monárquicos y republicanos; centralistas y federalistas, las logias de escoceses y yorkinos, conservadores y liberales, no son más que expresión de una misma pugna."⁴⁰ No eran partidos políticos propiamente, sino existía una lucha de ideas y de intereses, encabezados por distintas personalidades. Ya en el siglo XX, se puede hablar de éstos propiamente. "Los partidos políticos, como grupos organizados, comienzan a manifestarse a raíz de la lucha por la sucesión presidencial de 1910 y se consideran ya en la legislación electoral de diciembre de 1911, promovida por el presidente Madero. La constitución de 1917, de la que contundentemente se suele afirmar que no mencionó

³⁹ MARTÍNEZ GIL, José de Jesús. Los grupos de presión y los partidos políticos en México. Porrúa, México, 1992, p. 164.

⁴⁰ MORENO, Daniel. Los partidos políticos del México contemporáneo. Ob. cit., p. 21.

los partidos políticos, estableció con toda claridad el derecho de asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos políticos del país como garantía individual reservada a los ciudadanos y como prerrogativa o derecho inherente de los mismos."⁴¹ En la época revolucionaria, los partidos políticos se agrupaban todavía alrededor de caudillos. Se puede decir que los partidos inician su etapa formal como instituciones políticas con la creación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, a iniciativa de Plutarco Elías Calles, con el objetivo de mantener una organización política ya no basada en la figura de personajes prominentes.

Duverger hace una clasificación de los partidos políticos. Los divide de la siguiente manera:

- a) *Partidos de cuadros*. Los subdivide en tradicionales y nuevos. Los primeros tienden a reunir a personas notables, importándoles más la calidad de éstas que la cantidad. Los segundos se desarrollan derivados de los sistemas de elecciones primarias, que consisten en pre-escrutinios donde se llama al conjunto de los ciudadanos para designar a los candidatos de los partidos; o bien se eligen comités compuestos de notables para designar los candidatos.
- b) *Partidos de masas*. Desarrollada por los partidos socialistas a comienzos del siglo, se interesa por el mayor número de adheridos, aunque apenas participan en la vida política de éstos. Dentro de esto ubica a los partidos de tipo socialista, comunista y fascista.

Aunque en la actualidad esta clasificación no puede tomarse como tal estrictamente, debido a los diversos acontecimientos históricos, y al entorno social y político de cada país.

La participación de los partidos en la representación política es muy importante. Los partidos desempeñan un doble papel en ella. "En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los

⁴¹ GAMAS TORRUCO, José. Ob. cit., p p. 782-783.

partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible.”⁴² A pesar de la importancia que tiene para la representación política, hay que señalar sus inconvenientes. “Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones legales y, sin embargo, incurrir en acciones u omisiones que la ciudadanía considere ajenas o contrarias a los patrones éticos dominantes. [...] Entre las deformaciones en la conducta de los partidos se han apuntado: a) manipulación del electorado; b) formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; c) formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido; d) negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; e) modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno; f) ocultamiento de las fuentes de financiamiento.”⁴³ Esta problemática hace que se cuestione el actuar de los partidos políticos e inclusive de la representación política, provocando que los organismos no gubernamentales y asociaciones cívicas vayan ocupando la confianza de la ciudadanía y ya no de los partidos políticos. Un problema actual —señala Diego Valadés— del sistema representativo es que el elegido por la ciudadanía “tiende a convertirse en un representante dual: con un mandato representativo del pueblo, y otro con mandato imperativo del partido. El riesgo de convertir a los parlamentos en asambleas de ratificación podría desnaturalizar al sistema representativo y afectar la localización de las funciones de control.”⁴⁴ Sin embargo no se puede tener un punto de vista tan pesimista. “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces.”⁴⁵ La problemática actual

⁴² DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ob. cit., p. 89.

⁴³ VALADES, Diego. Ob. cit. p. 68.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁵ DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. Ob. cit., p. 452.

de los partidos políticos debe analizarse desde el mismo corazón de éstos, y mejorar la selección interna de sus propios dirigentes y candidatos.

El papel actual de los partidos en México actualmente es muy alentador, sobre todo con la disminución de la hegemonía de un solo partido, y el acceso al poder de otros. "En México, una vocación democrática que ya cuenta con una respetable antigüedad, nos alienta para seguir trabajando en la superación de este tipo de enfermedades que poseen nuestras estructuras partidistas, las cuales parecen estarse agudizando en los últimos tiempos, en que un espíritu secesionista ronda en el interior de todos los partidos políticos. Si se quiere fortalecer un auténtico sistema de partidos hoy que hacer a un lado diferencias que separan para trabajar conjuntamente en las coincidencias que unifican."⁴⁶ Además se tiene que tener una confianza en las instituciones políticas para que se refleje en los resultados electorales. "Deberá evitarse por todos los medios el seguir denostando a nuestros procesos electorales en cada elección, porque si continuamos insistiendo en esta postura, la ciudadanía mexicana acabará no creyendo en ellos, y las urnas se quedarán vacías por la ausencia de electores. Si en todos los partidos existe el convencimiento de que las elecciones son hoy en día la mejor manera de legitimar el poder político, el trabajo a realizar debe llevarnos por caminos diferentes para hacerlas más transparentes y respetables. Sólo así tendremos en el futuro elecciones concurridas y un vigoroso sistema de partidos que posibilite por muchos años más estabilidad política y la paz social que hemos venido disfrutando."⁴⁷ El respeto a las instituciones y el cumplimiento estricto de los fines de los partidos establecidos en nuestra Carta Magna fortalecerán cada vez más a nuestra democracia.

⁴⁶ BERLIN VALENZUELA, Francisco. "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo." En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Ob. cit., p. 484.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 488.

3.1 Fines de los partidos políticos.

La importancia que tienen los partidos políticos se establece en el ámbito constitucional. Como entidades de interés público, favorecen a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho constitucional a ser votado, y los acercan a la posibilidad de obtener cargos de representación, ya este éste a juicio de los especialistas "es su objeto y en su búsqueda se apoyan en los programas y organización específicos."⁴⁸ Dentro de este aspecto, hay que destacar que "entre los fines de los partidos políticos está el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo que induce lógicamente a entender que es a través de éstos que efectivamente logran sus escaños o la presidencia en el ejecutivo, no se reparten constancias de mayoría o de asignación a nombre de los partidos políticos nacionales para que éstos a su vez las distribuyan a su antojo, sino que existen en fórmulas o en listados los nombres de las personas físicas, ciudadanos convertidos en candidatos de mayoría relativa o representación proporcional, que son titulares de aquéllas, por consiguiente, son parte importantísima del desarrollo del proceso electoral y la consecuente participación partidista."⁴⁹ Los partidos políticos mediante este propósito permiten el desarrollo de un mejor sistema de gobierno democrático.

Dentro de las bases constitucionales de los partidos políticos en México se mencionan los fines que deben perseguir, los cuales son:

- a) "Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal."⁵⁰

⁴⁸ CARBALLO BALVANERA, Luis "El sistema electoral de la constitución mexicana." En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Ob. cit., p. 213.

⁴⁹ ARRATÍBEL SALAS, Luis Gustavo, et. al. Apuntes de Derecho Electoral, Libro I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p. 575.

⁵⁰ CARBALLO BALVANERA, Luis. Ob. cit., p. 213.

Como se puede observar, los partidos políticos deben tener una apertura a la participación ciudadana. Su actuar en el escenario nacional debe de estar orientado a favorecer la democracia y la libre competencia entre diversas corrientes de pensamiento.

Durante décadas nuestro país estuvo gobernado por un solo partido en prácticamente toda la esfera local y federal, y paulatinamente fue abriéndose el horizonte para otros. Es bueno reconocer las cualidades de la participación de los partidos políticos, pero también hay que advertir sus problemas actuales y prevenir los futuros. "El régimen de exclusión terminó con el inicio de la apertura política; pero no existe, desgraciadamente, un sano régimen de partidos, y el nuevo escenario se resiente: de la presencia de muchos actores ilegítimos, de una conducta viciada de otros que impide una expresión adecuada de las organizaciones, y de la perversión del sistema, por lo menos en tres direcciones:

- A) La *partiditis*, que conlleva la existencia de una gran cantidad de agrupaciones sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización, introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político, y que también se manifiesta en la indeseable división de los viejos partidos y en la pulverización de las corrientes históricas.
- B) La *partidocracia*, que ha concentrado y monopolizado las decisiones y la designación de candidatos, en pequeñas cúpulas de dirección partidaria que funcionan sin ninguna clase de controles; y
- C) El *patrimonialismo* de la actividad política, que se orienta a ocupar el poder como botín político y económico."⁵¹

Junto a estos problemas, se suma la poca participación popular, al producirse en el electorado una desilusión por el actuar de los mismos partidos. "Partidos minoritarios de izquierda y derecha no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Existe una profunda desconfianza del ciudadano común por la actividad política y sus actores. Se produce una canalización millonaria hacia partidos que se

⁵¹ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. "Derechos políticos y transición a la democracia." En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Ob. cit. p. 59.

convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que planteen programas de gobierno."⁵² Estas críticas hacia el actuar de los partidos políticos se hacen con el fin de prevenir el actuar incorrecto de estas instituciones, que como se ha mencionado son un medio por el cual la ciudadanía tiene el acceso al poder, la cual confía en las propuestas de políticas de los partidos para la elección de sus representantes.

Esta labor de representación no debe ser desvirtuada por intereses particulares de las estructuras partidistas: "...en lugar de ser una esperanza y posibilidad de representación política para las clases y los grupos, son un factor de frustración, desaliento y abstencionismo, pues las cúpulas dirigentes se han retirado de los anhelos de la comunidad y han generado el conocido fenómeno de la partidocracia, que desplaza los poderes institucionales del Estado a los intereses de las elites de dirigencias partidistas."⁵³ Desgraciadamente esta impresión que se tiene de los partidos políticos no es ajena a nuestro país.

En esta época, el pueblo mexicano ha participado como nunca antes en los procesos electorales. Ha confiado en las reformas constitucionales que se han realizado para hacer más transparentes los procedimientos comiciales, y para reforzar la independencia y la imparcialidad de las autoridades electorales y judiciales. Los partidos políticos ahora se encuentran en un nivel competitivo que debe elevar su compromiso con la ciudadanía. "La nueva democracia mexicana requiere, por un lado, un régimen abierto y competitivo de partido que responda al carácter plural de la sociedad y que sea capaz de forjar un nuevo tipo de políticos y servidores públicos comprometidos con las demandas de los electores que los llevaron hasta los órganos del poder, y organismos electorales caracterizados por su profesionalización, su imparcialidad y por su transparencia en la conducción de todo el proceso electoral y, por

⁵² *Ibidem*, p. 59.

⁵³ HUERTA PSIHAS, Elías "Democracia y representación. Tendencias y perspectivas." En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Ob. cit., p. 98

el otro lado, adoptar mecanismos semidirectos de participación que permitan al pueblo, independientemente de la opinión y la actividad de sus representantes políticos, intervenir de un modo más directo en la toma de algunas decisiones fundamentales del poder estatal. Se trata de una alternancia, no de partidos, sino de formas de participación.”⁵⁴ Está en manos del pueblo y de los militantes de estas entidades realizar un profundo cambio a nuestros partidos políticos para evitar el distanciamiento entre la sociedad y sus representantes políticos.

4. Poder Legislativo (Parlamento).

La división de poderes (o funciones del poder) tiene sus orígenes desde la célebre obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, donde retoma el principio expuesto en la Grecia antigua por Aristóteles sobre la limitación al poder, donde solamente éste mismo puede realizarlo. Para los teóricos del siglo XVIII la división de poderes en órganos diferentes e independientes entre sí, con atribuciones específicas, que no permitieran el choque entre sí, fue la solución para combatir al poder absoluto.

Dentro de esta división, el Poder Legislativo ocupa un lugar especial. “El Poder Legislativo, el Parlamento, es así, desde la teoría y luego en la práctica, un poder colegiado, una asamblea que discute y toma determinación en nombre de los ciudadanos que, al no poder hacerlo directamente, eligen a sus representantes. Debido a ello, el lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del estado. De alguna manera se le considera el primero de los poderes, el vinculado más directamente con la nación o con el pueblo y el que dispone de más facultades autónomas de decisión, ya que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tiene que someterse a los dictados de la ley.”⁵⁵ Esta situación de preponderancia se refleja al ser éste el primero que se designa cuando se enumeran los tres poderes, al que se le reconoce como representante del pueblo, que entre sus facultades principales está la de crear la ley, como expresión de la voluntad originaria de la nación.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 96.

⁵⁵ BÁTIZ, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentaria. Oxford, México, 1999, p. 27.

El Parlamento en una de sus acepciones más comunes –como lo señala Bernardo Bátiz– equivale a discurso, a un razonamiento que se hace a un congreso o junta. “Parlamentar es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.”⁵⁶ Debido a que la comunicación y la expresión de las ideas es una característica primordial del ser humano, y un factor necesario para su convivencia en sociedad, el diálogo y el común acuerdo para la solución de problemas, desde la antigüedad se tiene memoria de diversos escenarios y lugares para el intercambio de opiniones y toma de decisiones. Los foros, asambleas, y tribunales, son ejemplos registrados a través de la historia del hombre y de su cultura.

En la época medieval se dan los primeros antecedentes de la época moderna de los parlamentos. El Parlamento inglés y la Asamblea Nacional de Francia de 1789 son los dos acontecimientos principales que sirvieron de fundamento. “La representación política nace como una doctrina a partir de la Revolución Francesa, más específicamente aparece en la Asamblea Nacional que se organiza como fusión de los Estados Generales en 1789. Por supuesto, que antes de esta época había representación, pero de otro tipo. Estaban la representación estamental, la de los diputados a Cortes en España, la de los procuradores de los Ayuntamientos, que no eran producto de la elección del pueblo, sino que llevaban, de determinados grupos de ese pueblo, los vecinos afincados, una procuración o mandato privado, es decir, un mandato imperativo. Se les autorizaba a realizar determinadas gestiones, siguiendo órdenes precisas de su mandante.”⁵⁷ En dichos debates de la Asamblea Nacional Francesa, se plantearon a dos posiciones: la de la soberanía fraccionada, de Juan Jacobo Rosseau; y la doctrina de la soberanía nacional, del abate Sièyes. Tiempo después, debido a los grandes cambios sociales surgidos a raíz de la Revolución Industrial en Inglaterra, en el siglo XIX, se origina una mayor participación de la sociedad, surgiendo la lucha por el sufragio universal.

⁵⁶ Ibidem, p. 19.

⁵⁷ ÁLVAREZ NATALE, Hugo Ernesto “La representación política.” En Derroche Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1987, pp. 161-162

El Parlamento en la actualidad responde a dos exigencias sociales, a opinión de Bernardo Bátiz: la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, una exigencia de debatir, de discutir ideas, comunicarse con los demás y la imposibilidad de la reunión de todos los interesados en asuntos comunes. "Ambos principios, necesidad de deliberar, de discutir, y por lo tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento."⁵⁸ La función que realiza este cuerpo colegiado de representación es una de sus características primordiales.

Para que un Parlamento se desenvuelva correctamente, es necesario que se encuentre dentro de un sistema democrático representativo, donde la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo y a través de sus representantes la ejerce, elegidos mediante procedimientos periódicos y respetados por la ley. Este sistema democrático debe ser indirecto, donde se delega a mandatarios temporales el ejercicio de las funciones de gobierno, ya que el parlamento no podría existir dentro de la democracia directa.

4.1 Funciones.

Los principales objetivos de los poderes de gobierno se pueden resumir de la siguiente manera: el Poder Legislativo se encarga de dictar reglas generales y uniformes, las leyes; el Poder Ejecutivo se encarga de proveer la ejecución de dichas normas; y al Poder Judicial le corresponde la administración de la justicia. "Sin embargo las anteriores funciones asignadas a cada uno de estos poderes han venido sufriendo una notable flexibilidad a medida que el Estado moderno ha venido evolucionando, como se desprende de la adjudicación de funciones legislativas al Ejecutivo mediante la facultad reglamentaria, o bien con la función creadora del Derecho que tiene el Poder Judicial a través de la interpretación de las leyes y la superación de sus lagunas, en este orden de ideas también el Poder Legislativo realiza funciones jurisdiccionales como

⁵⁸ BÁTIZ, Bernardo. Ob. cit., p. 22

pueden ser, por ejemplo, el de calificación de las elecciones.”⁵⁹ No se puede hablar que el órgano legislativo exclusivamente se dedique a la labor legislativa; históricamente ha realizado otras funciones que no se planteaba originalmente. Desde sus comienzos el Parlamento desempeñó una función de carácter presupuestario, de concesión de recursos al rey. Dicho hacer se fue ampliando con el objetivo de limitar y controlar el ejercicio del poder estatal.

La noción de función se debe principalmente a las ideas del sociólogo inglés Herbert Spencer, al establecer una analogía entre los seres vivos y la sociedad. El término función “expresa a la vez las relaciones de interdependencia entre las instituciones y la relación que las instituciones y los modos de actividad y pensamiento mantienen con la estructura en cuya preservación concurren. La hipótesis funcionalista podría resumirse así: las actividades parciales contribuyen a la actividad total del sistema al que pertenecen.”⁶⁰ Se puede decir que estas funciones no se pueden comprender de manera aislada, ya que el parlamento o congreso como representante de la nación debe encargarse del cumplimiento de estas actividades tanto políticas, como jurídicas.

Para la autora Susana Thalia Pedroza de la Llave por función parlamentaria debe entenderse “la acción propia del Congreso –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que por denominarse Poder ‘Legislativo’, éstos no tienen por qué ser exclusivamente legislativos. También puede llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, pero de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos, entre otros.”⁶¹ Estas actividades

⁵⁹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. “Las funciones parlamentarias.” En Derecho Parlamentaria Iberoamericana. Ob cit, p. 68.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 69.

⁶¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. El Congreso de la Unión. Integración y regulación. U.N.A.M., México, 1997, p. 215.

suelen ser diversa índole, y que los especialistas del derecho coinciden que la función legislativa, que es la característica de las asambleas parlamentarias, sólo ha sido consecuencia de la interpretación estricta de la separación de poderes. El español Pablo de Bufalá señala que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al Parlamento, mientras que el Ejecutivo solo podía llevar a cabo en una gran mayoría de éstas su aplicación, pero con el establecimiento del Estado social de Derecho se hizo una alteración a esta situación de preeminencia del Parlamento. "Así, por una parte se hizo necesario traspasar con carácter creciente una serie de atribuciones normativas hacia el ejecutivo, ya fuera mediante un amplio desarrollo de la potestad reglamentaria del gobierno, o bien mediante la facultad de dictar disposiciones administrativas con rango de ley, es decir, los decretos-leyes y los decretos legislativos. De esta forma se puede concluir que en la actualidad se han vuelto más numerosos los organismos públicos que disponen de facultades normativas y en consecuencia han restado parte de sus funciones al Parlamento."⁶² Sin embargo, se puede decir que aún a pesar de la disminución de las funciones señaladas por el mencionado tratadista, el Poder Legislativo mantiene vigentes sus importantes facultades de tipo representativo, financiero, y de control político.

Los autores coinciden en la mayoría de las funciones principales, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) *Función Legislativa.* Consiste en que el Congreso o Parlamento producen las normas jurídicas a través de un procedimiento establecido expresamente en la Constitución. Para Francisco Berlín Valenzuela esta función es una de las más importantes, "por estar referida a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en verter en textos claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas individuales o colectivas."⁶³ Como se mencionó

⁶² BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de. Derecho Parlamentario, Oxford, México, 1999, p. 12

⁶³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 138.

anteriormente, esta actividad se destaca por ser característica del Poder Legislativo; sin embargo, sin dejar a un lado su importancia, no es la única.

- b) *Función Financiera o Presupuestaria*. Esta fue la primera función de la institución parlamentaria, surgida en Inglaterra en 1297 (como se mencionó anteriormente). Ésta se refiere a que "el Congreso -Parlamento o Asamblea- está facultado para establecer contribuciones que tengan por objetivo el bienestar general."⁶⁴ Esta actividad encierra una importante labor de control sobre el Poder Ejecutivo, al referirse a la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, así como de la correcta vigilancia sobre la administración de los recursos gubernamentales y el condicionamiento de la celebración de empréstitos internacionales.
- c) *Función Administrativa*. Son las actividades que realiza el Congreso o Parlamento de carácter particular, situaciones concretas e individuales que ejecutan una ley, y que no implican la producción de normas generales, como puede ser la aprobación de nombramientos de funcionarios, autorizaciones para salidas al extranjero por parte del titular del ejecutivo, o realizar el cambio de sede de residencia de los poderes federales.
- d) *Función de Control*. Al hacer mención de ésta, "se hace referencia al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley."⁶⁵ Son diversas las actividades que comprenden esta función, y su importancia radica en el contrapeso que debe realizar el Poder Legislativo al actual del Poder Ejecutivo, como objetivo primordial de evitar que el poder sea absoluto y de alguna forma ilimitado.
- e) *Función de Orientación o de Dirección Política*. Al hacer mención a esta función, se hace referencia a la participación del Congreso o Parlamento en la determinación de los objetivos de la política nacional, y en la selección de los medios para alcanzarla.

⁶⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Ob. cit., p. 227.

⁶⁵ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Ob. cit., p. 139.

- f) *Función Jurisdiccional*. El Parlamento o Congreso "pueden realizar actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable"⁶⁸ En este aspecto se reconocen tres modalidades de sistema, de acuerdo con los diversos países: el contencioso-político o autocalificación, que se refiere a la calificación de las elecciones por los miembros del parlamento que se va a integrar, constituyendo una comisión para dicho objetivo; el sistema contencioso-jurisdiccional que encarga la calificación de las elecciones a un órgano distinto, del poder judicial o independiente de éste; y el de comisiones y organismos autónomos al Poder Legislativo o Judicial.
- g) *Función Electoral*. Se realiza cuando el Parlamento o Congreso dentro de actividades jurisdiccionales se encarga de la revisión de los procedimientos comiciales que se llevaron a cabo para la conformación de éste, se realice la calificación de las elecciones de otro poder, como el Ejecutivo, o cuando se constituye como colegio electoral.
- h) *Función Representativa*. Esta función se explica con más detalle en el siguiente punto.

Para la opinión de algunos autores, estas funciones pueden quedar comprendidas unas dentro de otras, sin embargo la importancia de éstas no debe quedar reducida en cuanto a su número, sino en su papel de equilibrio de poderes y participación para el desarrollo de un gobierno democrático, donde su actuar sea un correcto limitante al abuso del poder en caso de producirse por el ejecutivo.

4.1.1 Función representativa.

Esta función surge como consecuencia de los diversos factores que fue experimentando el hombre y la sociedad a través del tiempo, y ante la problemática que se presenta por el aumento de población, que hace imposible la reunión de toda una colectividad para la toma de decisiones. Sólo en pequeñas comunidades se podía

⁶⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Ob. cit., p. 241.

presenta la democracia directa. La solución ante esta dificultad se presenta cuando un número de personas con intereses comunes encarga a una para que en nombre o en lugar de quienes la nombraron, exprese las inquietudes del grupo. Esta representación, "en los sistemas democráticos, la encomiendan las comunidades a quienes consideran que pueden laborar a favor de la comunidad nombradora, poniendo al servicio de ella alguna clase de fuerza, sea bélica, económica, religiosa, de erudición, de arrojo o de habilidad para argumentar o negociar."⁶⁷ Por medio de una elección, la comunidad elige a la persona que considera capaz de expresar su voluntad, y por lo tanto este sujeto tiene un carácter representativo.

Los miembros del parlamento son elegidos por el pueblo, a través de comicios periódicos y apegados a la ley. Una vez electos, tienen la responsabilidad de expresar la voluntad de quienes votaron por él, que se identificaron con el contenido de la propuesta política que presentó. "A través de los Parlamentos, los representantes populares pueden manifestarse las aspiraciones y punto de vista de sus electores, al tiempo que se permite a cada fuerza política definirse oficialmente sobre cada tema o problema, brindando de esta forma la opinión pública un medio de identificar y enjuiciar la actitud de cada fuerza o partido. Es éste el papel que cumple lo que hemos en llamar la función de representación o expresión."⁶⁸ Como se ha mencionado en páginas anteriores, la sociedad se auxilia con la participación de los partidos políticos para que éstos faciliten el mandato de la representación, y se evite que sólo un grupo la obtenga para sí exclusivamente.

Dentro del Derecho Parlamentario, se destaca entre sus principios el llamado "principio de representación", el cual hace especial referencia a la misión tan importante que cumple un representante elegido por el pueblo. "El principio de representación, [...] implica una situación totalmente distinta: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su

⁶⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Ob cit., p. 130

⁶⁸ SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 251.

calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado."⁶⁹ Se trata de un compromiso moral que tiene el congresista, diputado o parlamentario, con su electorado, al que debe tener siempre presente en la toma de sus decisiones o en la emisión de su voto, ya que en esta función representativa se considera que el Parlamento se encarga de servir de "interprete al país" (como lo ha señalado Pablo de Bufalá).

Dentro de este aspecto hay que destacar que la participación de los partidos políticos actualmente es predominante, a tal grado que el electorado muchas veces no emite su voto por la persona propuesta como candidato, sino exclusivamente por el partido político. Éste "pretende ser el mediador entre el ciudadano común y el Estado y, además, reclutar a los dirigentes del estado, para obtener su designación por medio de elecciones. Este partido que obliga a ciertas normas de disciplina a sus integrantes, y también, a los representantes elegidos por proposición de su grupo político. [...] ellos presentan al electorado un programa, una propuestas de acción. El electorado vota en razón de esa propuesta al menos, en la elección de representantes a las asambleas, importa menos el nombre de los candidatos que el partido que los propone."⁷⁰ La importancia que tiene estas instituciones en México (a las cuales se les ha atribuido a nivel constitucional la función de representación, al encomendarles contribuir a la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público), debe ser tomada por parte de estas con un mayor compromiso. Deben de realizar un mayor perfeccionamiento en el diseño de sus plataformas políticas y en la selección interna de sus candidatos a representantes populares.

4.2 Sistema Unicameral.

El Poder Legislativo comúnmente se ha estructurado en dos formas: uno denominado unicameral o monocameral, donde existe una sola Cámara; y otro llamado

⁶⁹ BÁTIZ, Bernardo. Ob. cit., p. 104.

⁷⁰ ÁLVAREZ NATALE, Hugo Ernesto. Ob. cit., p. 164.

bicameral, que contempla dos, conocidas como Cámara Baja y Cámara Alta. Excepcionalmente se ha producido el caso de que exista un sistema pluricameral, contemplado por la Constitución napoleónica en 1799, donde existieron cuatro cuerpos colegiados (Consejo de Estado, Tribunal, Cuerpo Legislativo y Senado).

El unicameralismo es una forma que ha sido adoptada por varios países, generalmente de poca extensión geográfica y poblacional, por su sencillez y practicidad: "se ha preferido por muchos países porque es una fórmula relativamente sencilla, en cuanto en una sola Asamblea se hace recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones a que haya lugar. El bicameralismo, en cambio, es una fórmula mucho más complicada, dado que tienen que resolverse, entre otros aspectos, las relaciones que deberán privar entre las dos cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra."⁷¹ Suecia, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Andorra, Mónaco y Finlandia en Europa tienen un sistema unicameral; Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú en América, así como Israel y Japón en Asia tienen en común una sola Asamblea legislativa.

Se menciona que este sistema tiene grandes ventajas. Está inspirado en las ideas de Sièyes y de Rosseau, partiendo de la idea que la propia naturaleza de la soberanía como única e indivisible tiene un carácter unitario. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan las conveniencias del unicameralismo:

- a) "la voluntad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, pues si ambas Cámaras están de acuerdo alguna es inútil, si discrepan hay una que no representa dicha voluntad;
- b) hace más expeditos los debates, en cuanto evita la complicación y la lentitud en el proceso legislativo por el doble examen;
- c) cuando hay una sola Cámara se contribuye a la economía del gasto público y surgen menos conflictos, porque dos Cámaras pueden tener medios de información

⁷¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA Derecho Constitucional Mexicano y comparado, 2ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 636.

- e intereses diversos, amén de que se requiere procedimientos conciliadores para resolverlos;
- d) es un recurso inútil tener dos Cámaras, sobre todo cuando la segunda Cámara es una simple imitación de la primera;
- e) en fin, las segundas Cámaras son de ordinario aristocráticas o formadas cuando menos por un cuerpo de notables, ahí que sean contrarias a la democracia y por lo mismo paralizar es de los proyectos a favor de las mayorías.⁷²

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este sistema se practica en aquellos países donde la población es reducida y su extensión geográfica no es grande, permitiendo un mayor contacto entre representante y representado. Una desventaja importante del monocamerismo es que al carecer de otra Cámara, sólo existe una representación del pueblo, y no de los Estados que conforman una Federación.

En nuestro país, este sistema se implantó durante periodos muy reducidos. En la Constitución de Cádiz, durante la dominación española, se mantuvo contemplado el unicamerismo. Durante el periodo de lucha insurgente, en 1814, la llamada Constitución de Apatzingán establecía una sola asamblea legislativa. A partir de la constitución de 1824 se establecen dos cámaras, al igual que durante las constituciones centralistas de 1836 y 1843. En 1857 se produce la supresión del Senado. "Es curiosamente en el Constituyente de 1856-1857 cuando se resuelve la supresión del senado, para dejar instituida sólo la Cámara de diputados, pese a que el sistema seguía siendo federal. No obstante, lo que se define como la representación del de los Estados de la Unión, en un sistema federal, el Senado, queda excluido de las instituciones políticas del país."⁷³ Una vez transcurridos los diversos acontecimientos políticos que se produjeron durante la guerra de Reforma, de la Intervención Francesa y del Segundo Imperio, se retomó la idea del Senado, a propuesta de una reforma a la Constitución impulsada en 1867 por Sebastián Lerdo de Tejada, durante el gobierno de Benito Juárez. Una vez aprobada la reforma, a la fecha el sistema unicameral no ha sido vuelto a ser instaurado en nuestro país.

⁷² FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA. Ob. cit., pp. 639-640.

⁷³ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Harla, México, 1990, p. 296.

4.3 Sistema Bicameral.

Como se mencionó anteriormente, el sistema unicameral estaba sustentado en las ideas de Sièyes y Rosseau. El sistema bicameral, en cambio, se fundamenta en el llamado "principio de moderación", de Montesquieu. Se destacaba la importancia de que, con el reparto de poderes entre dos cámaras, se evitaban los abusos propios de la concentración de poderes.

Este sistema tiene una importante participación en la doctrina moderna del federalismo. "Manifestamos anteriormente que el sistema bicameral es considerado como característica del federalismo. De acuerdo con la etimología, federación significa 'pacto', unión de voluntades; federar o federalizar consiste en la unión de lo diferentes y lo disperso, por lo que el vocablo es empleado para denotar una forma de unión política."⁷⁴ Es mediante el bicameralismo que se contempla el establecimiento de una cámara baja, que representa a la nación en su conjunto; y una cámara alta, representando a los estados federados o entidades autónomas.

El surgimiento de este sistema se remonta al siglo XIV en Inglaterra, donde el Parlamento es dividido en dos partes, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, atendiendo a la condición social de sus integrantes, perteneciendo la primera a los miembros de la aristocracia y la segunda a los burgueses. A pesar de tener un origen derivado de la estratificación social, ha encontrado esta división su sitio especial en las formas de gobierno federal principalmente, manteniéndose un equilibrio entre los intereses de la nación y de los miembros de la federación. A su vez permite un mayor control en el proceso legislativo, donde se permite un equilibrio dentro del mismo poder, y se evite mutuamente que tanto una cámara como otra abuse de sus funciones.

Entre las ventajas se destacan las siguientes:

- a) "el doble debate madura el juicio del legislador y evita la precipitación, las pasiones políticas o la demagogia, [...];

⁷⁴ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Ob. cit., p. 130.

- b) propicia el equilibrio de poderes, al fragmentarse el órgano Legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes, como ha sucedido cuando la asamblea se vuelve incontrolable;
- c) resuelve los conflictos que pueden presentarse entre el ejecutivo y una de las cámaras, en virtud de que la otra puede intervenir a manera de contrapeso como mediadora, permite que ambas Cámaras se complementen y estimulen su vigilancia, [...];
- d) sirve, por último, a cualquier forma de Estado, en el federal es consecuencia natural de la representación que se otorga a los Estados miembros, [...]"⁷⁵

En nuestro país, a partir del Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, en donde se establece la República Federal como forma de gobierno, este sistema bicameral ha servido como medio de representación a sus Estados miembros.

Históricamente en México el primer antecedente del bicameralismo se dio en 1821, cuando la convocatoria del Poder Constituyente mencionaba que el cuerpo legislativo se dividiera en dos salas, hecho que no se realizó. Fue hasta con el *Acta Constitutiva de la Federación* que se establece en forma este sistema. "Las cortes previstas en la Constitución de Cádiz se componían de una asamblea; a sus integrantes se les denominaba simplemente diputados a secas o diputado a cortes. En 1824 se abandonó al modelo español y se optó por la solución estadounidense; se hizo integrar al órgano legislativo por dos cámaras, un de diputados y otra de senadores. Los diputados eran electos por la ciudadanía y los senadores por las legislaturas de los estados."⁷⁶ Sólo ha teniendo una interrupción este sistema, como se mencionó anteriormente y desde 1874 continúa nuestro Congreso contando con dos Cámaras. "El bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; con la existencia de dos cámaras se ha buscado ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos; todo a costa de restar velocidad al proceso legislativo y, cuando menos en teoría, dar

⁷⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA Ob cit , p 640

⁷⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, Oxford, México, 1999, p. 121.

lugar a reiteraciones en el momento del debate."⁷⁷ La discusión sobre la conveniencia o no de este sistema en nuestro país no ha vuelto a producirse.

Aunque se han mencionado las ventajas de cada sistema, en diversas épocas se ha cuestionado la conveniencia de la existencia de una Cámara alta, sobre todo en los países donde este órgano sólo tiene funciones protocolarias, vestigios de su época aristocrática. "Sobre el número de cámaras, surge la primera pregunta de si el Parlamento debe estar compuesto por una sola cámara, dos o incluso varias. Fue éste un vivo debate en toda Europa al principio del siglo XX, y se enfrentaron partidarios del bicameralismo con los del monocameralismo. En la práctica, el concepto de segundas cámaras ha ido perdiendo actualidad de forma progresiva con la excepción de los estados federales."⁷⁸ El federalismo en nuestro país, a pesar de haber sido tomado casi como una copia del modelo estadounidense, ha mantenido una función que al día de hoy cada vez irá destacando como una manifestación importante de nuestra vida democrática, por lo que la discusión sobre la conveniencia o no del bicameralismo en México parece ser innecesaria. El actuar de ambas Cámaras en un sistema político mexicano nuevo y en constante transformación será un factor destacado en el control del poder.

⁷⁷ *Ibidem.*, p. 122.

⁷⁸ BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de Ob cit., p. 42

* En *El Federalista*, número XXXIX, James Madison escribía: "La Cámara de Representantes derivará sus poderes del pueblo de América, y el pueblo estará representado en la misma proporción y con arreglo al mismo principio que en la Legislatura de un Estado particular. Hasta aquí el gobierno es nacional y no federal. En cambio, el Senado recibirá su poder de los Estados, como sociedades políticas y coiguales, y éstas estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. Hasta aquí el gobierno es federal y no nacional." HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 161.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

1. Constitución de Cádiz de 1812.

Durante los primeros años del siglo XIX en España se produjeron graves problemas en torno a la sucesión al trono. El príncipe heredero Fernando formó una especie de partido para desconocer a Carlos IV y expulsar a su ministro Godoy, debido a sus pésimos desempeños en las labores de gobierno. El emperador francés Napoleón quiso aprovechar la circunstancia, y con el pretexto de formar una alianza con España para ocupar Portugal (por no haber respetado este país el bloqueo continental decretado por el mismo Napoleón contra Inglaterra), envió numerosas tropas para ocupar las plazas fuertes y principales ciudades españolas.

De acuerdo con Napoleón, Godoy aconsejó a los reyes españoles que marcharan a establecer la monarquía a Nueva España. El pueblo, al enterarse, se amotinó, asaltando la casa del ministro, el cual difícilmente escapó de la muerte. Carlos IV al ver estos hechos, abdicó a favor de su hijo, quien subió al trono como Fernando VII. Una vez nombrado monarca, marchó a la ciudad de Bayona a entrevistarse con Napoleón, con el fin que le reconociese como monarca de España.

Sin embargo, el emperador francés hizo que Fernando le devolviera el trono a su padre, el cual fue obligado a abdicar a favor de Napoleón, y éste designó a su hermano José como rey de España e Indias. La población comenzó a rebelarse ante estos hechos, y el 2 de mayo de 1802 ocurrieron los hechos más sangrientos entre el pueblo español y los invasores franceses en las calles.

Los españoles, privados de su gobierno legítimo, crearon Juntas para que dirigieran la guerra contra los franceses y el régimen usurpador. La más importante de éstas fue la Junta Central de Sevilla. Mientras tanto, en la Nueva España, los grupos

existentes, el criollo y el español, coincidían en desconocer a José Bonaparte, pero también poseían ideas antagónicas. Los criollos pensaban en la independencia, mientras que los españoles querían que se obedeciera a la Junta Sevillana. Se produjo un intento de independencia, encabezado por los integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México: Talamantes, Primo de Verdad y Azcárate, que proponían que el virrey continuara en funciones sin obedecer las órdenes provenientes de España, hasta la restauración en el trono de Fernando VII. Primo de Verdad expuso la idea que en virtud de estar España sin monarca, la autoridad recaía en el pueblo, quien debía conservar sus dominios para cuando regresara al poder el rey Fernando. Dicha propuesta no se llevó a cabo, impedida por la Audiencia y los españoles peninsulares, que encarcelaron a los miembros del Ayuntamiento y al virrey Iturrigaray, que los apoyaba. Se reconoció como autoridad a la Junta de Aranjuez, en España.

La regencia española, rebelde a Napoleón, expidió una convocatoria para que las provincias enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz con el propósito de discutir y crear la Constitución, que se denominaría *Constitución Política de la Monarquía Española*. El anuncio se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809, eligiéndose 11 diputados para el virreinato y 4 para las provincias internas. Destacaron entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guri y Alcocer.

Este documento, conocido mejor como Constitución de Cádiz, incorporaba nuevas ideas políticas, entre ellas las siguientes:

- "Art. 1. La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.
Art. 2. La Nación española es libre e independiente, no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.
Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales."⁷⁹

⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, 21ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 60.

Por primera vez, en los dominios españoles, se dejaba a un lado el absolutismo. Se reconocía al pueblo como el titular de la soberanía. Estos puntos se complementaban con el artículo 5º, que indicaba quiénes eran españoles, mencionando dentro de éstos a los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, así como a sus hijos; y a los extranjeros que hayan obtenido cartas de naturaleza. Con ello se les reconocía tanto a españoles, criollos, indios y mestizos igualdad jurídica. Señalaba en su artículo 15 que la potestad de hacer leyes residía en las Cortes, y diversos artículos reglamentaban su funcionamiento. Se establecía su integración de la manera siguiente:

"Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

[...]

Art. 31. Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes.

Art. 32. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de treinta y cinco mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a treinta mil; y si el sobrante no excediese de treinta y cinco mil, no se contará con él.

Art. 33. Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a setenta mil almas, pero que no baje de setenta mil, elegirá por sí un diputado, y si bajare de este número, se unirá a la inmediata para completar el de setenta mil requerido..."⁶⁰

Las Cortes se integraban eligiendo a los diputados siguiendo el criterio demográfico señalado anteriormente (tomando como base la población, integrada por los naturales españoles y los que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano, según el aludido artículo 29), celebrándose los comicios a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia (art. 34). Otros aspectos destacados son la renovación del cuerpo legislativo cada dos años (art. 108), y el establecimiento de una diputación permanente, integrada por siete diputados (art. 157).

⁶⁰ Ibidem . p. 64.

Las Cortes españolas crearon una Constitución liberal, que lesionaba los intereses del clero y la nobleza, por ello cuando Fernando VII regresó al trono en 1814, la desconoció, restableciendo el absolutismo. Con las nuevas ideas surgidas a consecuencia de la Revolución Francesa, las cosas ya no iban a permanecer igual, y el pueblo no soportaría más arbitrariedades. El 1 de enero de 1820, se levantó en armas el coronel Rafael de Riego, proclamando el restablecimiento de la Constitución de Cádiz. La insurrección fue secundada en toda España, y el rey Fernando tuvo que jurarla nuevamente. El virrey Apodaca en México tuvo que hacer lo mismo, el 31 de mayo del mismo año. Mientras tanto, en Nueva España se producían desde 1810 los movimientos armados en busca de la Independencia. La Constitución de Cádiz tendría una influencia importante en los primeros años de la independencia nacional.

2. Constitución de Apatzingán de 1814.

A pesar de la muerte de Miguel Hidalgo y otros caudillos, la lucha por la Independencia continuó. Ignacio López Rayón trató de formalizar el aspecto político de la Insurgencia, instalando una Suprema Junta Nacional Americana, conocida como la Junta de Zitácuaro, y ésta se encargaría de gobernar en nombre y ausencia de Fernando VII. Rayón elaboró también un proyecto de Constitución, conocido como *Elementos Constitucionales*, que hacía mención a un Congreso. Señala lo siguiente en los denominados "Puntos para nuestra Constitución":

5º La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

[...]

7º El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; más por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, [...]"⁸¹

⁸¹ *Ibidem*, p. 25.

Posteriormente Rayón censuró su propio proyecto, exponiéndole a José María Morelos y Pavón que era preferible esperar la redacción de una Constitución. Morelos, el 13 de septiembre de 1813, instaló en la ciudad de Chilpancingo el Primer Congreso de la América Mexicana, compuesto solamente por ocho diputados (entre ellos López Rayón). En su instalación dio lectura a su ideario político, plasmado en el célebre documento *Sentimientos de la Nación*, donde señalaba en su punto 5º que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales. El contenido de sus 23 puntos se reflejaría en la Constitución que elaboraría el llamado Congreso del Anáhuac.

Este Congreso no tuvo una sede fija, ya que por la campaña militar tenía que estar en constante movimiento. Esta situación no impidió que elaborara los primeros documentos políticos del movimiento independentista, como fueron el acta solemne de la *Declaración de Independencia*, publicada el 6 de noviembre de 1813, y el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, conocido como la Constitución de Apatzingán, expedida el 22 de octubre de 1814.

Esta constitución señalaba como base de la representación nacional a la población (art. 8), y establecía la división de poderes en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (art. 12). Al hacer mención al Poder Legislativo, se expresaba lo siguiente:

"Art. 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *supremo congreso mexicano*. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de *supremo gobierno*, y la otra con el de *supremo tribunal de justicia*.

[...]

Art. 48. El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.

Art. 49. Habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirá por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos."⁸²

Para la integración de este Congreso se elegía un diputado por cada provincia (17 demarcaciones reconocía en su artículo 42), por el mismo sistema que en la Constitución de Cádiz, por juntas electorales de parroquia, juntas de partido y juntas de provincia.

Esta Constitución tenía una duración condicionada al triunfo de la insurgencia. "El Supremo Congreso Nacional, órgano que de acuerdo con dicha Carta era el superior jerárquicamente hablando, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras ésta no fuere convocada —para dictar y sancionar la Constitución permanente de la Nación— se observaría invariablemente la Constitución de Apatzingán, según rezaba textualmente en su artículo 237. Era esta representación nacional la que, sintetizando finalmente todo el contenido del decreto, daba a éste un marcadísimo carácter democrático: denominador común a la Carta de 1814."⁸³ Además, sus principios políticos serían las bases para posteriores constituciones.

Esta Carta destacó la importancia del Poder Legislativo. "Podemos decir que la Constitución de Apatzingán estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista, dadas las facultades y los títulos que otorga al Poder Legislativo, pero además sentó precedentes en el sistema parlamentario, que todavía podemos reconocer en nuestras normas vigentes."⁸⁴ Le daba esta Constitución a este poder la facultad de nombrar a los restantes, e incluso de resolver las dudas sobre las facultades de éstos. Así como la Constitución de Cádiz, la de Apatzingán regulaba un sistema unicameral.

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe *Lejos Fundamentales de México*. Ob. cit., p. 37.

⁸³ SAYEG HELÚ, Jorge *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991, p. 24.

⁸⁴ BÁTIZ, Bernardo. Ob. cit., p. 64.

Aunque no tuvo una vigencia práctica, debido a los acontecimientos de la época, su influencia se vería reflejada en posteriores documentos. Tras la muerte de Morelos, un año después de promulgada esta Constitución, Manuel Mier y Terán disolvió el Congreso, y sus miembros se rendirían en 1818.

3. Primer Imperio

La muerte de Morelos y otros insurgentes como Francisco Javier Mina casi extinguieron la lucha insurgente. Solamente quedaba Vicente Guerrero al frente de ella, pero confinado en la sierra del sur del país. Tras el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, los españoles del alto clero y otros conservadores rechazaban las medidas liberales de dicha Carta, por lo que varios de ellos reunidos en la iglesia de La Profesa planearon la independencia de la colonia, fundándose en que el rey Fernando VII, al no haber jurado libremente la Constitución, no debía ser cumplida; por lo tanto el virrey debía gobernar en nombre de Fernando, sin obedecer a las Cortes y bajo las Leyes de Indias.

El virrey designó para combatir a Guerrero a don Agustín de Iturbide. Él, que participara en las reuniones en La Profesa, tenía su propio plan de independencia, el cual, a diferencia de los conspiradores españoles, pensaba en una monarquía constitucional. Buscó reunirse con Guerrero, el cual aceptó la propuesta, y en el mes de febrero de 1821 se redactó el Plan de Iguala. Iturbide hizo que se adhieran a su causa militares tanto criollos como españoles. El 30 de julio llegaba el último representante español de la corona, Juan O' Donojú, quien al presenciar la situación imperante, firmó con Iturbide los Tratados de Córdoba. Se estipuló en dicho documento la Independencia de la Nueva España, llamando a gobernar a Fernando VII o alguno de sus parientes; de no aceptar ellos, se crearía una Junta provisional de Gobierno, para proceder a la elección de Cortes, con el fin de formular la Constitución.

El 27 de septiembre de 1821 se declaraba la Independencia. Al día siguiente se promulgó el acta correspondiente. Mientras se organizaba el Congreso Constituyente, la Constitución de Cádiz seguía en vigor.

La Junta Provisional de Gobierno legisló sobre la convocatoria para el Congreso Constituyente. Se expidieron unas bases constitucionales el 24 de febrero de 1822, donde se estableció éste. Esta asamblea "se reservó el poder legislativo en toda su extensión, lo que significaba que ejercería, no solo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario."⁸⁵ En la convocatoria se había establecido que este Congreso funcionaría en dos cámaras, pero ésta no se fraccionó. Además, en lugar de iniciar los trabajos para la elaboración de la Constitución, proclamó a Iturbide como emperador, bajo el nombre de Agustín I.

Al poco tiempo de su coronación, comenzaron las diferencias con el Congreso. El absolutismo comenzó a hacer presencia en el gobierno de Iturbide, por lo que fue blanco constante de ataques por parte de los diputados. Por esta razón, el nuevo emperador ordenó la aprehensión de algunos de éstos, por lo cual el Congreso, en sesión extraordinaria, solicitó al emperador el respeto a su dignidad y a la inviolabilidad de sus opiniones. Finalmente Iturbide disolvió el Congreso. "Y como se supone natural, dada la autocracia del imperio, el congreso acabó por ser disuelto. Nueve meses tan sólo había durado la actuación del constituyente; y fue disuelto sin haber siquiera abordado el objeto de su cometido; su franca oposición al imperio, que no le permitió existir más allá del 31 de octubre de 1822, ocupó casi todo el tiempo de sus actuaciones."⁸⁶ Una vez disuelta esta asamblea, el emperador designó una Junta Nacional Instituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso, la cual expidió el Reglamento Político Provisional del Imperio, para gobernar mientras se expedía la Constitución. Con este ordenamiento se rompía la última relación jurídica que se tenía con España: la Constitución de Cádiz. En su primer

⁸⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ob. cit. p. 121.

⁸⁶ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit. p. 33.

artículo decretaba la abolición de la Constitución española en todo el territorio del Imperio.

Este reglamento indicaba en su artículo 25 que el poder legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, con lo que se declaraba la inexistencia temporal del Congreso.

Debido al descontento provocado por el gobierno absolutista de Agustín I, apenas un mes después de la disolución del Congreso se proclama el Plan de Jalapa. Encabezado por Antonio López de Santa Anna, se unieron a este movimiento antiguos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, exigiendo la reinstalación del Congreso. Ante esta situación Iturbide decide reunirlo, el 7 de marzo de 1823, para abdicar la corona. Reunido con 103 diputados, el Congreso declaró que su investidura fue producto de la fuerza, y no del derecho: además decretó la nulidad de la sucesión imperial y de los títulos nobiliarios emanados de la corona. Entre los últimos actos que realizó la asamblea, dictó la disolución del Imperio.

4. Primera República Federal (Constitución de 1824).

Una vez disuelto el Primer Imperio, comenzó el desmembramiento de la joven nación. Las Provincias Unidas del Centro de América, y la antigua Capitanía General de Guatemala se independizaron de México. Otras provincias iniciaron proclamas por su autonomía. La de Guadalajara se pronunció como Estado Libre de Jalisco, y otras como Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Querétaro y México secundaron su declaración.

Ante esta realidad, comenzaron a discutirse proyectos de organización constitucional, algunos de ellos todavía monárquicos. Pero la idea de un sistema federal, inspirado en las ideas estadounidenses, comenzó a tomar mayor fuerza. Las provincias en general rechazaban al Congreso como constituyente, y sólo lo aceptaban como convocante. Jorge Sayeg comenta al respecto: "...era tal la fuerza de las diputaciones provinciales, de hecho independientes del gobierno central para ese

entonces, que empieza a ser rechazada la calidad de constituyente del Congreso y a aceptársele tan sólo como convocante porque las nuevas atribuciones que les fueron señaladas a aquéllas, ampliando un tanto sus facultades internas, serían insuficientes para calmar su inquietud federal.⁸⁷ El deseo de las provincias era que se les reconociera como Estados federados, por lo cual el Congreso emitió la convocatoria para elegir un nuevo cuerpo legislativo, además de incluir el llamado "voto federal" con el que se comprometía de esta manera a declararse por el sistema federal.

El nuevo constituyente estuvo presidido por Guridi y Alcocer, y el encargado de la comisión encargada de elaborar el proyecto de constitución a cargo de Ramos Arizpe, quienes ya desde las Cortes de Cádiz tenían experiencia en la labor parlamentaria. El proyecto presentado se orientaba hacia el federalismo. El 20 de noviembre de 1823 la comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución, aprobándose después de discutirla, el 31 de enero de 1824, la llamada *Acta de Constitución de la Federación Mexicana*. Dicha acta, al hacer referencia al Poder Legislativo, indicaba que este poder residía en un Congreso General, formado por una Cámara de Diputados, nombrados de acuerdo con la población nacional; y una Cámara de Senadores, con la representación de los Estados de la Federación (arts. 10 y 12).

El 1º de abril comenzó la discusión sobre la ley fundamental, la cual fue aprobada con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, y publicada el 5 de octubre de 1824. "La Constitución de 1824, primera del México independiente, estableció como forma de gobierno la República; una forma de Estado federal; un sistema de gobierno presidencial, y un Congreso General bicameral — influencia norteamericana—, que sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en Cámara de Diputados — influencia española— y en Cámara de Senadores, y se ordenaron las facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las Cámaras."⁸⁸ Para conformar el Senado, se elegían dos miembros por

⁸⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit., p. 42.

⁸⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Ob. cit., p. 48.

cada Estado. No existía como tal una Comisión Permanente, pero sí una institución conformada por la mitad de los senadores y el vicepresidente de la República.

Sobre la integración de la Cámara de Diputados, destacan los siguientes artículos que se transcriben a continuación:

"8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

[...]

11. Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado.

12. Un censo de toda la federación, que se formará dentro de cinco años, y se renovará después cada decenio, servirá para designar el número de diputados que corresponda a cada Estado. Entretanto se arreglarán éstos, para computar dicho número, a la base que designa el artículo anterior, y al censo que se tuvo presente en la elección de diputados para el actual congreso."⁸⁹

Señalaba además en los artículos siguientes que el territorio que tuviera más de cuarenta mil habitantes nombraría un diputado propietario y un suplente, con voz y voto en la formación de leyes y decretos. El territorio que no tuviese la referida cifra nombraría también a un diputado propietario y un suplente, con voz y voto en todas las materias. Otra disposición establecía su elección cada dos años, y por cada tres diputados propietarios en cada estado se elegiría un suplente.

5. Constituciones Centralistas.

El sistema federal originado en 1824 duró once años aproximadamente. Los grupos conservadores no apoyaban las ideas republicanas, sino mantenían conceptos

⁸⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe Leyes Fundamentales de México, Ob. cit., p. 169.

referentes a un gobierno centralista y oligárquico. Los conflictos entre liberales y conservadores se hicieron más graves cuando el vicepresidente Valentín Gómez Farías quiso realizar reformas que afectaban a las clases religiosas y militares. La alianza de grupos conservadores y moderados detuvieron las intenciones de Gómez Farías, y una vez que regresó Santa Anna de su hacienda de Manga de Clavo, éste lo despidió. En el Congreso federal que se reunió al año siguiente, en 1935, obtuvieron la mayoría los conservadores.

Los conservadores impusieron la idea de reformar la Constitución de 1824. Este ordenamiento señalaba expresamente en su artículo 171 que los principios sobre libertad e independencia de la nación, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes no podían alterarse. Pero los diputados conservadores atacaron duramente este artículo, e incluso definieron que el Congreso del que formaban parte tenía facultades para reformarla íntegramente. Se declaró la asamblea como Congreso constituyente, uniendo ambas cámaras en una sola, expidiéndose las *Bases para la Nueva Constitución*. Se publicó la primera ley de estas Bases el 15 de diciembre de 1935. Posteriormente se expidieron otras seis normas juntas, por lo cual se le conoció a este cuerpo legal como Constitución de las Siete Leyes.

En dichas leyes se contemplaba, además de los tres poderes tradicionales, el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco personas, estando por encima de los otros poderes, ya que éste podía declarar la nulidad de los actos del Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial.

Desapareció el sistema federal, estableciéndose un gobierno central y unitario. El Senado se convirtió en una figura decorativa al desaparecer su función que le daba origen: la representación estatal, teniendo sólo un carácter revisor de la ley, suprimiéndole su derecho de iniciativa. Sobre la Cámara de Diputados se establecía lo siguiente:

"2. La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número de suplentes igual al de propietarios."⁹⁰

Un requisito que se señalaba para ser diputado era tener un capital que le produjera al individuo por lo menos mil quinientos pesos anuales. Con esto la representación popular ante la Cámara de Diputados perdía carácter democrático, convirtiéndose en una institución de clase social elevada. Al mismo tiempo, con la modificación realizada a la base poblacional establecida para elegir a los diputados, diferente a la de la Constitución federal de 1824, se redujo el número de miembros de la Cámara baja.

El Supremo Poder Conservador dificultó el trabajo de los restantes poderes. La situación política del momento y la separación de Texas aumentaron los problemas para el gobierno. A fines de 1840 la primera constitución centralista dejó de tener vigencia. El presidente Nicolás Bravo convocó a 80 personas notables para integrar una Junta Nacional Legislativa, con el propósito de elaborar una nueva Carta Magna. El resultado de sus trabajos fueron las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* (conocidas comúnmente como las Bases Orgánicas), sancionadas por Santa Anna el 14 de junio de 1843. Pero la situación del centralismo empeoró con estas bases. Se disolvió el Supremo Poder Conservador y se adoptó el sistema de división por departamentos, que reemplazó a las entidades federativas.

El Senado continuó siendo una institución aristocrática, ya que se estipulaba que para ser miembro de esta institución de 64 miembros debía contarse con una renta anual mínima de dos mil pesos. Además mantenía el carácter de órgano revisor solamente.

Sobre la integración de la Cámara de Diputados, las Bases Orgánicas establecían lo siguiente:

⁹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ob. cit., p. 212.

"Art. 26. Esta Cámara se compondrá de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes; el departamento que no los tenga elegirá siempre un diputado.

Art. 27. También se nombrará un diputado por cada fracción que pase de treinta y cinco mil habitantes, y por cada diputado propietario se elegirá un suplente."⁹¹

Nuevamente se fijó como requisito para ser diputado poseer una renta mínima, esta vez de mil doscientos pesos (art. 28).

Debido a los constantes pronunciamientos militares en búsqueda de la Presidencia, y a la inminente invasión norteamericana, las Bases Orgánicas dejaron de observarse al término del gobierno de Mariano Paredes.

6. Reformas a la Constitución de 1824 en 1847.

El general Mariano Salas inició un levantamiento armado con el propósito de que Santa Anna regresara al poder, en 1846. Éste regresó, manifestándose en esta ocasión como demócrata y liberal. Salas expidió un decreto el 28 de agosto de 1846, estableciendo que, mientras se expedía una nueva Constitución, se restablecía la vigencia de la Carta Magna de 1824. Nuevamente el sistema federal regía en el país.

El Congreso abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, con las funciones de constituyente. El diputado Mariano Otero consideró que ante la imposibilidad de dictar una nueva Constitución, debido a que el país se encontraba en plena guerra, era mejor reformar la de 1824. El 15 de febrero de 1847 se presentó la propuesta para que la Constitución del 24 se observara sin ninguna modificación.

La mayoría de los diputados proponían que los trabajos sobre las reformas se pospusieran o difirieran para el establecimiento de otro Congreso, pero Otero insistió en

⁹¹ *Ibidem*, p. 410.

hacer las adecuadas modificaciones, a pesar del inminente avance militar estadounidense. El día 5 de abril de 1847 presentó su proyecto de reformas, en 22 artículos. El Congreso comenzó a discutir el voto particular de Otero, después de rechazar el dictamen de la mayoría.

Con pequeños cambios al proyecto original, se sancionó el 18 de mayo del mismo año la llamada *Acta Constitutiva y de Reformas*. "Entre los cambios que introdujo el Acta Constitutiva y de Reformas, está el de la supresión de la vicepresidencia de la República, el de la erección del nuevo estado de Guerrero, y el de un sistema de control de la constitucionalidad que se convertiría en nuestro actual juicio de amparo. Pero nada se adoptó en materia legislativa distinto a lo consignado ya en la carta de 1824, como no fuera la vuelta al sistema federal de gobierno que habría de reintegrar a la Cámara de Senadores sus características y facultades originales."⁹² Con respecto a la integración de la Cámara de Diputados, el artículo 7º del Acta señalaba que por cada cincuenta mil personas o fracción que pasara de veinticinco mil, se iba a elegir un diputado al Congreso General.

7. Constitución de 1857 y Segundo Imperio.

Después de la desastrosa guerra contra los Estados Unidos, y firmados los tratados de paz, el presidente Manuel de la Peña y Peña renunció. El Congreso nombró al general José Joaquín de Herrera como titular del Ejecutivo, al término de su presidencia en 1850 se convocaron a elecciones, resultando ganador el general Mariano Arista. Durante su gobierno, se produjo un levantamiento armado que conduciría nuevamente al poder a Santa Anna. En esta nueva etapa, se apoyó en el grupo conservador, y para ganar su completo apoyo, desapareció el sistema federal. Los Estados se convirtieron en Departamentos nuevamente. Elaboró unas *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de una nueva constitución*, en 1853, para gobernar sin la Carta reformada de 1847. Sin ningún control, Santa Anna se

⁹² SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit., p. 63.

convirtió en un dictador, asumiendo el título de "Alteza Serenísima". Esta situación provocó que Florencio Villareal y Juan Álvarez se levantaran en armas, proclamando el Plan de Ayutla, con el fin de derrocarlo. Al no poder vencer a este movimiento, Santa Anna salió del país.

Juan Álvarez asumió la presidencia. Dentro de su gabinete incorporó a personalidades liberales como Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort. El gobierno publicó una ley en 1855 para convocar a un Congreso Constituyente, junto con las primeras leyes reformistas (por ejemplo la llamada Ley Juárez sobre la administración de justicia, que suprimió el fuero eclesiástico), ya que, según el Plan de Ayutla, se le facultaba al presidente el poder legislativo temporalmente. Los conflictos que dieron origen estas leyes provocaron la renuncia de Álvarez, nombrándose a Comonfort presidente.

Comonfort expidió un *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, mientras se expedía la Constitución. En la práctica no fue aplicado en toda la República, debido a que varios gobernadores se opusieron a este ordenamiento. En éste no se hacía referencia al Poder Legislativo.

El Congreso Constituyente se reunió, presidido por Ponciano Arriaga, el 17 de febrero de 1856. Durante la elaboración de los proyectos se produjeron diversos debates sobre la orientación y el sentido de la nueva Constitución, prevaleciendo las ideas federalistas y liberales. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Carta Magna.

En lo que respecta al Poder Legislativo, destacó la supresión del Senado. "Es explicable, [...] que la atmósfera para la institución senatorial fuera sumamente desfavorable en el constituyente del 1856, en el cual se consideró que dicha institución al 'descrédito de las instituciones', que era 'perjudicial a la teoría de la democracia' o calificándolo al Senado de 1843 de 'cuartel de invierno de nulidades políticas y almácigo de obispos y generales'; los Constituyentes Gamboa, Cendejas y particularmente Ignacio Ramírez se pronunciaron contra el senado, este último fue

lapidario señalando que había sido 'rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma, inexpugnable baluarte de la conspiración' y que había contribuido al 'descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron parara levantar sobre sus escombros, la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos'. Asumieron la defensa del Senado varios Constituyentes, destacando Olvera con su voto particular y Zarco con sus argumentos; aquel señaló que la inclusión del Senado en el Poder Legislativo, constituye el freno más fuerte contra una legislación precipitada y opresiva."⁹³ A pesar de la defensa a la Cámara alta, por un estrecho margen de votación (44 contra 38), este cuerpo no fue contemplado en la nueva Constitución. "Nuestros constituyentes de 1856-1857 configuraban así el espíritu altamente democrático que les impulsaba, y que les llevó a considerar siempre a la de diputados como la única cámara genuinamente popular, con su justo deseo de no ver repetidos los mismos desmanes y arbitranedades que habían prevalecido hasta allí, en nuestra historia sociopolítica, y daban nacimiento, de tal suerte, a una singular conformación del poder legislativo entre nosotros, depositándolo en una sola cámara, y dotándolo, en consecuencia, de una serie muy numerosa de atribuciones, que nos hacen pensar, más que en un régimen presidencial, en uno parlamentario."⁹⁴ Este carácter predominante del Poder Legislativo sería desaparecido posteriormente.

Con lo que respecta a la integración del Congreso, en la Constitución de 1857 se establecía lo siguiente:

"Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

⁹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA. Ob. cit., pp. 647-648.

⁹⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit., p. 67.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado."⁹⁵

El número de habitantes requeridos para elegir a los diputados se disminuyó, a diferencia de otras constituciones, con el propósito de tener una representación más aproximada con la población.

Esta Constitución, que reunía principios liberales, fue duramente atacada, inclusive por el propio presidente Comonfort, que propició el levantamiento armado bajo el Plan de Tacubaya, con el propósito de desconocer la Constitución. Este fue el origen de una larga y sangrienta guerra civil entre conservadores y liberales, que terminó con el triunfo de éstos últimos, y con la presidencia de Juárez para el periodo comprendido de 1861 a 1865.

Con la intervención francesa, iniciada en 1862, los conservadores planearon la instauración de un Segundo Imperio, para lo cual se ofreció la corona al archiduque Maximiliano de Austria. Este la aceptó en 1864, y con el apoyo de las tropas francesas del emperador Napoleón III, se instaló el nuevo gobierno en la capital, mientras Juárez y sus ministros se trasladaban constantemente a través del territorio nacional. Maximiliano estableció una monarquía constitucional, pero consideró que era necesario primero pacificar al país antes de pensar en la realización de "ensayos constitucionales", como el mismo los llamó. El 10 de abril de 1865 expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que establecía en su artículo 4º que el Emperador representaba la soberanía nacional, y mientras otra cosa no se decretara en la organización definitiva del imperio, ejercería dicha soberanía en todos los ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos.

La situación del imperio francés en Europa era crítica, debido a las constantes presiones de Prusia, y una vez terminada la Guerra de Secesión en los Estados Unidos,

⁹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ley Fundamental de México, Ob. cit., pp. 614-615

el ministro de relaciones exteriores norteamericano le expuso a Napoleón III la inconformidad de su gobierno por la invasión, exigiéndole el retiro inmediato de las tropas francesas de México. El emperador francés retiró sus tropas en 1866, dejando solo a Maximiliano, quien determinó aliarse con los conservadores y reorganizar las tropas. Con la derrota de los militares conservadores y el fusilamiento de Maximiliano, terminó el Segundo Imperio.

8. Restauración de la República.

Una vez que Juárez se instaló en la capital, la República Federal se restauraba. Apenas transcurrido un mes de ello, el 14 de agosto de 1867, expidió la *Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales*, donde se hacía una "apelación al pueblo", especie de referéndum, para que en el acto de elegir a sus representantes éste expresara si era su voluntad autorizar al Congreso para adicionar y reformar la Constitución en los puntos que señalaba la misma convocatoria, sin embargo, varios Estados la rechazaron. Los motivos del rechazo de la convocatoria, según sus críticos, era que se violaba la propia Constitución. Este escrito proponía que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos cámaras.

Bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, se iniciaron una serie de reformas, bajo el procedimiento que la misma Constitución establecía. El 26 de abril de 1870 fue votada la restauración del Senado, con una votación a favor por más de dos terceras partes de los diputados. Se publicó el 13 de noviembre de 1874. Contiguo a este acto se incorporó el contenido de las Leyes de Reforma a la Carta Magna.

El artículo 51 reformado señalaba que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General, dividido en dos Cámaras: la de Diputados, y la de Senadores. Para la integración de la Cámara baja, se estableció que los diputados serían representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años (art. 52). No se mencionaba cambio alguno sobre la manera de elegirlos.

Hay que destacar que para varios autores, desde el momento en que Juárez regresa a la capital, e inicia su gobierno, se trató de disminuir el poder conferido al Congreso. "Esta Constitución, técnicamente bien formulada, dio al Congreso gran preponderancia al establecer el sistema de una sola cámara, al grado que el Poder Ejecutivo se sentía incómodo e impedido de cumplir sus funciones, ante la constante observación de un Congreso que asumió, a partir del triunfo de la República sobre el Imperio, sus responsabilidades con seriedad y empeño en ejercerlas, al grado de que siendo presidente Benito Juárez, su ministro Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una célebre circular del 14 de agosto de 1847, una reforma para reimplantar el sistema bicameral que se había abandonado hacia tan poco tiempo."⁹⁶ Como se indicó anteriormente, hasta periodo presidencial de Lerdo de Tejada, con un Congreso más próximo a éste, se realizaron las reformas a la Carta Magna.

Con la reincorporación del Senado al Poder Legislativo, asimismo se aprobó la facultad de veto del presidente; y con este fortalecimiento del ejecutivo, "que desvirtuaba la intención del Congreso Constituyente de 1856-1857, al implantar el bicameralismo y al concederle la facultad de veto, habría de preparar, obviamente, el nacimiento de una dictadura...."⁹⁷ Esta Constitución reformada sería la vigente durante el gobierno del general Porfirio Díaz.

9. Porfiriato.

En 1876 se produjo una sublevación contra el presidente Lerdo de Tejada. El general Fidencio Hernández proclamó en Oaxaca el Plan de Tuxtepec, desconociendo al presidente y nombrando jefe del movimiento al general Porfirio Díaz. Dio a conocer un manifiesto en la población de Palo Alto, Tamaulipas, donde establecía el principio de "No Reelección". Al mismo tiempo, el presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, declaró ilegal la elección de Lerdo de Tejada, y que a él le correspondía por

⁹⁶ BÁTIZ, Bernardo. Ob. cit., p. 80

⁹⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit., p. 79.

mandato de ley el Poder Ejecutivo. Al ver Lerdo de Tejada que el movimiento de Díaz triunfaba, resolvió salir del país.

Las tropas de Díaz entraron a la capital, y éste tomó posesión de la presidencia en forma interina, mientras se convocaba a elecciones. Los partidarios de Iglesias abandonaron a este último para reconocer al nuevo gobierno, por lo que Iglesias también prefirió salir del país.

El presidente Díaz llevó el principio de no-reelección a la Constitución, mediante una reforma en 1878, pero no de modo absoluto, ya que le permitió reelegirse una vez concluido el periodo presidencial del general Manuel González. Al terminar el segundo periodo presidencial del general Díaz, se modificó nuevamente la Constitución de 1857 para reelegirlo, destruyendo el principio que había servido de fundamento a su movimiento armado. Continuó en el poder indefinidamente hasta 1910.

Su gobierno quizá es el más polémico de la historia de México. Mientras que algunos investigadores destacan el gran progreso que tuvo nuestro país, otros le señalan las graves injusticias que existieron, las cuales dieron origen a un descontento popular que terminaría estallando en movimientos armados. El liberalismo contemplado en la Constitución de 1857 y aplicado con exageración por el gobierno porfirista, ocasionó una marcada diferencia entre las clases sociales.

Con lo que respecta al Congreso, no existieron cambios respecto a su integración, manteniendo el texto original de la Constitución del 57. Pero se hace la observación que el Congreso careció de autonomía verdadera, ya que Díaz elegía las candidaturas tanto de diputados como de senadores. Bernardo Bátiz señala lo siguiente: "La Constitución era por lo general un lejano marco de referencia y las decisiones políticas poco tenían que ver con ella. Especialmente durante el gobierno de Díaz, su voluntad de autócrata estuvo siempre por encima de las reglas constitucionales, y la Cámara de Diputados y el Senado no fueron sino dóciles

instrumentos en sus manos.”⁹⁸ Las reformas que se realizaron durante este periodo de la historia al ordenamiento constitucional estuvieron tendientes a fortalecer las facultades de la Federación, en perjuicio de las locales, el restablecimiento de la vicepresidencia, y para permitir la reelección presidencial.

10. Constitución de 1917.

El movimiento social de la Revolución Mexicana dio origen a lo que algunos autores llaman la primera Constitución Social del mundo. Con la renuncia de Díaz a la presidencia, se convocaron elecciones, de las cuales resultó triunfante Francisco I. Madero. Este sería traicionado por el general Victoriano Huerta, quien propició el asesinato de Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez. Tras asumir la presidencia Huerta, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclamó el Plan de Guadalupe, con el fin de desconocerlo, estableciendo en dicho documento que al triunfo del presidente interino, que sería el propio Carranza, se convocaría a elecciones. Al ejército carrancista se le denominó “constitucionalista”, ya que se acusaba a Huerta de violar la Constitución vigente.

Huerta fue depuesto, y Carranza asumió la presidencia. Tras el fracaso de la reunión de los líderes revolucionarios en la llamada Convención de Aguascalientes, Carranza decide convocar a un Congreso constituyente, electo entre los revolucionarios. Ante este Congreso, Carranza leyó un mensaje y un proyecto de constitución, el 1 de diciembre de 1916. En este proyecto se hacía referencia a la integración de la Cámara de Diputados de la siguiente manera:

“Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 52. Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de treinta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio. La

⁹⁸ BÁTIZ, Bernardo. Ob. cit., p. 82.

población del Estado o Territorio que fuere menor que la que fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario."⁹⁹

La discusión de la nueva constitución se centró en la parte dogmática principalmente. La forma de gobierno y su organización no fueron puestos a mayor debate. Fue publicada el 5 de febrero de 1917, con el nombre de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*. El texto final que versaba sobre la integración de la Cámara de Diputados era el siguiente:

"Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 52. Se elegirá un Diputado por cada setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor fijada en este artículo, será de un diputado propietario."¹⁰⁰

El criterio de tomar en cuenta el número de habitantes para integrar a este cuerpo legislativo permanecería también en esta Constitución.

10.1 Reformas a la Constitución de 1917.

La primera reforma que se realizó a la Constitución de 1917 relativa a la integración de la Cámara de Diputados fue durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1923. Dicha modificación elevó el número de habitantes de la base poblacional a cien mil habitantes y fracción de cincuenta mil. Esto debido al aumento natural de la población. Las siguientes reformas que se realizaron fueron con el mismo propósito; cada vez que se registraba un

⁹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ob. cit., p. 776.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, p. 840.

incremento considerable en el número de habitantes del país, era necesaria una reforma constitucional para adecuar la integración de la Cámara de Diputados.

La segunda reforma, publicada el 30 de julio de 1942, se estableció una base poblacional de ciento cincuenta mil o fracción que exceda de setenta y cinco mil habitantes. La siguiente fue publicada el 11 de junio de 1951, elevándose la base a ciento setenta mil o fracción que exceda de ochenta mil. Con la reforma publicada el 20 de diciembre de 1960 se aumentó a doscientos mil o fracción que exceda de cien mil.

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos se creó la figura de los "diputados de partido", el 20 de junio de 1963. Además de contar con la base poblacional ya conocida, se les reconocía a los partidos minoritarios que hubieran obtenido el 2.5% de la votación total cinco diputados, más uno por cada 0.5% hasta llegar al máximo de 20. Estos diputados se sumaban a los que el partido político hubiese obtenido en la votación mayoritaria.

El 14 de febrero de 1974 se publicó una reforma que aumentó la base poblacional a doscientos cincuenta mil o fracción que pase de ciento veinticinco mil, además de reducir el porcentaje mínimo a 1.5% para que tuvieran derecho los partidos políticos a contar con diputados de partido, además de fijar un máximo de 25 diputados por este principio.

En 1977, con motivo de la llamada "Reforma Política" del presidente José López Portillo, se elaboraron modificaciones a la Constitución que eliminaron el criterio de base poblacional que desde la Constitución de Cádiz de 1812 se venía aplicando. Se estableció un número fijo de 300 diputados elegidos por el principio de mayoría, y otros 100 elegidos por representación proporcional. Fueron publicados estos cambios el 6 de diciembre de ese año.

En 1986, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, se realizó la última reforma constitucional relativa a la integración de la Cámara de Diputados, la cual se mantiene

hasta hoy día. Publicada el día 15 de diciembre, la Cámara baja se integra por 300 diputados electos por mayoría, más 200 diputados elegidos por representación proporcional. El aumento del número de diputados bajo el principio de representación proporcional, y el hecho de que nuestra Cámara es una de las más numerosas de América Latina, ha provocado una serie de cuestionamientos sobre su actual integración.

CAPITULO III. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

1. Concepto constitucional de democracia.

La democracia, como se mencionó en el primer capítulo, tiene entre sus acepciones concebirla como una forma de gobierno. Nuestra Carta Magna recoge en primer término este concepto. El artículo 40 constitucional establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal; siendo éste el principal precepto que hace referencia a la democracia como sistema de gobierno. "Con la universalización del sufragio, México identificó 'República', con 'democracia representativa'. El principio de la democracia es la participación del conjunto social en la elaboración de las decisiones y en la creación y aplicación del orden, a través de quienes son electos en forma periódica para representarlo."¹⁰¹ Pero no solamente nuestra Constitución se refiere a la democracia como una forma de gobierno. En el artículo 3º constitucional al definir los criterios que orientan la educación que imparte el Estado se establece una definición de democracia:

"Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."

Esta definición de la democracia, como una forma de vida política (Jaime Torres Bodet señala en sus *Memorias* que su redacción fue obra de Vicente Lombardo Toledano), "implica la noción existencial de una representación colectiva que deposita su fe en la capacidad del hombre para discernir de la problemática política, se asienta en valores de la comunidad de los que es típicamente representativo el hombre común;..."¹⁰² Por consiguiente, la norma fundamental expresa que la democracia no puede quedar entendida solamente como la forma de gobierno vigente en nuestro país,

¹⁰¹ GAMAS TORRUCO, José Ob. cit., p. 772

¹⁰² BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral, Instrumento normativo de la democracia. Ob. cit., p. 53.

sino que a su vez es una forma de vida que necesita de la existencia de un orden jurídico caracterizado por la igualdad y la libertad. En este sistema se debe permitir una participación popular en los actos importantes de la sociedad, dentro de un marco de orden, convivencia y respeto.

Algunos reconocidos autores hace algunos años tenían una visión muy pesimista de la democracia mexicana. Pablo González Casanova, en su célebre ensayo titulado *La Democracia en México*, indica que nuestro texto constitucional se inspira en las ideas de la Ilustración Francesa, de Rosseau, Montesquieu, y en las ideas sobre contrapesos y balanzas del poder estatal, de Madison, pero que estas ideas sólo eran teóricas. "En la realidad, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se puede entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los 'tres poderes', la 'soberanía de los estados federales', y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos. [...] La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta."¹⁰³ Una opinión más severa es la formulada por Felipe Tena Ramírez: "En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema no existe. A partir de la independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental."¹⁰⁴ Hay que destacar la referencia que se hace a la educación, al mencionar que existe un sinnúmero de personas ajenas a las nociones cívicas esenciales. La cultura y la educación son dos elementos que no se han tomado en cuenta como prioridad del gobierno para la población, lo que impide que esta última

¹⁰³ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La Democracia en México*, 17ª edición, Ediciones Era, México, 1986, p. 23.

¹⁰⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ob. cit., p. 100.

tenga acceso a ambas; por lo que su carencia ha impedido un avance en la democracia mexicana.

Recientemente, se ha producido una opinión más favorable a la que se tenía sobre la democracia mexicana. Miguel Carbonell señala que describir las carencias que tiene México para llegar a constituirse como un verdadero país democrático sería muy extenso, "por lo que habrá que limitarse a tres aspectos que, entre otros, parecen fundamentales: los procesos electorales; el problema del partido hegemónico, y la cultura y los valores democráticos."¹⁰⁵ Dentro del primer aspecto destaca que la democracia necesita la limpieza electoral, la transparencia del sufragio y de los órganos encargados de su supervisión; en México esta condición no podía cumplirse hasta hace poco, sobre todo por los cuestionamientos sobre fraude electoral y la inducción forzada de ciertos sectores de la población para que votaran a favor del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sometimiento de los procesos electorales a criterios de constitucionalidad y legalidad, revisados por el Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Electoral, la expedición de una Ley General de Medios de Impugnación y la plena autonomización del Instituto Federal Electoral, han sido aportaciones recientes que han reducido notablemente la posibilidad de incurrir en las anomalías del pasado, aunque todavía se encuentran estas instituciones en una etapa de perfeccionamiento.

El segundo aspecto, referente al partido hegemónico, es una situación que se presentaba hasta hace poco tiempo, al no existir partidos políticos de oposición que tuvieran la capacidad real de asumir el gobierno, porque "la forma y la circunstancia histórica en que fue creado el actual partido oficial, la inmensa mayoría de la clase política que salió victoriosa de la Revolución durante las dos primeras décadas del siglo encontró espacio en su seno, por lo que los partidos de oposición habían sido una mera pantalla para justificar unos procesos electorales supuestamente competitivos, en los que han participado muchas veces incluso auspiciados de forma más o menos irregular

¹⁰⁵ CARBONELL, Miguel Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 3ª edición, Porrúa, México, 2000, p. 110.

desde el propio PRI." ¹⁰⁶ El sistema político mexicano de partido hegemónico trajo ventajas como la estabilidad, misma que no gozaron otros países latinoamericanos, que han sufrido golpes de Estado continuos o dictaduras militares; pero también el dominio amplio y cómodo del partido oficial trajo una falta de competitividad electoral, que ocasionó una apatía en el electorado.

En el tercer aspecto, la cultura y valores democráticos, Carbonell destaca que la democracia requiere contar con una "cultura democrática", la que describe como un sentimiento popular democrático producido por la asimilación conciente de los principios democráticos básicos (como por ejemplo la tolerancia, el pluralismo, el respeto a los derechos humanos, etc.) y que en México por motivos históricos, políticos y educativos no ha permitido que esa cultura se difunda y llegue a todo el pueblo. Citando a Lorenzo Meyer, menciona que la cultura cívica en México tiene rasgos de una propia de súbditos que de ciudadanos. El factor de la educación nuevamente es destacado, siendo éste necesario para el desarrollo de nuestra democracia.

José Gamas Torruco señala que la democratización en México "implica un mayor acceso popular a las recompensas económicas y sociales, de manera que el progreso se generalice y no se concentre en unas cuantas manos y en unas cuantas actividades y regiones. Implica el acceso a la propiedad, al empleo, a mejores ingresos; también a la educación y a la cultura, no sólo como medios de mejora personal, sino como condiciones elementales de preparación, para la convivencia, la actividad productiva y el fortalecimiento social."¹⁰⁷ No solamente hay que hacer una transformación profunda en las instituciones políticas del país, sino que debe considerarse un cambio económico y social que permita realmente desaparecer las profundas diferencias de clases que existen actualmente, donde la brecha desmedida entre ricos y pobres profundiza la desigualdad entre los mexicanos. "Para que exista realmente democracia se requiere indispensablemente que la multicitada situación o la igualdad política que entraña sea lo más extensa posible, es decir, que abarque a la

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 113.

¹⁰⁷ GAMAS TORRUCO, José. *Ob. cit.*, p. 774.

gran mayoría del pueblo sociológico para que ésta se integre el pueblo político o ciudadanía que puede intervenir en el gobierno."¹⁰⁸ Tratar de negar la situación económica y social de pobreza en nuestro país es obstaculizar el camino hacia la democracia, que ha costado incluso guerras civiles y muertes innecesarias, como lo ha registrado la historia de nuestro país.

México, además de combatir su pobreza (bajo el mando de una administración responsable y con principios éticos) necesita proporcionar una educación, desde nivel preescolar a superior, que permita a la población obtener los conocimientos necesarios para formar un criterio político propio en toma de sus decisiones, tanto al sufragar como en la participación dentro de los asuntos comunitarios. Adicionalmente se requiere una mayor formación educativa y ética a los funcionarios públicos de todas las esferas y niveles de gobierno. E indispensablemente la impartición de justicia debe mejorarse, evitando que la ley sea aplicada selectivamente.

La formación cívica que debe impartirse a edad temprana implica un fomento a la educación política, que debe estimular la participación del ciudadano en los asuntos gubernamentales y sociales, así como una impartir una cultura de respeto a los derechos humanos. Para esto, se le debe dar a conocer al alumnado los principios básicos que dan forma a la democracia y sus valores, así como a la población en general por medio de campañas educativas.

Un aspecto importante para tomar en cuenta es la alternancia en el gobierno, que si bien es una condición necesaria dentro de un régimen democrático, por sí misma no es democracia. Después de los triunfos electorales de partidos diferentes al PRI a nivel local y federal, que culminaron en el triunfo electoral de una coalición diferente al entonces partido hegemónico en la elección presidencial en el año 2000, se mencionó insistentemente en los medios masivos de comunicación que México había por fin entrado en la democracia.

¹⁰⁸ BURGOA, Ignacio. Ob. cit., p. 320.

Sin embargo hay que considerar varios factores que motivaron un cambio de gobierno en el poder. "En la última década del siglo XX se transita una etapa de aparente fortalecimiento de los partidos de oposición que se explica más en la expresión del voto para castigar a los gobernantes y al Partido Revolucionario Institucional que en la validez de las ofertas políticas de aquellos partidos."¹⁰⁹ Es un aspecto importante el cambio de partido en la titularidad del Ejecutivo Federal, pero por ello se puede decir que México ya es un país democrático. "La alternancia democrática implica que en un régimen de pluralismo partidista los partidos puedan sucederse o alternarse en la titularidad de los cargos públicos de elección popular. La posibilidad real de alternancia democrática y no necesariamente ésta, implica, por lo tanto, un grado superior de madurez y perfeccionamiento democráticos."¹¹⁰ Es necesario comprender que la democracia, como lo define nuestra propia ley fundamental, es un modo de vida, y no solamente consiste en cambios de partido en el gobierno.

1.2 Constitución y democracia directa.

Esta forma de participación de la ciudadanía le permite reunirse en asamblea para aprobar leyes y mandatos ejecutivos. Nuestra Constitución no reconoce este sistema porque es prácticamente imposible de llevar a cabo en los Estados contemporáneos, debido principalmente al gran número de población, que no permite su reunión para que sin intermediación alguna deliberen y tomen decisiones. "La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno. De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen

¹⁰⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique Ob cit , p 367

¹¹⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo Ob cit , p 56

representativo."¹¹¹ Por lo tanto, en el ámbito federal no se reconoce la democracia directa.

Pero en ciertos municipios, por costumbre o tradición, se produce una forma de participación directa, que se asemeja a la democracia directa que se lleva a cabo en algunas poblaciones de ciertos cantones suizos de la actualidad. "En México existe un importante número de municipios donde, por costumbre o por mandato legal, operan los cabildos abiertos que consisten en la realización de asambleas del ayuntamiento con la presencia de la ciudadanía que participa en los debates y de alguna manera influye en las decisiones gubernamentales."¹¹² Esta forma de tomar parte en los asuntos de gobierno se realiza en pequeñas comunidades que permiten poder llevar a cabo dichas reuniones.

La democracia directa ha sido sustituida por la democracia representativa, pero en ciertos aspectos se retoma la participación directa de la ciudadanía. "La democracia puede ser directa o indirecta, según se trate de que las decisiones que atañen a la colectividad sean tomadas directamente por los ciudadanos interesados o a través de sus representantes o mandatarios. [...] En las sociedades modernas que practican la democracia representativa, sin embargo, la ciudadanía interviene en la toma de decisiones no sólo a través de la designación de sus representantes populares y de los representantes populares y de los responsables de los órganos ejecutivos, según se trate de un régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial, sino también mediante otros procedimientos que se combinan con las instituciones de la democracia representativa y que han sido practicados en nuestro país y en otros países desde hace tiempo. Se trata, por tanto, de procedimientos de participación ciudadana conocidos como de democracia semidirecta, para distinguirlos de los procedimientos propios de la democracia directa y de la democracia representativa."¹¹³ Algunos de estos medios, como el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular, están contemplados en las

¹¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Ob cit , p 98

¹¹² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique Ob cit , p 358

¹¹³ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Ob cit , p 240

constituciones locales, como en los Estados de Chihuahua, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Guerrero y Tlaxcala, así su aplicación en sus leyes reglamentarias. También el Distrito Federal en su Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana incluyen algunas de estas formas. A pesar de no ser democracia directa propiamente dicha, es una forma de permitir un mayor interés y participación en el funcionamiento del gobierno.

Solamente en 1977 se estableció en la Constitución cierta forma de participación directa, con una adición al artículo 73, concerniente entonces al gobierno del Distrito Federal, que indicaba que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinaran serían sometidos al referéndum, y también podían ser objetos de iniciativa popular. Pero nunca se puso en práctica esta disposición, y que en la opinión de Felipe Tena Ramírez, permaneció en el olvido, "a manera de repudio de los gobernantes, por una parte, que no toleran la intervención directa del pueblo en sus actos de gobierno y, por la otra, debido al desconocimiento total en nuestro medio de estas formas de gobierno."¹¹⁴ Actualmente, nuestro constituyente permanente debiera tomar en cuenta las experiencias legislativas de los congresos locales, para considerar en un futuro próximo un medio de participación directa, contemplado desde la Carta Magna, ante una sociedad que en los últimos años ha demostrado con su participación electoral y ciudadana no estar ya ajena a la situación política de su país, y que demanda una forma de actuar en las decisiones trascendentales del país, y no cerrada solamente a la elección de sus representantes.

1.3 Constitución y democracia representativa.

Nuestro sistema de gobierno y sistema electoral está basado expresamente en la democracia representativa. En el artículo 40 constitucional se hace referencia a una República democrática, representativa y federal. El aspecto de representación política en nuestra norma suprema corresponde a un entendimiento dentro del cual la nación

¹¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ob. cit., p. 99

desempeña un poder organizado (las funciones públicas), a través de representantes, que son escogidos mediante procesos electorales, y dichos representantes integran los órganos de poder que la misma nación creó. Javier Hurtado señala que "...el gobierno democrático será aquel que: a) sea capaz de satisfacer las demandas de sus ciudadanos sin establecer preferencia o discriminación política entre ellos; b) favorezca la mayor participación posible de los interesados en las decisiones de las autoridades en las decisiones de las autoridades, ya sea directamente (si el asunto es en pequeña escala), o bien por medio de sus representantes electos."¹¹⁵ La democracia representativa implica también una determinación para imponer a quienes ocupen los cargos de elección, la obligación de preservar las competencias y facultades definidas expresamente en la ley.

No solamente el artículo 40 constitucional se refiere a la democracia representativa. También aluden a ella los artículos relacionados a los órganos de poder elegidos directamente por el pueblo, como son los artículos 51 a 60 en caso del Poder Legislativo Federal, los artículos 80 a 86 relacionados al Poder Ejecutivo Federal, el artículo 116 para el caso de los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados de la República, el artículo 115 referente a los municipios, y el artículo 122 relativo a los órganos Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal.

Unida a esta noción de representación política, encontramos a la ciudadanía, calidad que le permite al sujeto que la posee participar en los procedimientos electorales, ocupar los cargos de elección popular y ejercer sus derechos políticos que la ley le concede. Dichos derechos son principalmente las prerrogativas que tiene el ciudadano para participar directa e indirectamente en las decisiones políticas del Estado (como votar y ser votado, derecho a ocupar cargos de elección, derecho de petición en materia política, de asociación en materia política, y en los cargos públicos que exijan el requisito de ciudadanía). Los partidos políticos también son instituciones necesarias

¹¹⁵ HURTADO, Javier Sistemas de gobierno y democracia, Cuadernos de divulgación democrática no 19, 2ª edición, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p 50.

dentro de nuestro sistema de gobierno representativo debido a ser los medios por los cuales la ciudadanía puede tener acceso para asumir las funciones de gobierno.

Los partidos políticos, como entidades integrantes de este sistema de gobierno (junto con la ciudadanía, los derechos políticos y los procedimientos electorales) "constituyen una institución que define el perfil de la democracia representativa."¹¹⁶ Estas asociaciones permiten que los ciudadanos con la misma ideología aspiren a alcanzar los cargos públicos de representación política, aplicando sus postulados al trabajo de gobierno. El electorado elige a través de su voto a sus funcionarios o representantes públicos de entre las ofertas políticas presentadas por los partidos y sus los candidatos. "En los países donde votan millones de personas, las elecciones de representantes requieren de partidos políticos, es decir, 'de organizaciones voluntarias especializadas precisamente en la formación y la postulación de candidatos a los puestos de elección popular'. Además, el sufragio tiene sentido democrático si existe un sistema pluralista de partidos que represente los distintos intereses, ideas y propuestas que existen en el conjunto de la sociedad."¹¹⁷ En nuestro país, el constante surgimiento de partidos políticos y la permanencia de algunos de estos a través de los años demuestra la diversidad de pensamiento político, económico y social que existe en la población.

En las últimas décadas, el número de partidos políticos participantes en las elecciones federales ha aumentado. En 1994 se presentaron 9 partidos en la contienda electoral: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM), Partido del Trabajo (PT), y Partido Demócrata Mexicano (PDM). Para la elección de 1997, tres partidos de los mencionados anteriormente perdieron su registro (PPS, PARM y PDM),

¹¹⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique Ob cit., p. 362

¹¹⁷ I.F.E. El voto y la representación democrática Apuntes de cultura democrática no. 3, Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 10

por lo que compitieron 6 partidos, destacando la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Partido Revolucionario Institucional. Tres años después, en el año 2000, se sumaron otros 6 partidos políticos, por lo se presentaron 12 partidos para la elección federal, suceso inédito en la historia política nacional. Los nuevos partidos contendientes fueron el Partido del Centro Democrático (PCD), Convergencia por la Democracia (CD), Partido de la Democracia Social (PDS), Partido Alianza Social (PAS), Partido de la Sociedad Nacionalista (PNS) y nuevamente el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Después de celebradas las elecciones de 2000, los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, del Centro Democrático y Democracia Social perdieron su registro, al no alcanzar el porcentaje requerido por la ley. El Partido de la Revolución Democrática, junto con los partidos del Trabajo, de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, y Convergencia por la Democracia, participaron en una coalición, denominada Alianza por México, lo que permitió que los partidos nuevos que la integraron conservaran su registro, además de obtener diputaciones en el Congreso de la Unión. El Partido Acción Nacional y Verde Ecologista formaron la coalición llamada Alianza por el Cambio, que además de alcanzar un gran número de curules, permitió a su candidato presidencial obtener la victoria en dicha elección, lo que significó la pérdida de la presidencia de la República para el Partido Revolucionario Institucional, que desde 1929 (incluyendo sus participaciones como Partido Nacional Revolucionario y de la Revolución Mexicana) obtuviera todos los triunfos electorales.

2. Partidos políticos en nuestra Constitución.

En las constituciones latinoamericanas recientes, existe una tendencia a regular en un capítulo expreso el actuar de los partidos políticos, ya sea en un capítulo especial o sección particular, o como sucede en el caso mexicano, en uno o varios preceptos sobre el particular. Los artículos relacionados a los partidos son dos principalmente: el artículo 9, que establece el derecho de los gobernados para asociarse con cualquier objeto lícito, y para participar en los asuntos políticos del país, solamente los

ciudadanos de la República podrán hacerlo, por lo que solamente éstos podrán asociarse para formar partidos políticos; y el artículo 41, que ofrece su definición como entidades de interés público, sus fines, derechos y obligaciones. Otros preceptos de la misma Constitución hacen referencia e éstos en cuanto a su participación en las entidades federativas, y confiriéndoles más derechos.

La figura de los partidos políticos aparece por primera vez regulada en México en 1911, durante el gobierno de Francisco I. Madero, con la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de ese año. Con la reforma constitucional publicada en 1963 relacionada a la integración de la Cámara de Diputados, nominalmente aparecieron reguladas estas instituciones políticas, cuando se establecieron las reglas para integrar a la Cámara baja con los llamados "diputados de partido". La regulación constitucional propiamente dicha de los partidos políticos se produce hasta 1977. La reforma al artículo 41 de la Constitución Política reconoció a los partidos políticos como entidades de derecho público, se establecen sus derechos, y se les faculta para que participen en los comicios estatales y municipales.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 6 de octubre de 1977, se dio lectura a la iniciativa de reformas enviada por el titular del Ejecutivo Federal, José López Portillo. Sobre dicho documento, se destaca a continuación lo concerniente a los partidos políticos:

"Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

Hemos de tener presente que las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular."¹¹⁸

¹¹⁸ Derechos del pueblo mexicano. Enciclopedia Parlamentaria de México. Vol. I, Tomo 2, Serie VI, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, p. 371.

La exposición de motivos de la iniciativa destacaba la importancia de la función de representación que tiene los partidos políticos. Desarrollaba en primer término regular dentro de la Carta Magna a los partidos políticos, haciendo referencia a la serie de prerrogativas que gozarían, con el fin de garantizar su función, que sería calificada de interés público. El texto continúa señalando:

“Eleva a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional.”¹¹⁹

Se destacaba que reconocer a los partidos como entidades de interés público hacía necesario conferir la obligación al Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo y suministrar el mínimo de elementos que necesitan en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. Se establecía que el papel de los partidos políticos no se concretara solamente a participar en los procesos electorales federales, sino que se les reconociera el derecho de participar en los comicios estatales y locales sin satisfacer requisitos adicionales.

El objetivo principal de esa reforma era “promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.”¹²⁰ En el documento se exponían también los elementos relacionados a la representación proporcional, que se hará referencia posteriormente.

¹¹⁹ Ibidem, p. 372

¹²⁰ ídem.

El reconocimiento a los partidos políticos a nivel constitucional fue un hecho muy significativo para el desarrollo de la democracia en nuestro país, y que muchos autores reconocieron su importancia. El significado de la reforma "fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional y, por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es, el pluralismo político en la Cámara de Diputados. Se reconoce, por lo tanto, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que deviene el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí el interés manifiesto del legislador en proveerlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor sus propios fines, especialmente el acceso a los medios de comunicación."¹²¹ Su consagración a dicha jerarquía significó un avance muy importante en el desarrollo político y democrático del país, al aceptar la diversidad de ideas políticas en nuestro país.

2.1 Fines de los partidos políticos.

En la reforma efectuada al artículo 41 de nuestra Constitución, se destacó la característica de reconocerles a los partidos políticos un estado permanente de actuación. Se estableció no solamente su carácter de entidades de interés público, sino que se establecieron los fines que deben perseguir. "En esta forma, los objetivos de los partidos no se circunscriben a las épocas de elección, sino que su actividad debe ser constante, ya que han de promover la participación del pueblo en la vida democrática, para lo cual se necesita educación cívica; por lo mismo, los partidos tienen la obligación de procurarla."¹²² El propósito de los partidos políticos, como se ha mencionado en anteriores páginas, es obtener el poder por medio de procesos electorales reconocidos por ley, pero su papel no puede quedar circunscrito a ese fin, sino que debe procurar dar a la ciudadanía los elementos básicos para fomentar su intervención en el sistema de gobierno democrático.

¹²¹ RABASA, Emilio O y Gloria CABALLERO Mexicano: ésta es tu Constitución, 11ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 164.

¹²² CARPIZO, Jorge. Nuevos estudios constitucionales Porrúa, México, 2000, p. 25.

Tomando en cuenta los puntos principales señalados por José Gamas Torruco en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, las funciones de los partidos políticos se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) Seleccionar a los candidatos representativos con lo cual se identifican y especializan para desarrollar las funciones que exige el poder social organizado.
- 2) Definir los programas y políticas que dan una mayor precisión a las demandas fundamentales de los electores.
- 3) Coadyuvar a la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas, así como del órgano ejecutivo.
- 4) Coadyuvar a la formación y especialización de gobernantes, entrenando a sus candidatos en el conocimiento y solución de las demandas populares.
- 5) Depurar, articular y encuadrar las demandas sociales, permitiendo que se presenten en forma ordenada, sistematizada e institucionalizada.
- 6) Difundir sus ideologías en el electorado, haciendo uso de los medios de comunicación o mediante actos cívicos.
- 7) Encuadramiento colectivo, al permitir que el sistema político actúe dentro de reglas o prácticas tales que le permiten la operación estable, y establecer la necesaria comunicación entre diversos sectores sociales.

Estas funciones enunciadas de manera teórica coinciden en varios aspectos con lo establecido en nuestra Carta Magna, la cual establece en su artículo 41 los fines de estas instituciones, los cuales son los siguientes:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática. Los partidos políticos deben trabajar permanentemente para que la población ciudadana participe en los asuntos políticos del país, dentro de los principios democráticos que la misma Constitución determina. Adicionalmente deben desarrollar acciones de educación política para que los ciudadanos conozcan las leyes fundamentales y la problemática social que los rodea, con el propósito que la población, además de conocer sus derechos políticos, adopte posiciones críticas sobre su entorno social, sobre las leyes que les rigen y la actuación de sus representantes.

- b) Contribuir a la integración de la representación nacional. El trabajo de los partidos políticos debe estar orientado a que los ciudadanos, por medio de los procedimientos electorales, logre ser representada políticamente en el ámbito local, estatal y federal.
- c) Posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Los partidos políticos deben permitir a los ciudadanos que a través de ellos encuentre la vía para aspirar, competir y asumir los cargos de representación popular.

Estos fines a veces parecen ser olvidados, lo que contribuye a que la opinión pública tenga una imagen negativa de los partidos políticos. Dichas instituciones deben considerar su actuar dentro de estos principios que nuestro Poder Legislativo estableció para ellos, manteniendo su cometido dentro del sistema democrático y representativo de nuestro país.

2.2 Derechos de los partidos políticos.

Como sujetos de derecho público, a los partidos políticos se les reconoció una serie de derechos, relacionados con su importante encargo de ser cauces de la representación nacional. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan los siguientes aspectos de los partidos políticos en México, incluyendo algunos de sus derechos:

"a) Se consideran 'entidades de interés público', pues desempeñan el papel de intermediarios o 'correas transmisoras' entre los ciudadanos y el poder público; b) Tiene derecho a participar en los procesos electorales federales, así como en las elecciones estatales y municipales; c) Se garantiza en la ley que cuentan de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, d) Tienen derecho a financiamiento público, debiendo garantizar que este tipo de recursos prevalezca sobre los de origen privado; e) Les asiste el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social derecho de antena, f) Sólo los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, g) Sus erogaciones deben ajustarse a los criterios fijados por la ley y a los procedimientos de control y vigilancia que la misma

establezca.¹²³ Estas observaciones se enfocan principalmente a su derecho de participar en igualdad de condiciones en los procedimientos electores y su actuar independiente de los órganos de gobierno.

Los partidos políticos tienen diversos derechos que la Constitución Política les confiere, contemplados en las bases primeras segunda del artículo 41, artículo 54 fracción II, artículo 56 y 105 fracción II inciso f, que son los siguientes:

1. Participar en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.
2. Participar en las elecciones estatales y municipales.
3. Beneficiarse de manera equitativa de los elementos que la ley determine para realizar sus actividades, en especial los medios de comunicación.
4. Obtener el financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes y para sus campañas electorales.
5. Obtener el reintegro de un porcentaje de los gastos que anualmente realicen por actividades educativas, de capacitación, investigación socioeconómica y política, así como editoriales.
6. Participar en la integración del Instituto Federal Electoral, junto con el Congreso de la Unión y ciudadanos electos con ese propósito.
7. Obtener la asignación de diputados de representación proporcional que les correspondan, siempre y cuando alcancen el mínimo del 2% del total de la votación para las listas regionales de circunscripciones plurinominales.
8. Obtener la asignación de senadores que les corresponda por entidad federativa de primera minoría, así como la que les corresponda de los 32 escaños de representación proporcional.
9. Iniciar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando pretendan combatir leyes electorales o locales, siempre y cuando cuenten con su registro y lo hagan por conducto de sus dirigencias nacionales.

¹²³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA. Ob. cit., pp. 600-601.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales complementa estos derechos con lo dispuesto en su artículo 36, que señala los siguientes:

- Participar conforme a lo dispuesto por la Constitución y la ley en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- Disfrutar de las prerrogativas y del financiamiento público previstos en la misma Constitución.
- Postular candidatos; formar frentes, coaliciones y fusiones.
- Participar en las elecciones estatales y municipales.
- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines.
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo su independencia absoluta de éstos, y
- Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

El texto constitucional destaca dentro de estos derechos un principio de equidad para los partidos, tanto en la competencia electoral como para contar con los elementos básicos para el desarrollo de sus actividades permanentes. Principalmente sobresalen el acceso a los medios de comunicación, que ha sido objeto constante de debate por parte de los legisladores su reglamentación, en virtud del enorme factor que tienen en la información de la población; y las reglas de financiamiento, con el propósito de equilibrar la proporción que reciben de recursos financieros con base en la votación que reciben en los procesos electorales y su representación política. Estos derechos tienen un complemento con las obligaciones que deben observar dichas instituciones

2.3 Obligaciones de los partidos políticos.

Las normas jurídicas establecen, al igual que derechos, obligaciones que deben cumplir los partidos políticos con el propósito de que su tarea realice una función legitimadora, ya que por medio de los partidos la ciudadanía elige a sus gobernantes, y dicha acción debe realizarse con un estricto cumplimiento de la ley.

Como los partidos políticos son entidades que no solamente buscan integrar un gobierno, sino que realizan diversas actividades relacionadas con la actividad política, deben actuar dentro del orden legal establecido, que va de la mano con los derechos individuales de los ciudadanos. Enrique Sánchez Bringas señala las siguientes obligaciones a las que están sujetos los partidos, indicando el autor que se desprenden del contenido general del artículo 41 Constitucional:

1. Elaborar sus programas de acuerdo con los principios e ideas políticas que postulen, sin que contravengan las decisiones políticas fundamentales consagradas en la misma Ley fundamental.
2. Afiliar únicamente a los ciudadanos de la República, en forma libre e individual, sin ninguna coacción, presión o violencia sobre éstos, así como impedir su ingreso corporativo.
3. Evitar que los ingresos privados que perciban prevalezcan sobre los recursos públicos a los que tienen derecho.
4. Destinar exclusivamente a las actividades tendientes a obtener el voto ciudadano los recursos que se les proporcionen por concepto de financiamiento público.
5. No exceder los límites legales de las erogaciones que realicen durante sus campañas electorales.
6. Respetar los montos máximos que la ley establece respecto de las aportaciones económicas que reciban de sus simpatizantes.
7. Cumplir con los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten.
8. Sujetarse a las sanciones establecidas por el incumplimiento de estos mismos deberes.

Estas obligaciones se complementan con las dispuestas en la ley ordinaria. El artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos deben:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

- Abstenerse de recurrir a la violencia, alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- Mantener el número de afiliados requerido para su constitución y registro.
- Ostentarse con sus colores, emblemas y denominación registrados, cumplir con sus normas de afiliación y observar los procedimientos señalados por sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Mantener en funcionamiento a sus órganos estatutarios.
- Contar con un domicilio social.
- Editar una publicación mensual de divulgación.
- Tener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir su plataforma electoral en las demarcaciones electorales que participen, incluyendo los tiempos oficiales a que tienen derecho en los medios de comunicación.
- Permitir la práctica de auditorías por parte de la autoridad electoral.
- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a sus documentos básicos, así como los cambios de domicilio social o integrantes de sus órganos directivos.
- Actuar sin dependencia a otros partidos políticos extranjeros u organismos internacionales.
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y gastos de campaña.
- Abstenerse de cualquier expresión que signifique injuria o difamación a instituciones públicas, otros partidos o a sus candidatos.
- Abstenerse de usar símbolos religiosos y de expresiones de este tipo en su propaganda, y
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Estos principales deberes que tienen que observar los partidos políticos son establecidos a nivel constitucional, porque su labor de instrumentos al servicio de la ciudadanía para obtener cargos de representación requiere de una regulación estricta

para garantizar la transparencia en su actuar en la búsqueda del ejercicio del poder público.

3. Poder Legislativo Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 50 que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Se establece de esta manera el sistema bicameral. Para el autor Fernando Serrano Migallón este sistema consiste en lo siguiente: "al Poder Legislativo lo componen dos Cámaras, con similitud de fuerzas, pero diferentes en cuanto a la representación que ostentan; la Cámara de Diputados es la representación popular, directa, siendo la expresión primaria del pueblo; la Cámara de Senadores, la de las entidades integrantes de la Federación Mexicana."¹²⁴ Se puede decir que tradicionalmente se ha identificado al bicameralismo con el federalismo, debido principalmente que desde la Constitución de 1824 se ordenó que los senadores fueren elegidos por las legislaturas estatales, y en virtud de ello se consideraba que los senadores representaban a los Estados y no a la nación, como se expresó en el caso de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, algunos autores manifiestan que existen otros elementos para contradecir esta relación. Para ellos, "la principal razón de ser del bicameralismo en México ha de buscarse en otro contexto, diferentes al federalismo, el cual parece ser el siguiente: el bicameralismo en México obedece, más que a un prurito federalista, al ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del propio Poder Legislativo."¹²⁵ Estos factores serían caracterizados principalmente por el requisito de elegibilidad relativo a una mayor edad entre los senadores, condición que durante mucho tiempo establecía una diferencia considerable de años entre éstos y los diputados, debido a la mayor experiencia que supone la edad avanzada.

¹²⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando Legislación Electoral Mexicana, Génesis e Integración, Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 45

¹²⁵ SERNA DE LA GARZA, José María Derecho Parlamentario, McGraw-Hill, México, 1997, pp. 9-10.

Otro punto cuestionado es la naturaleza que tiene en realidad el Senado. Se opina que no son representantes del pacto federal, como la doctrina tradicional afirma. Para Eduardo Andrade un fundamento a esta aseveración consiste en que el Senado subsistió durante los gobiernos centralistas. En su punto de vista, no se puede afirmar que los senadores sean representantes de las entidades federativas, "sino que son representantes populares designados circunscriptionalmente en cada una de tales entidades. El hecho de que en la Cámara de Senadores se vote individualmente reafirma esta interpretación dado que no se trata de expresar la voluntad del Estado correspondiente, sino de los representantes populares directamente elegidos por medio de esta demarcación territorial."¹²⁶ Pero también hay que recordar una de las defensas más célebres que se han hecho de las funciones del Senado realizada por Francisco Zarco, que señalaba lo siguiente: "El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entuades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual."¹²⁷ Por lo que se puede leer de dicha exposición, el carácter de representación hacia las entidades federativas fue una de las características primordiales que se le reconoció al Senado de la República.

Se determina en el artículo 51 constitucional que la Cámara de Diputados será fundamentalmente el órgano de representación nacional, debiéndose renovar cada tres años. Por cada diputado se elige también un suplente. Se integrará, según el artículo 52, por 300 diputados electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos uninominales; y por 200 diputados electos por el

¹²⁶ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo "El sistema representativo mexicano " En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No 2 Primera época, Vol 1, Mayo-Agosto, Instituto de Investigaciones Legislativas Cámara de Diputados LIV Legislatura, México, 1991, p 21

¹²⁷ RABASA, Emilio O y Gloria CABALLERO Ob cit , p 190

principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En el artículo 56 constitucional se establece que la Cámara de Senadores se integrará por un total de 128 senadores, de los cuales 74 serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa (dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal); 32 serán asignados a la primera minoría de cada Entidad Federativa, para lo cual los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, asignándose la senaduría de primera minoría al candidato que encabece la fórmula del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos; y los 32 senadores restantes serán elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. El artículo 57 dispone que, al igual que la Cámara de Diputados, por cada propietario se elige un suplente.

El ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante el periodo que dura su encargo constituye una Legislatura. Se computa su año legislativo del 1º de septiembre al 31 de agosto del año siguiente. Dentro de este lapso de tiempo existen dos periodos ordinarios de sesiones, uno comprendido del 1º de septiembre al 15 de diciembre, (con excepción del primer año del encargo del Presidente de la República, que puede extenderse hasta el día 31), y del 1º de marzo al 30 de abril. Por razones que así lo ameriten se pueden efectuar periodos extraordinarios.

El Poder Legislativo puede sesionar en dos formas. Una de ellas es sesionando por separado las dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, dentro del ámbito de sus competencias; y la otra es mediante una sesión de Congreso General.

La Constitución Política establece los casos en que debe reunirse el Poder Legislativo como Congreso General, principalmente siendo los siguientes: para aprobar los casos de suspensión de garantías individuales, siguiendo las disposiciones del artículo 29 constitucional; en la apertura del periodo de sesiones ordinarias, conforme lo

establecido en el artículo 69 constitucional, asistiendo el presidente de la República a rendir un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración del país; para recibir la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, según el artículo 87 constitucional; en los casos que previene la misma Carta Magna para asignar a un presidente interino o sustituto, de acuerdo con los artículos 84 y 85 constitucionales; para calificar la causa grave de renuncia del presidente de la República cuando éste lo solicite, siguiendo con lo dispuesto en el artículo 86 constitucional; y al clausurarse los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Dichas sesiones como Congreso General ocurren por tratarse de sesiones solemnes, como la apertura del periodo legislativo y la ceremonia del informe presidencial; y en situaciones de suma importancia como la designación de un presidente interino o sustituto, y en el caso de suspensión de garantías individuales.

Estas sesiones como asamblea única están dirigidas por el presidente del Congreso de la Unión. Este cargo "es una figura que sólo existe tratándose de sesiones conjuntas de las Cámaras. Es el cargo más importante de la institución deliberativa mexicana en cuanto al ámbito funcional; es decir, tratándose de la coordinación y representación de la Asamblea..."¹²⁸ En razón de la importancia de la Cámara de Diputados como representación nacional, y por su predominio numérico, el presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara preside las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo cuenta además con un órgano parlamentario que actúa mientras sus dos asambleas se encuentran en receso. La llamada Comisión Permanente se encuentra formada por 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, según lo dispuesto por el artículo 78 constitucional. Sus miembros son nombrados en la víspera de la clausura de los trabajos de las Cámaras. Cabe mencionar que para su integración no se establece una representación proporcional, como sucede con las Cámaras ordinarias.

¹²⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia Ob. cit., p. 153

La Comisión Permanente ha sido objeto de debate sobre su existencia, ya que algunos tratadistas consideran que su labor busca un predominio sobre los otros dos poderes, o que su actuar es innecesario, ya que ciertos asuntos como las iniciativas de ley deben dejarlos a las cámaras respectivas en sus sesiones ordinarias, o debe convocar de manera extraordinaria a éstas en otros. Sin embargo, otros consideran que de este modo el Poder Legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, y que persigue el fin de continuar y ordenar el trabajo legislativo, además de que las funciones que se le han conferido no pretenden sustituir al Congreso, siendo éstas principalmente facultades políticas.

Dentro de este tema, conviene destacar el papel protagónico del Poder Legislativo, que ha surgido en últimas fechas. Hay que recordar que durante muchas décadas este órgano de poder estuvo supeditado a otro, y no cumplía con el carácter tan importante que tenía encomendado de ser la representación del pueblo y de las entidades federativas. Un crítico del sistema político mexicano, Daniel Cosío Villegas, expuso de una manera clara y realista la situación que imperaba hasta hace pocos años sobre dicho problema. "Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal o abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo."¹²⁹ Concluía esta exposición señalando que el porvenir de un diputado no dependía en absoluto de los ciudadanos de su distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional y en última instancia, de la voluntad del Presidente de la República.

¹²⁹ COSÍO VILLEGAS, Daniel El sistema político mexicano, [Primera edición 1972] 21ª primera reimpresión, Joaquín Mortiz, México, 1992, p. 29

En la actualidad, el Poder Legislativo ha destacado por su continua labor en el ámbito nacional, sirviendo primero como verdadero contrapeso al Ejecutivo federal, primero siendo una oposición real a éste último y al partido oficial; y nuevamente surge como un medio de control auténtico, pero esta vez hacia el partido que llevó al poder al primer Presidente de la República no miembro del partido surgido de la Revolución Mexicana. Las razones que explican el cambio se resumen de la manera siguiente por la autora Cecilia Mora-Donatto, al escribir sobre el debilitamiento que sufrieron las funciones del Congreso en el pasado, ocasionado principalmente por la existencia de un partido único y el predominio del Ejecutivo federal. "Afortunadamente la situación antes descrita comienza a revertirse y a ello ha contribuido, sin la menor duda, el vertiginoso ascenso de los partidos de oposición al recinto de San Lázaro; las recientes elecciones de julio de 2000 han dado paso a la alternancia en la Presidencia de la República y la presencia de la oposición en la Cámara Alta es una realidad. El Poder Legislativo cumple hoy con los requisitos de pluralidad y pluripartidismo que imperan actualmente en la mayor parte de estas asambleas representativas. Este ambiente de pluralidad, antes de convertirse en un obstáculo para la renovación y revitalización del Congreso mexicano, debe de ser un factor propicio que aliente, desde la perspectiva de la concertación, el esperado fortalecimiento democrático del país y con ello el Congreso sea la llave del sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático."¹³⁰ El Congreso mexicano debe de ejercer con responsabilidad y preparación de sus miembros su destacada función de representantes de la Nación ahora que en la última década ha recuperado la función que nunca debió perder: ser portavoz de la soberanía popular.

3.1 Composición del Congreso de la Unión

En la composición del Congreso de la Unión no solamente se tiene que considerar las disposiciones que expresamente señalan los artículos constitucionales mencionados anteriormente. Se tiene que tomar en cuenta a la *Ley Orgánica del*

¹³⁰ MORA-DONATTO, Cecilia Temas selectos de Derecho Parlamentario, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 81.

Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 3 de septiembre de 1999. Dicha ley tiene como fundamento el artículo 70 Constitucional, que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Dicha ley no puede ser vetada ni necesita promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Esta norma jurídica es una excepción a la regla general del procedimiento legislativo común, que también la misma Constitución Política establece, por tratarse de una auto-prescripción del Poder Legislativo, debido a que los ámbitos espacial y personal de validez de la norma referida son el mismo Congreso y sus miembros, en este caso el propio emisor es el destinatario. Junto con esta Ley, se encuentran el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión y los llamados *Acuerdos Parlamentarios*, que complementan las disposiciones de la Ley Orgánica. Esta ley, que se elaboró bajo el consenso de los distintos partidos políticos representados en la Cámara, tuvo tal importancia que el autor Mauricio Rossell destaca lo siguiente. "La nueva Ley Orgánica del Congreso implica una seria transformación de la institución parlamentaria, un avance hacia los principios de permanencia, objetividad e imparcialidad. No obstante, este avance no es por sí solo una solución a la problemática de inoperatividad prevaleciente en nuestro régimen político y de debilidad y subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo; constituye tan solo el primer paso de un cambio gradual que apenas inicia."¹³¹ Con la expedición de esta Ley se ha demostrado que, lejos de producirse una parálisis en la toma de consensos y decisiones por parte de los legisladores pertenecientes a diferentes partidos políticos, se crea un nuevo panorama de acuerdos tomados mediante negociación y análisis por parte de todos los miembros de los partidos.

Los diputados como representantes de la nación tienen un carácter muy importante. "El diputado, en este contexto, viene a ser una parte integrante de la conciencia nacional. Se supone que se le elige por su capacidad para expresar los sentimientos populares y reflejarlos racionalmente en la toma de decisiones colectivas. No es un representante de intereses particulares, aunque pueda comportarse

¹³¹ ROSSELL, Mauricio Congreso y gobernabilidad en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 285

políticamente como un gestor de ellos, sino un depositario de los intereses supremos de la nación."¹³² Este carácter de representación nacional es lo que le da una especial relevancia a la labor de la Cámara baja, la cual está "...formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara según el artículo 73 constitucional y exclusivas y separadas de acuerdo con los artículos 74 y 77. Es un cuerpo representativo popular, porque como señala el artículo 51 de la Constitución, 'La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por lo ciudadanos mexicanos'. El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara, da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40."¹³³ La Cámara de Diputados tiene una mayor cantidad de facultades exclusivas que su contraparte, además de ser los representantes que deben estar más próximos a sus representados, hacia los gobernados.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, la incorporación de la representación proporcional ha suscitado varias opiniones en contra. Se ha señalado que este sistema rompe con la tradicional representación que realiza para las entidades federativas ya que son elegidos 32 senadores en una única circunscripción nacional, eligiéndolos entre las listas presentadas por los partidos políticos nacionales. Eduardo Andrade señala que dicha reforma producida en 1996 aparentemente sólo beneficiaba al partido político que la propuso. Él mismo narra lo siguiente: "A mediados de 1996, uno de los puntos más defendidos por el PRD y en particular por su presidente en ese momento, Porfirio Muñoz Ledo, fue precisamente el relativo a la introducción del sistema de representación proporcional en el Senado, mediante un mecanismo que permitiría la elección de senadores a partir de una lista nacional sin que cada uno de ellos estuviese vinculado con una entidad federativa. Este sistema parecía favorecer principalmente las aspiraciones no solamente del PRD como partido, sino de sus principales dirigentes que encontrarían así un medio de ampliar su participación política

¹³² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo "El sistema representativo mexicano." Ob cit., p. 15

¹³³ OCHOA CAMPOS, Moisés "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano." En Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México, 1973, p. 71.

accediendo al Senado."¹³⁴ Señala también que, a pesar que el nuevo sistema rompía la tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el Senado, propiciando un desequilibrio, la idea de lograr un consenso prevaleció, y la Secretaría de Gobernación aceptó esta fórmula, incorporándola en la iniciativa presentada por el presidente Ernesto Zedillo y los líderes de los grupos parlamentarios.

La incorporación de la representación proporcional en Cámara alta provocó críticas que incluso han sugerido la desaparición de este sistema en el Senado. Pero también se han exteriorizado opiniones a favor de esta reforma en dicha Cámara. Como ejemplo se cita *in extenso* la opinión del doctor Francisco Venegas Trejo:

"Dada la tradición y fundamento teórico con que hemos caracterizado a la Cámara de Senadores, se han externado inquietudes y críticas a la reforma que se comenta, insistiendo en que se lastima la naturaleza del Senado y en que se puede propiciar la ruptura de la paridad, por cuanto que en un momento determinado puedan existir senadores de un mismo Estado en número superior a cuatro. Esta posibilidad es cierta, pero dado el carácter de pacto político de la Constitución, conviene más advertir la funcionalidad de dicha cámara y el incuestionable enriquecimiento que significará y conllevará la incorporación de miembros de diferentes corrientes políticas. Incluso los tres métodos de asignar curules senatoriales asegurará la presencia de miembros de tres o más partidos; y, si del total de senadores 64 militan en un mismo partido, son de esperarse, además de discusiones tensas y tenaces, votaciones cerradas. Si la democracia es pluralidad, es incuestionable que la reforma última propicia y estimula el contraste ideológico efectivo. Por una parte es de advertir que podrá seguir prevaleciendo la disciplina de partido, pero por otra tendrá que haber flexibilidad y acuerdos entre fracciones, con el fin de obtener la eficacia, que también es rasgo distintivo de la democracia."¹³⁵ Será objeto de debate la conveniencia o no de mantener la representación proporcional en la Cámara de Senadores, sin embargo es un hecho

¹³⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo La reforma política de 1996 en México, UNAM, México, 1997, p. 106

¹³⁵ VENEGAS TREJO, Francisco "La Constitución como fundamento de la democracia." En Ochenta Aniversario, Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República LVI Legislatura, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp 272-273

que su incorporación favoreció la participación en el debate parlamentario de partidos políticos que sólo habían participado en la Cámara de Diputados, y que ahora han podido participar en ambas instancias del Poder Legislativo.

3.2 Composición de la Cámara de Diputados

Para comprender mejor la conformación de la Cámara de Diputados, se hará referencia en primer lugar a su constitución, en un segundo aspecto a su funcionamiento, y finalmente en dos apartados se analizará la composición de dicha asamblea legislativa, conforme a los principios que en el ámbito constitucional se toman en cuenta para su integración. Aunque muchas características principales son comunes tanto al Senado como a la Cámara de Diputados, se hará solamente una somera referencia a la primera, ya que la composición de la Cámara baja es la materia que nos ocupa.

El primer tema a tratar es la constitución de la Cámara de Diputados. "La constitución o instalación de la Cámara es el acto con el cual inicia la Legislatura, a través de este hecho las cámaras se dan por reunidas formalmente, eligen sus órganos de gobierno y permiten así el desenvolvimiento de las funciones a su cargo."¹³⁶ Una vez que los comicios han concluido, el Instituto Federal Electoral entrega las constancias de mayoría o minoría a los diputados electos, los cuales se reúnen junto a los candidatos triunfadores que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con el propósito de celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara, para iniciar sus funciones el día 1º de septiembre del mismo año.

Para llevar a cabo dicha sesión constitutiva, se nombra un órgano para dirigirla, denominado *Mesa de Decanos*, integrado por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, nombrados entre los diputados presentes que se hayan desempeñado con

¹³⁶ MORA-DONATTO, Cecilia Ob cit., p. 45

mayor antigüedad en el cargo. Se hace predominar la experiencia que dichos representantes hayan tenido, para auxiliar mejor en esta labor.

Una vez integrada la Mesa de Decanos, el presidente de la misma ordenará la comprobación del quórum, y uno de los secretarios procederá a comprobarlo. Declarado éste (50% más uno), el presidente abrirá la sesión, dando a conocer enseguida el orden del día, tocando necesariamente los siguientes puntos: declaración del quórum, protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos y de los diputados electos presentes, la elección de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara y la convocatoria para sesión del Congreso General.

El presidente de la Mesa de Decanos, después de tomar las protestas de ley, exhortará a los legisladores electos para que en escrutinio secreto y por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes tratándose de la Cámara de Diputados, y de la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, elijan a la *Mesa Directiva* de la Legislatura.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado integrado por diversos legisladores, es considerado como el "órgano supremo y rector del Pleno de la asamblea. Se encarga de la conducción del debate legislativo, de los trabajos parlamentarios y de la representación de la institución parlamentaria dentro y fuera del recinto en que sesiona, ya sea en el territorio nacional o extranjero."¹³⁷ Después de la elección de dicha Mesa, efectuada por votación del Pleno de Cámara, el presidente de la Mesa de Decanos invitará a los recién nombrados a ocupar su lugar en el presidium. Con este acto la Mesa de Decanos se disuelve, y la Mesa Directiva declara legalmente constituida la Legislatura.

En cuanto al funcionamiento de la Cámaras, en primer lugar tenemos a la *Mesa Directiva* ya mencionada. En la Cámara de Diputados se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Para elegirlos, los llamados grupos parlamentarios

¹³⁷ ROSSELL, Mauricio Ob. cit., p. 213

(que posteriormente se hará mayor referencia) deben cuidar que los candidatos cuenten con trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas. El encargo de los miembros de la Mesa dura un año. Éstos no pueden formar parte de alguna comisión ni tampoco desempeñarse como coordinadores de sus grupos parlamentarios, debido a la naturaleza imparcial que deben tener. Una vez nombrados, deberá darse a conocer a la Cámara de Senadores, al titular del Poder Ejecutivo, al presidente de la Suprema Corte de Justicia, a las legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la integración de la Mesa, así como los nombres de quienes la componen.

Las funciones que realizan las Mesas Directivas de ambas Cámaras son similares, pero hay que destacar que el presidente de la Cámara baja es quien dirige las sesiones conjuntas de dichos órganos legislativos, por lo que cuando sesiona el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la Cámara de Diputados ejercer la Presidencia.

Una forma de organización de las fuerzas políticas que forman el Congreso son los llamados *Grupos Parlamentarios*. Son agrupaciones de diputados unidos por su afiliación ideológica de partido. En la Cámara de Diputados un grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco miembros por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara. Para su constitución, en la primera sesión ordinaria de cada legislatura los diputados presentarán ante la Secretaría General el acta en que hayan decidido constituirse como grupo, anexando la lista de nombres de sus integrantes y especificando quien de éstos funcionará como su coordinador. Este último expresará la voluntad del grupo, promueve los entendimientos necesarios para la integración de la Mesa Directiva, y participa en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (instituciones que se explicarán posteriormente). Para su funcionamiento los grupos parlamentarios deben elaborar sus propias normas, de conformidad a los estatutos de su propio partido.

Los diputados que no se integren a un grupo parlamentario o que posteriormente renuncien a éste, se les denomina "diputados sin partido" o comúnmente "independientes", y se les consideran las mismas prerrogativas que todos los demás legisladores.

Otro órgano importante dentro de la Cámara de Diputados es la llamada *Junta de Coordinación Política*, creada a partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999. Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario. Su creación se debe principalmente a la participación de nuevas fuerzas políticas en la Cámara, así como un mayor número de integrantes de partidos políticos distintos al partido hegemónico. "Como es fácil inferir, este órgano, que se constituye al inicio de cada Legislatura, expresa la pluralidad de las cámaras y con tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a las asambleas."¹³⁸ Para la Cámara de Diputados el presidente de esta Junta es el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, por la duración de la Legislatura. En caso de que ningún grupo cuente con este requisito, la presidencia de la Junta será ejercida de forma anual, ejerciéndola los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente conforme al número de legisladores que los integren.

Las funciones principales de la Junta de Coordinación Política principalmente son: impulsar la integración de acuerdos relacionados con los trabajos legislativos, proponer la integración de las Comisiones Legislativas; presentar el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara, asignar los recursos materiales y humanos a los grupos parlamentarios y presentar ante el Pleno y Mesa Directiva proyectos de acuerdos, declaraciones y pronunciamientos.

Las decisiones de la Junta de Coordinación Política serán tomadas por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, es decir, los respectivos

¹³⁸ MORA-DONATTO, Cecilia. Ob. cit., p. 51.

coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga el grupo parlamentario al que pertenecen. A las reuniones de esta Junta de Coordinación Política concurre también el *Secretario General* (figura existente sólo en esta Cámara), con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levanta las actas correspondientes y el registro de los acuerdos que se adopten. El Secretario General realiza una función de coordinación y ejecución de tareas que permiten el mejor cumplimiento de las labores legislativas, así como tareas administrativas y financieras.

Anteriormente existían otros órganos rectores en la Cámara de Diputados. Hasta hace unos pocos años existió la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integraba por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios, mas otros diputados pertenecientes al grupo partidista mayoritario. La composición era plural pero "en última instancia, el partido mayoritario no dejaría de tener el control del gobierno interior de la asamblea en pleno y del proceso de integración de las comisiones y los comités."¹³⁹ Esta comisión sustituyó al órgano que se denominaba Gran Comisión. Se integraba por los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como por los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y por otros diputados que considerara el líder de la fracción mayoritaria.

La Gran Comisión estaba encargada de dirigir las actividades legislativas, hasta que por diversos acuerdos parlamentarios y reformas a la Ley Orgánica del Congreso en 1994 sus funciones más importantes pasaron a la Comisión de Régimen Interno. En la actualidad, con la nueva Ley Orgánica de 1999, esta Comisión fue sustituida por la Junta de Coordinación Política. Este nuevo órgano tiene como principal característica la pluralidad y equilibrio de fuerzas políticas representadas en la Cámara, con lo que se terminó con la preeminencia de un solo partido mayoritario, como sucedía con los colegios antecesores.

¹³⁹ SERNA DE LA GARZA, José María. Ob. cit., p. 23.

Otro órgano existe en la Cámara de Diputados es la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, que se encarga principalmente de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, impulsar el trabajo de las comisiones parlamentarios y llevar al plano para su aprobación nombramientos como el del Contralor y Secretario General. Se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios, mas el presidente de la Mesa Directiva.

Dentro de la organización de las asambleas legislativas se encuentran las llamadas *Comisiones Parlamentarias*. Como es difícil realizar las funciones parlamentarias siempre como colegio único, se busca por medio de la división del trabajo y la especialización organizar grupos de trabajo. Cecilia Mora-Donatto las define como "órganos colegiados y plurales (es decir, que reflejan generalmente la composición de la Cámara que las crea) que derivan de un acto de creación del Pleno, las cuales poseen una voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal."¹⁴⁰ Con estas Comisiones se busca la agilización del procedimiento legislativo al integrarse las comisiones como grupos especializados integrados por diputados que se encuentran preparados previamente gracias a sus estudios o profesiones.

Con lo que respecta al número de comisiones, la Ley Orgánica establece que ambas Cámaras pueden constituir el número que requieran para el desarrollo de sus funciones. En el caso de la Cámara de Diputados, el Acuerdo Parlamentario del 29 de septiembre de 2000 establece las siguientes comisiones ordinarias:

"PRIMERO. Se integran las comisiones ordinarias de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión, de conformidad con las subdivisiones y propuestas de creación de nuevas comisiones descritas en el cuerpo de los considerandos de este Acuerdo, para quedar como sigue:

- I. Agricultura y Ganadería
- II. Asuntos Indígenas
- III. Atención a Grupos Vulnerables
- IV. Ciencia y Tecnología
- V. Comercio y Fomento Industrial

¹⁴⁰ MORA-DONATTO, Cecilia. Ob. cit., p. 55.

- VI. Comunicaciones
- VII. Cultura
- VIII. Defensa Nacional
- IX. Desarrollo Rural
- X. Desarrollo Social
- XI. Distrito Federal
- XII. Educación Pública
- XIII. Energía
- XIV. Equidad y Género
- XV. Fomento Cooperativo y Economía Social
- XVI. Fortalecimiento del Federalismo
- XVII. Gobernación y Seguridad Pública
- XVIII. Hacienda y Crédito Público
- XIX. Jurisdiccional
- XX. Justicia y Derechos Humanos
- XXI. Juventud y Deporte
- XXII. Marina
- XXIII. Medio Ambiente y Recursos Naturales
- XXIV. Participación Ciudadana
- XXV. Pesca
- XXVI. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
- XXVII. Presupuesto y Cuenta Pública
- XXVIII. Puntos Constitucionales
- XXIX. Radio, Televisión y Cinematografía
- XXX. Recursos Hidráulicos
- XXXI. Reforma Agraria
- XXXII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- XXXIII. Relaciones Exteriores
- XXXIV. Salud
- XXXV. Seguridad Social
- XXXVI. Trabajo y Previsión Social
- XXXVII. Transportes
- XXXVIII. Turismo
- XXXIX. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y
- XI. Vivienda¹⁴¹

Estas comisiones tienen a su cargo el estudio y análisis de los asuntos relacionados con la materia propia de su nominación, pero no impide esto que durante el transcurso de los trabajos legislativos se relacionen con otras. Estas comisiones ordinarias deben constituirse durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura para todo el término de ésta. Tendrán un máximo de 30 integrantes, y ningún diputado podrá

¹⁴¹ Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, versión digital Año III, número 600-1, viernes 29 de septiembre de 2000. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

ser parte de dos o más comisiones (salvo que se trate de la Comisión Jurisdiccional o de comisiones de investigación). Existen además otras comisiones que no forman parte de las ordinarias, principalmente de investigación, jurisdiccionales o especiales, cuyo número de integrantes y duración es variable, dependiendo del caso o problema que haya motivado su creación.

Otras instituciones que se contemplan son los llamados *Comités*, y los *Grupos de Amistad*. Los primeros se encargan de auxiliar en las actividades administrativas y académicas de la cámara, nombradas por el Pleno, teniendo la duración que fije éste. Estos comités son exclusivos de la Cámara de Diputados. Los grupos de amistad son órganos que son constituidos por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, con el propósito de atender y dar seguimiento a asuntos bilaterales con otras asambleas legislativas de distintos países.

El último punto por analizar dentro de la organización interna de la Cámara de Diputados es un órgano de reciente creación. Se trata de la *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*, conocida también como Auditoría Superior de la Federación. Sus funciones y organización se encuentran establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el año 2000.

Esta Entidad se encarga de facilitar la revisión de la Cuenta Pública, que es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera. Esta facultad es exclusiva de la Cámara baja. Al frente de este órgano estará el Auditor Superior de la Federación, nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara.

La integración de la Cámara de Diputados se da a través de dos tipos de representación política: la mayoritaria y la proporcional. La primera se establece tomando en cuenta que el candidato se convierte a diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito electoral por los

ciudadanos que hayan votado. En la representación proporcional se tiene acceso a la Cámara baja los candidatos que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores, por medio de listas de candidatos elaboradas por los partidos políticos que los postulan en determinadas áreas geográficas.

3.2.1 Diputados electos por mayoría relativa

El principio de mayoría relativa es el que tradicionalmente se ha consagrado en nuestro país para la elección de los representantes populares. Este principio se basa en la mayoría de votos obtenida en relación con el resto de los candidatos. Se diferencia del principio de mayoría absoluta que exige la obtención de más del 50% de los votos para obtener el cargo.

Este el caso particular de la Cámara de Diputados, este sistema de mayoría relativa opera solo en demarcaciones específicas que se han denominado distritos electorales uninominales. Se denominan así debido a que la competencia electoral efectuada para elegir a los diputados, surge solamente uno, es decir, se vota un solo nombre por cada distrito. El artículo 53 de la Constitución General establece que son 300 distritos uninominales, y para organizarlos se toma el número total de la población en el país dividiéndose en el número de distritos señalados. Es decir, los 300 diputados electos bajo este principio deben de serlo en distritos que contendrían una población resultante de dividir el total de pobladores del país entre dicho número.

El mismo artículo 53 establece que la distribución de los distritos uninominales se establecerá con base en el último censo general de población, y por ningún caso la representación de un Estado puede ser menor a dos diputados. Se toma en cuenta además que el territorio de un distrito no puede exceder el límite de una entidad federativa, y cada entidad debe quedar dividida en un número exacto de distritos.

Desde 1977 existe un número fijo de diputados electos, que sustituyó el criterio demográfico para la composición de la Cámara baja. Bajo las anteriores normas, se

tomaba como base una cifra, y a un cierto número de población correspondía un diputado, y por virtud de lo cual originaba constantes reformas a la Carta Magna sólo con el propósito de ajustarse al aumento poblacional. Con la reforma constitucional efectuada en dicho año, se fijó el número actual que componen la representación por mayoría relativa en nuestra Cámara de Diputados. La delimitación de dichas circunscripciones la realizará periódicamente el Instituto Federal Electoral.

Este principio de mayoría relativa presenta el principal inconveniente de que una fuerza política que dispone de tal mayoría puede quedar considerablemente sobrerrepresentada, por lo cual los legisladores mexicanos anexaron la llamada representación proporcional.

Esta incorporación del sistema electoral de representación proporcional sin desplazar al sistema de mayoría relativa, ha sido denominado por algunos autores como "sistema mixto" Salvador Valencia Carmona explica lo siguiente al respecto: "Se ha configurado en el país un sistema electoral de carácter mixto, que puede considerarse como uno de los rasgos esenciales del Estado mexicano contemporáneo. El nuevo sistema se califica de dominante mayoritario, complementado por la representación proporcional; en efecto, aunque el régimen electoral sigue siendo básicamente mayoritario, la proporcionalidad ha penetrado a la Cámara de Diputados federal, las legislaturas de los estados y los municipios, a los que se suma ahora el ingrediente minoritario utilizado para la conformación del Senado."¹⁴² En nuestro país el régimen electoral de mayoría relativa continúa siendo el más empleado. Se elige al Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como a los alcaldes de todo el país. En caso del Poder Legislativo, se emplea para elegir a las tres cuartas partes del Senado, a la mayoría de la composición de las legislaturas, y a las tres quintas partes de la Cámara de Diputados.

¹⁴² VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo, Porrúa, México, 1995, p. 86.

3.2.2 Diputados electos por representación proporcional

El principio de representación proporcional responde a la idea de que "la representación nacional debe reflejar, de la manera más exacta posible, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. El principio de mayoría relativa no permite que esto ocurra porque los votos emitidos a favor de los candidatos derrotados, no alcanzan presencia en la asamblea."¹⁴³ Las ventajas que tiene este método en los sistemas de gobierno democráticos han tenido un gran desarrollo, debido a que por medio de este sistema y sus distintas modalidades no se permite la marginación de grupos que si bien no alcanzan a ser una mayoría, tiene una importancia social y política. "En términos generales, la fórmula de 'representación proporcional' que opera dentro de varias de las democracias más avanzadas, aspira a la elección de representantes de acuerdo con el número de votos emitidos a favor del partido que los postula. Es un sistema para dar acceso al recinto parlamentario a los candidatos de diversos partidos –debidamente registrados y reconocidos– según la fuerza electoral del partido demostrada por el voto en la elección. Consecuentemente, esta fórmula permite la entrada de partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, ya que sus candidatos resultan electos no por mayoría de votos, sino dependiendo de la fuerza o peso relativo de su partido."¹⁴⁴ En el caso de México, este sistema se llevó a cabo por primera vez en la Cámara de Diputados, y posteriormente se estableció en otros órganos colegiados de representación popular.

Como antecedente directo de la representación proporcional se encuentran los denominados "diputados de partido", figura creada como se ha mencionado en anteriores páginas en 1963. Estos representantes se integraban a la Cámara de Diputados una vez que su partido alcanzaba un mínimo de votación. Para Ignacio Burgoa la creación de estos diputados de partido "significó un avance hacia la democratización de nuestro país. El sistema de elección de simples mayorías dejó fuera de la representación nacional, que reside en la Cámara respectiva, a grandes grupos

¹⁴³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo "El sistema representativo mexicano" Ob cit, p. 17

¹⁴⁴ RABASA, Emilio O. y Gloria CABALLERO Ob cit, p. 187

humanos minoritarios de la sociedad."¹⁴⁵ El mismo especialista indica que a pesar que la intención de los creadores de los diputados de partido jamás estuvo la idea que este novedoso sistema significase o se equiparase a la representación proporcional. La exposición de motivos de dicha iniciativa señalaba un sistema mixto formado por el tradicional de diputados elegibles por mayoría y el nuevo de diputados de partido.

El procedimiento para elegir a los diputados de representación proporcional se adoptó en México desde 1977. Originalmente se contemplaba la cifra de 100 miembros bajo este principio. En 1986 se aumentó hasta el número actual, 200 diputados. Esta reforma tuvo aspectos que cambiaron profundamente el aspecto que la Cámara de Diputados tenía. Con esta reforma, se aumentó a 40% del total de la Cámara la representación proporcional, que anteriormente significaba un 25%, lo cual "convirtió a la Cámara de Diputados en la más grande de las de la región latinoamericana."¹⁴⁶ Esto permitió una mayor participación de los partidos minoritarios de oposición.

Para nombrar a los 200 diputados de representación proporcional, se realiza una votación junto con la realizada para elegir a los diputados de mayoría relativa, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esto significa que en dicha elección no se vota por un candidato específico, sino por un conjunto de candidatos que aspiran a ingresar a la Cámara de Diputados en función de los votos obtenidos por su partido. Para estos efectos, el territorio nacional será dividido en 5 circunscripciones electorales plurinominales, que son áreas geográficas que abarcan varias entidades federativas, en las que se propondrá una lista con cierta cantidad de candidatos para que se integren al órgano legislativo. El número de diputados electos corresponde a la proporción de votos obtenida por cada uno de los partidos políticos. Este principio consagrado en nuestra norma suprema busca reflejar el número de votos obtenido por cada partido en escaños.

¹⁴⁵ BURGOA, Ignacio Ob cit. p 681

¹⁴⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, J Jesús "El Poder Legislativo en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior." En Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Setuagésimo Quinto aniversario, UNAM, México, 1992, p 259.

La Constitución señala en su artículo 54 los requisitos para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales. El primero consiste en acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. El segundo requisito es que el partido político debe alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Adicionalmente se establece que ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, ya que expresamente se señala que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Tampoco se podrá tener una diferencia superior al 8% entre el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de un partido, y el porcentaje de curules que en la Cámara de Diputados corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. Por lo tanto, si un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, sólo podrá contar hasta el 53% del total de curules de la Cámara baja. Estos límites tienen el objetivo de evitar una sobrerrepresentación que pudiera producirse por parte del partido mayoritario.

Este límite que se estableció tiene también como objetivo evitar que un sólo partido por sí mismo sea una fuerza política abrumadora, y logre tomar decisiones importantes sin el consenso de los demás grupos parlamentarios. Eduardo Andrade opina al respecto lo siguiente: "Este rasgo resulta interesante porque, en rigor, introduce un elemento partidocrático en el texto mismo de la Constitución, pues impone un límite a la capacidad del electorado para hacerse representar, esto es así porque en aun en el caso de que algún partido, por un fenómeno excepcional de atracción de masas, llegase a concitar una voluntad abrumadoramente mayoritaria que pudiera llegar al 80% o más de la votación y que le permitieran ofrecer a los electores una o varias reformas constitucionales como parte de su plataforma electoral; la capacidad de ese partido, independientemente de la voluntad del electorado, estaría restringida a la ocupación del 60% de las curules de la Cámara de diputados y, por lo tanto, no podría llegar al 66% necesario para promover una reforma constitucional por sí soio."¹⁴⁷ Con

¹⁴⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. La reforma política de 1996 en México, Ob. cit. p. 152.

esta disposición, se acentúa de manera relevante la representación proporcional, debido a que el partido político que obtenga la mayoría necesariamente requiere de los votos provenientes de otro partido para lograr la mayoría calificada para realizar una reforma a la norma suprema.

A pesar que esta hipótesis supone la presencia de los diputados de todos los partidos sin duda permite a los partidos minoritarios que han logrado obtener espacios de representación tanto en número de mayoría relativa, pero principalmente bajo el principio proporcional, de decidir en la toma de decisiones trascendentales en la vida política del país. No obstante que se pudiera cuestionar que se limita en cierto modo a la voluntad popular, concediéndole a un partido una gran cantidad de votos, es cierto también que de esta manera se garantiza el respeto a las minorías políticas de nuestro país y se evita su exclusión.

El sistema representativo mexicano que se implementó en la Constitución en teoría contemplaba originalmente la concurrencia de diferentes diputados con diversidad de ideologías, sin embargo en la práctica, y como consecuencia de la realidad política del país, se convirtió este régimen representativo en un régimen de un solo partido. Al respecto, Jorge Carpizo señala que "el sistema mexicano presupone el intercambio de opiniones en el congreso, la lucha de pensamientos y los debates parlamentarios; [...] pero en México, donde un solo partido monopolizaba las curules, y la abrumadora mayoría de los diputados pertenecía a un solo partido, la misión del cuerpo legislador se desvirtuaba; no existían debates y cualquier proyecto del gobierno era y es aprobado con gran facilidad."¹⁴⁸ Desde la introducción en la composición de la Cámara de Diputados de los llamados "diputados de partido", los partidos de oposición fueron obteniendo paulatinamente mayor número de escaños. Durante los años de 1964 a 1976, en que se celebraron cinco elecciones federales, los partidos políticos opositores al Partido Revolucionario Institucional obtuvieron un poco más del 17% de los puestos de la Cámara. Con las primeras elecciones celebradas bajo la primera

¹⁴⁸ CARPIZO, Jorge Estudios Constitucionales, 5ª edición, Porrúa, México, 1996, p. 167

etapa, de 1979 a 1985, ese porcentaje aumentó considerablemente (en las elecciones celebradas en 1979 alcanzó la oposición el 26% de la Cámara).

En 1988, la oposición logró alcanzar, bajo el actual número de curules, el 48% de la integración de la Cámara baja. Con las siguientes reformas electorales en la ley ordinaria, gradualmente los partidos de oposición lograron mayores triunfos comiciales, y para 1997 estos partidos lograron obtener la mayoría.

A continuación se presenta la composición de la Cámara de Diputados resultado de los procesos electorales celebrados en julio de 2000, como ejemplo de la composición pluripartidista que actualmente goza. Se muestra el número de diputados elegidos por cada partido político, tanto electos por mayoría relativa como por cada una de las circunscripciones plurinominales en el caso de la representación proporcional, al 3 de abril de 2002.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Fuente: Secretaría General Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados "Composición por origen de elección y partido al 3 de Abril de 2002" <http://www.camaraadediputados.gob.mx>

Partido Político	Representación Proporcional (circunscripciones)					Subtotal	Mayoría Relativa	Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª			
Partido Revolucionario Institucional	14	18	17	13	14	76	132	208
Partido de Acción Nacional	18	16	11	14	12	71	136	207
Partido de la Revolución Democrática	4	3	8	7	7	29	24	53
Partido Verde Ecologista de México	1	2	2	2	3	10	6	16
Partido del Trabajo	1	1	1	2	1	6	2	8
Partido de la Sociedad Nacionalista	0	0	1	1	1	3	0	3
Partido de Acción Social	0	0	0	1	1	2	0	2
Convergencia por la Democracia	0	0	0	0	1	1	0	1
I Independientes	2	0	0	0	0	2	0	2
Total:	40	40	40	40	40	200	300	500

Por último, se puede concluir que la representación proporcional en la Cámara de Diputados ha permitido una evolución en el sistema político mexicano que le ha permitido dirigirse hacia un gobierno democrático pleno. Es todavía incipiente el camino recorrido, a diferencia de otros países que disfrutaban de una desarrollada historia democrática, sin embargo, se vive una época que promete una significativa participación política de la ciudadanía, reflejada en su voto popular la elección de diferentes opciones políticas, así como una intervención activa de los representantes populares de diferentes partidos, derivada de una profesionalización y mejor experiencia en el desempeño de sus funciones.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54.

1. Integración de la Cámara de Diputados.

La incorporación de la representación proporcional en nuestro régimen político fue un avance primordial en el desarrollo de la democracia de nuestro país. Anteriormente, la situación era completamente distinta. "La realidad política de México hizo que la noción de representación, tal y como había sido conocida en nuestras constituciones y plasmada en 1917, se convirtiera en la representación de un partido —y no de varios, como el principio presupone—. La opinión de las minorías no se escuchaba, y el congreso se anquilosaba. Las luchas parlamentarias no existían, ¿y para qué? Todos los diputados seguían la ideología de un partido y aprobaban con gusto cualquier proyecto del ejecutivo."¹⁵⁰ Con la apertura que tuvo el gobierno, producto de los reclamos sociales por mayor libertad de opinión y participación, se inició el primer paso hacia el reconocimiento de otras fuerzas políticas distintas al partido oficial, al concederles el derecho de poder integrarse en la Cámara de Diputados mediante la asignación de curules según el porcentaje obtenido en los comicios electorales para diputados federales.

En el texto original de la Constitución de 1917 se instituía en el artículo 52 el método para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados. Se estableció un criterio demográfico, que señala lo siguiente: "Se elegirá un diputado propietario por cada setenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en este artículo elegirá, sin embargo, un diputado propietario." Este precepto fue reformado en sucesivas ocasiones ajustando el número de habitantes señalado para elegir a los diputados según el progresivo aumento de la población.

¹⁵⁰ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 11ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 212.

Hasta 1977 con la "Reforma Política" del Presidente de la República José López Portillo se estableció un número fijo para la elección de diputados, incorporándose a los diputados elegidos por mayoría relativa los llamados diputados "por representación proporcional". Se establecía un número de 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 100 elegidos según el principio de representación proporcional. Para 1986, se reformó nuevamente la ley fundamental durante la llamada "Renovación Política" del presidente Miguel de la Madrid, quedando el texto hoy vigente, que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Estas reformas constitucionales han sido reconocidas como positivas tanto por pensadores nacionales como extranjeros. En un análisis realizado por expertos de la Organización de las Naciones Unidas y de instituciones electorales mexicanas, la apertura del gobierno en materia electoral ha sido muy importante: "El desarrollo del sistema de representación en México en los últimos decenios está marcado por una tendencia general que se inscribe en el intento de facilitar, en un sistema de partido hegemónico, el acceso al Congreso del creciente pluralismo político y cambiar así paulatinamente el carácter del sistema partidario."¹⁵¹ Este desarrollo democrático en la vida política de nuestro país fue gestionándose paulatinamente, y no se puede concluir que fue obra de una sola persona o de un solo resultado electoral.

El antecedente directo de la representación proporcional en nuestra Cámara de Diputados fue la reforma relativa a los "diputados de partido", promovida en 1962 por el entonces presidente Adolfo López Mateos. Su propósito fue permitir el acceso de partidos políticos minoritarios que no lograban por sí mismos votos suficientes para

¹⁵¹ ONU, TEPJF, IFE Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Informe de un grupo de expertos, Instituto Federal Electoral, México, s/f, p. 28

alcanzar curules por mayoría relativa, pero que obtenían un número de votos suficiente para ser considerado que tuvieran voz en la Cámara baja.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma, presentada ante la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1962, mostraba los objetivos de dicha innovación, que modificaba el artículo 54 constitucional, de la cual se han seleccionado los siguientes párrafos:

"Ante la imperiosa necesidad de conservar la tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno, que asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.

Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, a partir de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, sino obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos 'diputados de partido'.¹⁵² La iniciativa señala además que para que funcionara correctamente este nuevo sistema, se necesitaban dos condiciones: un mínimo y un máximo de diputados. Se calculó el mínimo de 2.5% de la votación total nacional para tener derecho a esta representación, con el propósito de impedir que el sistema degenerara a una "inútil e inconveniente" proliferación de pequeños partidos que no representaran corrientes de opinión realmente apreciables. Las corrientes de opinión que no tuvieran el respaldo de votos exigido no tendrían porqué estar representadas en el Congreso. En cuanto al máximo, se señalaba que los partidos políticos tendrían cuando mucho veinte diputados electos por este sistema.

Se indica que este sistema dejaría de operar automáticamente "cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numérica

¹⁵² Derechos del pueblo mexicano Tomo VII Ob cit p. 64

por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un partido mayoritario adquiera una gran preponderancia en todo el país."¹⁵³ En cuanto a las reglas para funcionar, se necesitaba cuando menos el 2.5% mencionado de la votación nacional emitida, por ese solo hecho alcanzaban a tener 5 diputados de partido, y por cada 0.5% adicional se les reconocía un diputado más, hasta llegar al máximo de 20. Si el partido político obtenía 20 o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendría derecho a los diputados de partido.

La reforma permitiría que, además de los 170 diputados que entonces se elegían, se incorporaran los diputados adicionales correspondientes al porcentaje de la votación obtenida por los partidos políticos, como se indicó anteriormente. Solamente se establecía que el sistema será aplicable a los diputados, y no a los senadores, por las razones siguientes:

"Nuestra estructura política se basa en la teoría constitucional de equilibrio representativo de los grandes y pequeños estados. La lucha entre los grandes estados, que lógicamente tratarían de atribuirse una representación mayoritaria, y los pequeños, que pretenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bicameral, en el que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y, por lo tanto, los estados de mayor población tiene más representantes, mientras que en el Senado, elemento equilibrador de éste como en otros sentidos, los estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

La sabiduría del sistema ideado por los Constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los estados con el doble principio de integración, uno por cada cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: igualdad de los estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados."¹⁵⁴ Sería oportuno que se recordaran estas ideas en cuando a la representación proporcional en la Cámara de Senadores.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 65

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 66

Este sistema *sui generis* (lo denominaba la propia iniciativa "netamente mexicano") "denota la decisión de no llegar a la representación proporcional, sino de conservar, como base sólida del sistema electoral, el principio de la mayoría. En efecto, el nuevo sistema, en varios de sus aspectos, implica la preocupación por las críticas doctrinales a la representación proporcional, y aun dentro del sistema, que sigue siendo básicamente mayoritario, se observa la preocupación de evitar incurrir en los riesgos de aquel sistema. Se trata, en efecto, de un régimen de representación mayoritarias suplementado con algunas técnicas de representación proporcional, y mejor diríamos, de representación minoritaria."¹⁵⁵ Dentro de los defensores de este sistema nuevo mixto, que no correspondía exactamente al sistema de representación proporcional, el entonces diputado Jesús Reyes Heróles tomó la palabra en la sesión correspondiente a la presentación de la iniciativa, señalando a continuación lo siguiente:

"Ciertamente que, persiguiendo un objetivo similar, se han presentado proposiciones para llegar a la representación proporcional. Pero la representación proporcional sólo era una solución, fácil en apariencia. Su implantación pura y simple habría supuesto el abandono de principio estructural de nuestro régimen constitucional: la soberanía popular."¹⁵⁶ En otras líneas, indicaba otros inconvenientes como la existencia de complicados sistemas de cocientes electorales, y de un sistema donde las decisiones de los dirigentes de partidos estaban sustituyendo a la voluntad popular.

Pero, sobre todo había una razón de mayor peso. "La representación proporcional resulta inicialmente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado, una nacionalidad que, al propósito inquebrantable de todos los mexicanos de vivir en común, agrega un pasado común, sometido, más de una vez,

¹⁵⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la Estudios de Derecho Constitucional, 2ª edición, Porrúa, México, 1980, p. 270

¹⁵⁶ Derechos del pueblo mexicano, Tomo VII Ob. cit., p. 78

a la prueba de fuego de la adversidad. [...] Entiéndase bien, las mayorías no tiene por qué compartir el poder político. La decisión es suya. Las minorías mantienen el derecho innegable de convertirse en mayorías mediante la persuasión, el convencimiento, Pero un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsables en la función de gobierno.¹⁵⁷ Aunque se protegía con este sistema al partido oficial, y sólo se permitía que los partidos de oposición opinaran, pero que no tomaran decisiones, al tener una representación tan mínima, este fue el primer signo de apertura dentro del sistema político mexicano de partido hegemónico.

La trascendencia de esa reforma en el rubro político de nuestro país se puede resumir de la siguiente manera por el autor Delfino Solano: "Los resultados obtenidos con el sistema de diputados de partido, no obstante que los números a favor de los partidos minoritarios representaban un bajo porcentaje en relación con los obtenidos por el partido mayoritario, eran indicadores evidentes del principio de una nueva etapa del desarrollo del sistema de partidos."¹⁵⁸ Por primera vez, la Cámara de Diputados contaría con un número significativo de legisladores de partidos de oposición, que como se hizo mención, era todavía mínimo, pero sería el inicio del pluralismo en nuestro Poder Legislativo.

El sistema de diputados de partido se mantuvo hasta 1977. El entonces Presidente de la República, José López Portillo, propuso una serie de cambios en materia política y electoral para reconocer a las minorías una mejor representación a la que habían obtenido por medio de los diputados de partido. Para realizar dichas reformas, el gobierno mexicano convocó a una serie de reuniones de trabajo con el propósito de consultar a varios sectores de la población sobre las propuestas que tuvieran para mejorar al sistema electoral mexicano.

¹⁵⁷ Ibidem , p. 79

¹⁵⁸ SOLANO YÁNEZ, Delfino "Los partidos políticos y los sistemas electorales en México." En 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992, p. 462.

En el discurso sobre la clausura de los trabajos de la Comisión Federal Electoral para conocer distintas opiniones sobre el propósito presidencial en la reforma política, pronunciado por su presidente Jesús Reyes Heróles, se destacó lo siguiente: "La sociedad mexicana debe estar cada vez más en sus instituciones, sobre la base de que ella no es sólo mayoría, sino también minorías, que éstas forman parte de nuestro sistema democrático constitucional y que la auténtica unidad democrática se sustenta, vive, por así decirlo, de la pluralidad, pluralidad de ideas, de intereses y propósitos, ensamblada, autolimitada y armonizada por la democracia y el respeto al orden jurídico."¹⁵⁹ Después de realizarse estas importantes labores, se obtuvieron resultados que permitieron elaborar una iniciativa de reforma constitucional, la cual permitiría una mayor participación a los grupos políticos minoritarios de nuestro país.

El 6 de octubre de 1977 se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa enviada por el titular del Ejecutivo Federal, proponiendo el sistema de representación proporcional. Esa iniciativa contemplaba una serie de cambios a diversos artículos constitucionales, con el propósito de elevar a nivel constitucional la función de los partidos políticos y el derecho a la información, reformar la estructura de la Cámara baja y modificar el sistema de calificación electoral por parte de los diputados.

La exposición de motivos en lo relacionado a la conformación de este cuerpo legislativo expresaba lo siguiente:

"Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la Reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional,

¹⁵⁹ REYES HERÓLES, Jesús Obras completas, Tomo III Política México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 679

pero que, sin embargo ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social."¹⁶⁰ Después de señalar que el sistema de diputados de partido ya no era vigente para la realidad entonces presente en nuestro país, la iniciativa señala a continuación lo siguiente:

"De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

Creemos que sin debilitar el gobierno de las minorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que trescientos diputados serán elegidos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados según el principio de representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país."¹⁶¹ El nuevo sistema propuesto, según el documento, permitía mejorar la representación de los habitantes de la República. Además, se suprimía el factor demográfico como elemento determinante de la división electoral, con el propósito de evitar las continuas reformas por ese motivo a la Carta Magna.

La incorporación de los cien diputados elegidos por representación proporcional tenía el objetivo de corresponder en equitativa proporción al número de curules que tuvieran derecho los partidos políticos. Se especificaba lo siguiente:

"Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de

¹⁶⁰ Derechos del pueblo mexicano Tomo II Ob cit., p. 372.

¹⁶¹ *Idem*

diputados de partido."¹⁶² El método propuesto para elegirlos se establecería en el artículo 54 constitucional. El sistema de representación establecido se proponía impedir que la proporcionalidad se tradujera en inestabilidad, al otorgar los espacios suficientes para que los partidos minoritarios expresaran su opinión, y sólo hasta que se convirtieran en mayorías podrían gobernar.

Este sistema de representación proporcional se llevó a la práctica durante tres comicios federales. En 1986, se efectuó una nueva reforma, promovida por Miguel de la Madrid. El día 4 de noviembre de ese año, se dio lectura a la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados, de la cual se destaca lo siguiente:

"El gobierno de la República comparte la demanda de que el pluripartidismo se mantenga como la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano y se procure vigorizar la vida y participación de las organizaciones políticas en la contienda por el ejercicio del poder público.

El primer requisito para cumplir este propósito estriba en acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría, en el órgano político representativo por excelencia, que es la Cámara de Diputados. De ahí la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de las mayorías, como la pulverización de la voluntad popular; riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria sea de la representación proporcional pura."¹⁶³ Se indicó que el sistema electoral vigente, denominado *mixto con dominante mayoritario*, combinaba los aspectos positivos de ambos sistemas; por un lado mantenía la sencillez de un sistema de mayoría y una mayor identificación entre representantes y representados; y por otro, gracias a la representación proporcional se lograba la participación de las minorías y evitaba los excesos de un sistema mayoritario puro.

¹⁶² Derechos del pueblo mexicano Tomo II Ob cit., p. 373

¹⁶³ Derechos del pueblo mexicano Tomo VI Ob cit., p. 1257

La iniciativa indicaba además que en las reformas propuestas se mantendría el sistema electoral mixto, donde se hacía posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular o la polarización de fuerzas políticas. El propósito era “mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la cámara en dimensión, pero también representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios, pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno camarl, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas.”¹⁶⁴ Por medio de esta reforma también se pretendía establecer un límite a la *sobrerepresentación* del partido mayoritario, al fijarle un límite de 350 curules, lo que le permitía a los demás partidos contar con un 30% de la representación en la Cámara, como consecuencia, 150 curules.

El incremento de la participación de los partidos minoritarios al doble de lo que tenían derecho, junto con un límite al partido mayoritario, aseguraba un enriquecimiento de las contiendas electorales y elevar el debate político. Pero desde la misma presentación del texto se hicieron observaciones en contra. La siguiente opinión fue exteriorizada por el entonces diputado Gonzalo Altamirano Dimas, en la sesión correspondiente al debate de dicha iniciativa y la presentación de propuestas por parte de los legisladores de oposición:

“...consideramos que en este momento no es conveniente aumentar el número de diputados toda vez que la práctica parlamentaria ha demostrado la necesidad de compatibilizar los criterios de representatividad y de funcionalidad, [...] por otra parte, no es conveniente en la situación que vive nuestro país aumentar la carga de recursos que

¹⁶⁴ Ibidem, p. 1258

implicaría la ampliación de un órgano de representación como es el que nos ocupa.¹⁶⁵ Los grupos parlamentarios distintos al Partido Revolucionario Institucional no estuvieron de acuerdo con la iniciativa presidencial de aumentar el número de integrantes de la Cámara baja, e incluso propusieron una integración de la Cámara con 400 diputados elegidos por representación proporcional mediante listas estatales.

La actual conformación de las Cámaras desde entonces ha quedado como sigue: 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 200 elegidos mediante sistema de representación proporcional. Posteriormente las reformas que se han efectuado sobre la materia se han orientado hacia las bases del sistema electoral para integrarla.

Los partidos políticos de oposición con este aumento a las curules de representación proporcional pudieron alcanzar mayores escaños. En la elección de 1988 la LIV legislatura se integró con un 53.60% del total de integrantes por parte del partido oficial y los partidos minoritarios subieron su representación hasta el 46.40%. Actualmente los resultados electorales de julio de 2000 dieron como resultado una integración de la Cámara de Diputados completamente plural, reflejado de la siguiente manera:

Partido	Porcentaje (%)
PRI	41.6
PAN	41.4
PRD	10.6
PVEM	3.2
PT	1.6
PSN	0.6
PAS	0.4
CONV.	0.2
INDEPEND.	0.4

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 1282

La conveniencia de mantener una Cámara de Diputados integrada por dos quintas partes de representantes electos mediante representación proporcional ha sido debatida. Permitted un mejor acceso a las distintas corrientes de opinión política. "La presencia de los representantes de los grupos minoritarios, no destruye ni desvía de sus fines, el sistema representativo de gobierno, y sí, en cambio, lo consolida, ya que si es principio consubstancial de la democracia la posibilidad real y efectiva de la participación de las partes integrantes de la comunidad en la vida de la sociedad, esta participación total se logra mediante un sistema electoral como el que se ha diseñado en las reformas que nos hemos ocupado."¹⁶⁶ El beneficio de permitir el acceso de nuevos puntos de vista políticos y sociales ha sido reconocido por muchos autores. "La integración de la Cámara de Diputados ha sido la medida de la evolución del sistema político mexicano hacia una representación ciudadana plural y representativa de las diversas fuerzas políticas que accionan al interior de una sociedad en constante transformación. El sistema mixto ha permitido una combinación de estabilidad política y desarrollo gradual, con una representación popular representativa donde no se signifique únicamente una mayoría sin equilibrio ni concertación política."¹⁶⁷ La importancia de estos avances para el desarrollo democrático de nuestro país también ha sido reconocidos por el Poder Judicial Federal.

En dos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han expresado las bases generales del principio de representación proporcional, y su importancia como sistema para garantizar la pluralidad en los órganos legislativos de nuestro país.

La primera tesis señala las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de diputados locales. Las distingue, como señala el propio texto, debido a la abundancia de criterios doctrinarios que existen, así como

¹⁶⁶ SOLANO YÁNEZ, Delfino. "Las partidos políticos y los sistemas electorales en México." Ob. cit., p. 483.

¹⁶⁷ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. "Una reforma de la legislación electoral." En Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo, Ob. cit., pp. 472-473.

de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, las cuales ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben establecerlo en sus leyes electorales. Los principios que señala el Poder Judicial Federal son: "Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación."¹⁶⁸ Este criterio se complementa con otro, el cual destaca el objetivo que persigue la representación proporcional.

En esta jurisprudencia se señala lo siguiente: "El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que fomen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación."¹⁶⁹ Si bien estas reformas a la Carta Magna han permitido que los partidos de oposición pudieran alcanzar mayor representación en el Poder Legislativo, es cierto que ahora parece excesiva la dimensión de la Cámara.

¹⁶⁸ MATERIA ELECTORAL BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Noviembre de 1998 Tesis P/J 69/98 Página 189

¹⁶⁹ MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Noviembre de 1998 Tesis P/J 70/98 Página 191

Para algunos autores, contar con 200 diputados de representación proporcional no es una idea vigente, debido principalmente al gran tamaño de la Cámara de Diputados, la cual es una de las asambleas legislativas más grandes del mundo, y sobretodo, existe la inquietud de que si realmente refleja la situación actual de la representación de nuestro país. En la opinión de Manuel Barquín Álvarez, "sería conveniente analizar la realidad actual de la representación popular en la Cámara de Diputados para determinar si continúa siendo la adecuada a las condiciones de la sociedad o bien si se requiere de una ulterior ampliación de la representación conforme al principio proporcional. [...] La disminución de los actuales trescientos distritos de mayoría relativa tendría consecuencias importantes, tanto en el orden político como en el operativo. En el político, implicaría el aumento de la cantidad de población representada por cada diputado de mayoría, lo que naturalmente tendería a favorecer a los partidos con mayor apoyo de votantes, situación que podría ser equilibrada por el incremento de diputados de representación proporcional, dependiendo de la combinación de fórmulas de elección que se utilizaran. Una mayor aproximación entre las cifras de escaños electos conforme al principio de mayoría relativa y representación, podría conducir en último caso a su igualación, es decir, que se eligieran 250 por cada uno de los principios."¹⁷⁰ En su apreciación, sería conveniente una equiparación entre ambos principios, pero para otros, la representación proporcional debe ser disminuida, y conservar el número actual de diputados electos por mayoría relativa.

Desde el punto de vista de estos especialistas en la materia, la actual composición de la Cámara debe ser reformada para efectuar una reducción a la misma, una vez que han cumplido los objetivos de su ampliación hasta 500 diputados. "La reforma política de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. Se consideró conveniente que ante el aumento en la pluralidad política del país, se debían abrir más los cauces de canalización de las fuerzas políticas dentro de la Cámara de Diputados, que al no ser suficientemente sólidas y fuertes, no podían acceder a la cámara baja por el principio de mayoría relativa, que como se sabe tiende a premiar a los partidos más grandes en detrimento

¹⁷⁰ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. Ob. cit., p. 473.

de los más pequeños. Se buscó además que se integrara el sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, pues hasta antes de esta reforma funcionaban como dos realidades separadas: la de mayoría para el PRI, la de representación proporcional para las oposiciones. [...] Sin embargo, es preciso reconocer que vive México en la actualidad, difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Si en aquellos años había un partido claramente dominante, ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen tres opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. [...] En virtud de estas observaciones y razonamientos, se justifica la propuesta de una reducción en el número de diputados de representación proporcional de 200 que son ahora, a 100, [...] Los anteriormente débiles partidos políticos distintos al más grande y sólido, son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales al partido mayoritario. Por lo tanto, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa...¹⁷¹ De acuerdo a esta opinión, la reducción de los miembros en la Cámara de Diputados electos mediante representación proporcional permitiría una mejor representatividad de este órgano legislativo al volver nuevamente a la cifra original de la reforma constitucional de 1977, que implantó este sistema mixto.

Otro autor a favor de las reformas a la integración del Poder Legislativo, es Mauricio Rossell, quien señala que existen tres posiciones en cuanto al tema de la revisión de los mecanismos por medio de los cuales se elige a los miembros del Poder Legislativo. La primera se refiere a la transformación de nuestro sistema mixto en uno mayoritario puro, que sin embargo traería como consecuencia agravar la situación de parálisis e intolerancia que se vive en la Cámaras, al ser México una nación heterogénea, y el sistema mayoritario no permitiría expresar esa pluralidad. La segunda

¹⁷¹ Rodríguez Lozano, Amador La reforma al Poder Legislativo en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp 69-71.

opción sería la modificación hacia un sistema de representación proporcional puro, que tendría como inconvenientes fomentar un mayor número de partidos. La tercera que en su opinión será la más viable, es conservar el sistema electoral mixto, con las siguientes modificaciones:

"-La disminución en 100 del número del número de diputados de representación proporcional.

-La revisión de los esquemas de sobre o subrepresentación de los partidos mayoritarios y minoritarios con el fin de agilizar y eficientar las negociaciones y reducir sus costos.

Con estas medidas será posible dotar de mayor flexibilidad a nuestro régimen presidencial alentando la cooperación entre partidos al tiempo en que se favorece la representación de todas las tendencias."¹⁷² Su punto de vista manifiesta la conveniencia de efectuar esta modificación a nuestra Constitución con el objeto de favorecer el desempeño de los trabajos legislativos.

Recientemente, se han exteriorizado más opiniones a favor de una reducción de la dimensión de la Cámara de Diputados, tanto de académicos como por parte de legisladores. El grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, en lo que va de la presente Legislatura, debatió internamente sobre la propuesta para la reducción del número de legisladores. Se presentaron ideas como la del diputado Ricardo Sheffield Padilla, quien sugirió rebajar a la mitad el número de legisladores en el Congreso. En su opinión, con 324 diputados se puede realizar el mismo que actualmente se hace. La diputada María Teresa Gómez Mont, del mismo grupo parlamentario, solicitó a la Fundación Miguel Estrada Iturbide un estudio del que surgió una propuesta: reducir 20% tanto los diputados de mayoría como los de representación proporcional, para que quedaran 240 distritos y 170 plurinominales, respectivamente.¹⁷³ Lamentablemente, por diversos motivos internos, ninguna propuesta sobre la modificación de la composición

¹⁷² ROSSELL, Mauricio. Ob. cit., pp. 304-305

¹⁷³ Fuente: Periódico *Reforma*, versión digital, http://www.reforma.com/ed_mexico/tema/129505/texto/la_textos/tema000.htm
5 de mayo de 2002

de la Cámara de Diputados fue incluida en la iniciativa de la fracción parlamentaria del PAN referente al fortalecimiento del Poder Legislativo.

La maestra Loretta Ortiz, directora del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, señala que es necesaria la eliminación de los legisladores de representación proporcional en ambas Cámaras. “La improvisación y mala calidad en el trabajo legislativo se derivan del excesivo número de diputados y senadores en el Congreso federal mexicano, que hoy ya no se justifica”. También advierte que de no darse una reestructuración en ambas Cámaras, todos los proyectos importantes seguirán detenidos; y destaca que es necesario que a los legisladores “se les dé capacitación en técnica legislativa, hagan una carrera parlamentaria, y sobre todo, tengan un compromiso con la sociedad, aunque también resulta indispensable la reelección.”¹⁷⁴ La autora, aunque no presenta una propuesta concreta sobre el número de integrantes que debe tener las Cámaras de Diputados y de Senadores, indica la conveniencia de su reducción para facilitar y mejorar los trabajos legislativos, dentro de una reforma que abarque aspectos que complementen la reforma al Poder Legislativo mexicano.

Dos especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Leo Zuckermann y Luis Carlos Ugalde, elaboraron un diagnóstico sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión, a solicitud de la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana) El resultado se materializó en un documento denominado “10 propuestas para el fortalecimiento del Congreso”, donde se planteó la reducción del número de diputados elegibles por representación proporcional y la supresión de la figura de los senadores elegidos por la misma vía. Se indicaba en la propuesta que “la motivación no es económica –reducir costos– sino que va mucho más allá: se trata de contar con un Congreso verdaderamente representativo de la sociedad mexicana, con legisladores que se sientan parte de cada uno de los distritos, circunscripciones o estados y, en ese sentido, que rindan cuentas a sus electores. A

¹⁷⁴ Fuente: *Enfoque* Suplemento semanal periódico *Reforma*. Grupo Reforma, 5 de mayo de 2002, pp. 14-15.

nadie le sirven legisladores que no representan a nadie.”¹⁷⁵ Según esta sugerencia, los diputados plurinominales de 200 pasarían a 100 solamente, coincidiendo con el punto de vista de otros especialistas mencionados anteriormente.

Aunque la mayoría de los estudiosos están de acuerdo en la reducción de los legisladores, también hay opiniones que no coinciden con esta tendencia. Rafael Vergara, académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), propuso en 1992 un modelo de asignación de representantes populares basado en una fórmula matemática. Con base en ella, sostiene que los 500 diputados corresponden casi exactamente al número de habitantes que actualmente tiene el país. En su opinión es un hecho que mientras más sea la población debería haber más representantes. Jeffrey Weldon, especialista en el Congreso mexicano, considera también que es innecesaria la reducción del número de legisladores, y advierte sobre los posibles riesgos institucionales. “Reduciendo la Cámara, es probable que gane la mayoría un solo partido, pero no necesariamente (eso) es más eficiencia; sería seguramente una mayoría diferente del Presidente.”¹⁷⁶ Para él, un Congreso pequeño provocaría situación en que hay bloqueo por todos los miembros de oposición al Ejecutivo. Sin embargo, estos especialistas omiten otras circunstancias que se consideran a favor de la reducción del número de diputados, y sólo toman en cuenta el aspecto demográfico y la gobernabilidad. La experiencia que se ha observado en otros países demuestra que un Poder Legislativo integrado por un partido distinto al que llevó al gobierno al titular del Ejecutivo no necesariamente se traduce en parálisis y bloqueo, sino también en consensos y perfeccionamiento de las iniciativas y trabajos provenientes de ambos poderes.

La modificación a la composición de la Cámara de Diputados es un punto a discutir dentro de la “Reforma del Estado”, promovida en el actual periodo presidencial y la presente Legislatura. Por tal razón, algunos legisladores opinan que es posible una reducción en el número de legisladores, al tiempo que consideran que se requiere una

¹⁷⁵ Fuente *Enfoque* Ob cit p 15

¹⁷⁶ Ídem

reforma de fondo que incluya la preparación de los diputados y senadores, la reelección en el Congreso, y de mecanismos que garanticen la comunicación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. No obstante, también existe el punto de vista de que la reducción de los miembros de la Cámara baja no es un asunto prioritario.

Entre las opiniones manifestadas ante los medios de comunicación a favor de una disminución de los miembros de la Cámara baja se encuentra la del vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado y miembro del PAN, César Jáuregui, que considera que no se puede estar inaugurando cada tres años la escuela de capacitación más costosa del país, como es la Cámara de Diputados. Indica también que la disminución de los legisladores es una de las propuestas de la Reforma del Estado, pero no debe analizarse de manera simplista, porque el objetivo es tener un Congreso moderno, que no sólo se ubique como contrapeso, sino como formador de las políticas públicas del país. Señala que la eficiencia las Cámaras no dependerá solamente de la reducción del número de legisladores, sino también de otros aspectos que tienen que ver con la profesionalización de los cuadros legislativos, como la reelección. Demetrio Sodi, vicecoordinador del grupo parlamentario del PRD en el Senado, asimismo opina a favor de la reducción de los miembros del Congreso, pero señala que el análisis de la renovación del Poder Legislativo debe ser más profunda. Él considera que con la elección del 2000 en México cambió la relación entre poderes, por lo que es necesario fortalecer al Poder Legislativo para garantizar la gobernabilidad. Considera que la reducción de las Cámaras implicaría un ahorro del 20% en el gasto destinado al Congreso, que según sus datos asciende a 2000 millones de pesos al año, aunque no es solamente por el aspecto financiero que debe realizarse este cambio.¹⁷⁷

Otros legisladores, como el coordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores, Diego Fernández de Cevallos, y Enrique Jackson, coordinador del grupo parlamentario del PRI en la misma Cámara, se manifiestan a favor de la reducción del número de miembros en el Congreso. El primero considera que "en lo

¹⁷⁷ Fuente: Periódico *Reforma*, versión digital "Apoyan cambios al Legislativo." 7 de mayo de 2002

<http://www.reforma.com/edimpresa/notas/020506/periodico/revista/rev061.htm>

personal estaría a favor de reducir de alguna manera ambas Cámaras, con el propósito que pudiera darse una conformación mucho más cuidadosa, más severa, para que no sean 500 (legisladores) en un Congreso, si no a lo mejor 300 o 400 podrían hacer mejor y más importante trabajo". El senador Enrique Jackson opina que el número de diputados actual "en mucho obedece a que era para abrir espacios a las fuerzas políticas menores a las que aún sin ganar tenían votos; esas son opiniones de mexicanos que necesitan una voz, una representación en el Congreso; ese era el criterio, pero hoy hay muchos partidos, a lo mejor hay que revisar eso."¹⁷⁸ Estos legisladores coinciden en lo general con la opinión de los académicos que ven necesario una reforma tendiente al fortalecimiento del Poder Legislativo, con un punto muy importante que es plantear una nueva composición en la Cámara de Diputados.

La idea de disminuir el número de miembros de la Cámara baja, principalmente en el aspecto de los miembros elegidos bajo el sistema de representación proporcional no es compartida por todos los legisladores. Al igual como sucede en el ámbito académico, hay quienes no ven necesario realizar una reforma en este aspecto. El senador Humberto Roque, miembro del grupo parlamentario del PRI, considera en lo referente al fortalecimiento del Poder Legislativo que el problema principal no es reducir el número de legisladores, sino plasmar en la Constitución un marco legal que permita alcanzar acuerdos y garantizar la gobernabilidad.¹⁷⁹ En la opinión personal del coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Batres Guadarrama, la discusión sobre una nueva composición en la Cámara es insustancial, debido a que no existe un número bueno o malo de legisladores que deban componer un órgano legislativo, ya que en otros países, como España e Inglaterra, se cuenta con un gran número de representantes y una menor población que la existente en México.¹⁸⁰ Como se ha podido apreciar por estas declaraciones, al igual

¹⁷⁸ Fuente: Programa televisivo de periodismo *Reporte 13. "La revolución en el Congreso."* TV Azteca, 8 de mayo de 2002

¹⁷⁹ Fuente: Periódico *Reforma*, versión digital "Deseñan composición de cámaras legislativas." 7 de mayo de 2002 http://www.reforma.com/el_impreso/boletin/200506/boletin1/contenido/0009.htm

¹⁸⁰ Fuente: Programa televisivo de periodismo *Reporte 13. "La revolución en el Congreso."*

que los académicos que se han manifestado en contra de un ajuste a la composición actual del Congreso, la gobernabilidad y el factor demográfico son los argumentos que son expuestos para no efectuar los cambios, pero en la opinión de otros expertos, como Luis Carlos Ugalde, coordinador de la División de Estudios Políticos del CIDE, se encuentra también "el rechazo de los partidos a perder espacios que pudieran ser asignados a sus cuadros políticos."¹⁸¹ Es necesario considerar que son mayores los beneficios que los posibles problemas que pudieran surgir en cuanto a modificar la composición de la Cámara de Diputados.

Las opiniones de la mayoría de los académicos y de los legisladores coinciden en una reducción en cuanto al número de diputados electos por representación proporcional, así como una serie de reformas que en su conjunto permitan una mayor profesionalización de la labor parlamentaria. La modificación al número de integrantes de la Cámara baja es un debate actual, y es necesario considerarlo de forma pronta con el fin de obtener un mejor desempeño en la actividad del Poder Legislativo. No hay una sola opción, se han propuesto varias alternativas, de las cuales pueden coincidir o no en cuanto a forma, pero el fondo es común: una necesaria revisión en cuanto a la composición de la Cámara de Diputados

En nuestra opinión es necesario efectuar una reforma constitucional para plantear una nueva integración de la Cámara de Diputados, reduciendo a 100 los diputados electos por representación proporcional. La disminución del número de estos legisladores vendría aparejada con el aumento de diputados de mayoría relativa a 400, y la reducción de la representación proporcional no se haría en perjuicio del número total de legisladores de la Cámara de Diputados. Coincidiendo en algunos puntos fundamentales con las opiniones citadas anteriormente, se considera que la situación actual de nuestro país permitirá aceptar dicha modificación. Las principales razones que se pueden mencionar son:

¹⁸¹ Fuente: *El Financiero*. Ob. cit p 15

1. El incremento en la competencia electoral que ejercen los partidos políticos en la actualidad, que ha permitido a los partidos minoritarios obtener por sí mismos más lugares en la Cámara de Diputados por mayoría relativa, y que ya no dependen necesariamente de la representación proporcional.
2. El acceso paulatino de los partidos de oposición distintos al Partido Revolucionario Institucional a más lugares en la Cámara de Diputados ha permitido la composición plural de este órgano legislativo, sobre todo en las últimas legislaturas, por lo que el factor principal de acceso de estas distintas facciones políticas debe reflejarse por medio del sistema de elección, siendo este principalmente el de mayoría relativa que expresa mejor la vinculación con el electorado.
3. La alternancia en el poder por parte de distintos partidos políticos a niveles estatales, municipales, y recientemente en la Presidencia de la República, ha demostrado la equilibrada competencia política de los partidos, que ahora pueden obtener, por sí mismos o por medio de coaliciones electorales, puestos de representación proporcional.
4. El establecimiento de organismos con participación de ciudadanos y partidos políticos en la organización de las elecciones, como en el caso del Instituto Federal Electoral, de observadores electorales tanto nacionales como extranjeros que supervisan el desarrollo de los procedimientos electorales, y la independencia que goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ha tomado decisiones judiciales dentro de un marco jurídico creado por el Poder Legislativo de manera consensuada por las distintas fracciones políticas que lo componen, permiten un desarrollo eficaz y transparente de los procedimientos comiciales.
5. La representación proporcional sería un complemento a la representación de mayoría relativa, y no un factor decisivo en la composición de la Cámara.
6. La representación por mayoría relativa sería mayor, expresando mejor el carácter de los diputados como representantes de la nación, y no como representantes de partidos políticos exclusivamente.
7. El mínimo de votación del 2% nacional que se exige a los partidos políticos para tener derecho a la asignación de curules de representación proporcional impide que partidos surgidos expresamente para cada elección obtengan representación.

8. Considerando que el número de 500 diputados en la Cámara de Diputados corresponde a una población de 100,349,766 habitantes (según el censo de población efectuado el año 2000), y que en la opinión de algunos expertos apenas es suficiente este número de representantes, se plantea conservar el número actual, con el propósito de no disminuir el número de representantes de grupos parlamentarios minoritarios.
9. En 1987 México contaba con 81,163,000 habitantes. Al siguiente año se efectuaron las elecciones federales correspondiendo al nuevo número de 500 diputados establecido en la reforma efectuada por Miguel de la Madrid. Para el año 2000 se produjo un incremento en la población de 20 millones de personas aproximadamente. Dicho crecimiento es considerado un factor para realizar un aumento en el número de miembros de la Cámara baja. Sin embargo, considerando las opiniones que señalan que la dimensión actual de este órgano legislativo es la correcta, por lo cual no es necesario incrementar el número total de diputados, y para evitar regresar al criterio demográfico que lo aumentaba continuamente, sería conveniente ajustar la composición actual de la Cámara de Diputados, predominando nuevamente la mayoría relativa sobre la proporcional, como en un principio fue considerada en 1977.
10. Debido al aumento de población en nuestro país, es necesario que el Instituto Federal Electoral realice una nueva demarcación de los distritos uninominales con base en los resultados del último Censo General de Población, como lo indica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (este procedimiento a la fecha no se ha realizado, a pesar de haber transcurrido casi dos años después de realizarse el último censo). Considerando este hecho, se puede efectuar de manera simultánea una nueva composición de la Cámara de Diputados y un nuevo reordenamiento en los distritos electorales.

El texto de nuestro artículo 52 constitucional sería modificado conforme a la siguiente propuesta:

Artículo 52. La Cámara de Diputados **estará integrada por 400 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, **y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional**, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Se puede reformar el actual Código Electoral para ajustarlo a la composición propuesta. Con esta reforma, la mayoría relativa volvería a ser el factor principal de la composición de la Cámara de Diputados, se evitaría que la representación proporcional fuese un factor decisivo que constituya la mayoría de diputados para los partidos políticos representados, y al mismo tiempo se resolverían las inquietudes sobre un aumento de representantes populares, al permitir un aumento de diputados electos por mayoría relativa. Esta propuesta evita también la exclusión de partidos políticos minoritarios que cuenten con el suficiente porcentaje de votos para tener derecho a representación, y no se pierda el objetivo fundamental de la incorporación de la representación electoral a nuestra Constitución Política: el permitir a los grupos minoritarios expresar su voz y voto dentro de nuestro Poder Legislativo.

2. Sistema de elección contemplado en el artículo 53 Constitucional.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 53 tenía la siguiente redacción. "Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente." Este texto se incorporó al artículo 51, después de que se reformó la Carta Magna en 1977, para incluir en el artículo 53 lo relacionado al sistema de elección sobre los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales. El texto actual es el siguiente:

Artículo 53 La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de estos distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el

último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Como he indicado con anterioridad, los distritos uninominales son cada una las partes en que se encuentra dividido el territorio de la República para celebrar las elecciones de los diputados de mayoría relativa. Las circunscripciones plurinominales son las áreas geográficas en que se divide el territorio nacional para elegir a los diputados de representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presenta cada uno de los partidos políticos. Por elegir a varios candidatos, se utiliza el término plurinomial, que significa más de uno.

Cada partido político postula un solo candidato por cada distrito uninominal en el que participa, y el que resulta ganador obteniendo la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral, recibirá su constancia de diputado (constancia de mayoría y de validez). Desde la "Reforma Política" del presidente José López Portillo, se ha determinado que el número de diputados electos mediante este sistema sea un total de 300, por lo que se hace la división del país en 300 distritos uninominales.

El primer organismo encargado de realizar la delineación de los distritos fue la Comisión Federal Electoral, en 1978. Actualmente se encarga el Instituto Federal Electoral (IFE) de realizar la distribución de los distritos electorales en las distintas entidades federativas a través de su Junta General Ejecutiva, quedando comprendidas de la siguiente manera:¹¹²

¹¹² Datos obtenidos del Instituto Federal Electoral <http://www.ife.org.mx>

Entidad Federativa	No. de Distritos	Entidad Federativa	No. de Distritos
Aguascalientes	3	Morelos	4
Baja California	6	Nayarit	3
Baja California Sur	2	Nuevo León	11
Campeche	2	Oaxaca	11
Coahuila	7	Puebla	15
Colima	2	Querétaro	3
Chiapas	12	Quintana Roo	2
Chihuahua	9	San Luis Potosí	7
Distrito Federal	30	Sinaloa	8
Durango	5	Sonora	7
Guanajuato	15	Tabasco	6
Guerrero	10	Tamaulipas	8
Hidalgo	7	Tlaxcala	3
Jalisco	19	Veracruz	23
México	36	Yucatán	5
Michoacán	13	Zacatecas	5

Con motivo de la reforma constitucional de 1977, se hacía referencia a 100 diputados elegidos por representación proporcional, constituyéndose hasta 5 circunscripciones plurinominales para elegirlos. En 1986 se efectúa una nueva reforma, donde se establece un número de 200 diputados electos por representación proporcional, y fijando el número de 5 circunscripciones plurinominales.

Las circunscripciones plurinominales también son determinadas por el Instituto Federal Electoral. Las actuales circunscripciones son las siguientes:

Número de Circunscripción	Entidades Federativas que la forman
1ª	Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Jalisco, Sinaloa y Sonora.
2ª	Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
3ª	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
4ª	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
5ª	Guerrero, Estado de México y Michoacán

Dentro de la reforma a los artículos constitucionales que regulan la composición de la Cámara de Diputados propuesta (tema del presente trabajo de tesis), sería necesario modificar el artículo 53 de la Carta Magna para lograr una uniformidad de los preceptos que versan sobre la composición de la Cámara baja. El texto constitucional sería modificado en este caso al hacer referencia al número de miembros de la Cámara elegidos por mayoría relativa y representación proporcional, quedando de la siguiente manera:

Artículo 53. La demarcación territorial de los 400 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de estos distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La

Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Se considera conveniente que el Instituto Federal Electoral realice una nueva demarcación de los distritos electorales, considerando las nuevas cifras obtenidas del Censo de Población efectuado en el año 2000, aumentando en ciertos casos o devolviendo el número original de distritos electorales uninominales que tenían algunas entidades federativas.

Para el caso de los diputados electos por representación proporcional, se sugiere mantener el número fijo de 5 circunscripciones plurinominales, y de ser necesario sólo se realice un ajuste respecto a las entidades federativas que componen cada circunscripción, con el propósito de no afectar los procedimientos que se encarga de llevar a cabo el propio Instituto Federal Electoral para la asignación de estos diputados.

Dentro del tema que nos ocupa, sobre la propuesta de reforma a la composición de la Cámara de Diputados, también es necesario considerar el tema de la reelección legislativa. Debido a no ser un tema central del presente trabajo, se consideran a grandes rasgos los puntos de vista relacionados con el tema, al tener un vínculo importante con la elección de los diputados y de la composición de la Cámara.

El problema de la reelección legislativa se presentó por primera vez en 1932. El texto original de la Constitución de 1917 no expresaba ninguna prohibición expresa sobre la reelección de diputados. En noviembre de 1932 se dio lectura a una iniciativa originada en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que entre otros puntos proponía que los senadores o diputados no podrían ser reelectos para el periodo inmediato. Se estableció que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, pero no a la inversa. El texto expresaba que "en acatamiento de las resoluciones de la convención llevada a cabo en Aguascalientes, el Comité Nacional Ejecutivo iniciaba, ante las Cámaras de Senadores y Diputados, las reformas constitucionales necesarias

para la aplicación del principio llamado 'revolucionario' de la no reelección, dando así expresión al pensamiento político vigente en el momento."¹⁸³ Algunos miembros de las comisiones de trabajo hicieron la observación que la no reelección indefinida de los miembros del poder Legislativo traería consigo el grave inconveniente de no encontrar en cada generación de personas los sujetos aptos para ejercer las importantes funciones de la representación popular. Otros diputados mencionaron que esta reforma disminuiría aún más las deprimidas facultades del Poder Legislativo. Pero a pesar de las observaciones esta reforma fue publicada el 29 de abril de 1933.

En 1964 se presentó una iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista (PPS), a través de su diputado y fundador, Vicente Lombardo Toledano, que propuso la adición al artículo 59 constitucional con la fracción VI, que establecía que los diputados podían ser reelectos. Los puntos principales de la propuesta del PPS se resumen en dos puntos:

1. El principio antirreleccionista es históricamente aplicable a los excesos del Poder Ejecutivo, pero no a los miembros del Poder Legislativo.
2. Un solo periodo no es suficiente para que los diputados adquieran la experiencia necesaria. Al reelegirse se convertirían en profesionales, formando verdaderos cuadros parlamentarios."¹⁸⁴

La propuesta fue apoyada por los diputados del Partido Acción Nacional, que además exteriorizaron la opinión de hacerla extensiva a ambas Cámaras. Los diputados del Partido Revolucionario Institucional coincidieron con los puntos fundamentales de la propuesta, por lo que aprobó el dictamen correspondiente en el sentido de permitir la reelección de los diputados federales para un segundo periodo consecutivo. Pero al ser turnada al Senado, éste lo rechazó en forma unánime. El motivo principal fue la exaltación de los "triumfos democráticos" del Estado mexicano, obtenidos aún sin la reforma propuesta. Se redactó la siguiente conclusión: "Las suscritas Comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos, de bien

¹⁸³ VALADES, Diego La Constitución Reformada, U N A M, México, 1984, p. 91

¹⁸⁴ BATILDE DE DIOS CALLES, Citallán, 'Sufragio Efectivo', No reelección? En Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Ob. cit., p. 160

probada eficacia, para lograra en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente necesaria."¹⁸⁵. De esta forma, se frustró el primer intento de incorporar la reelección legislativa en nuestro sistema político.

Entre las opiniones a favor sobre la reelección legislativa se presenta la opinión del autor J. Jesús Orozco Henríquez, que destaca lo siguiente: "...parece que no hay necesidad o justificación alguna para prohibir la reelección parlamentaria, máxime que en la práctica ha propiciado un impedimento para que en México se establezca una adecuada profesionalización de la carrera parlamentaria y ha acentuado la preponderancia del Poder Ejecutivo, ya que, al no depender el futuro político inmediato del Legislador de la voluntad de sus electores, ocurre frecuentemente que éste no atienda preferentemente los intereses de sus representados sino que procure congraciarse y condescender con los deseos políticos del presidente de la República en turno a fin de obtener un eventual puesto en la burocracia una vez terminado su periodo."¹⁸⁶ Otra opinión a favor de la reelección legislativa la expresa Mauricio Rossell, de la siguiente manera: "En términos teóricos, el sistema de no reelección presenta varias desventajas. Quizá la más importante sea el debilitamiento de la autonomía de los legisladores, sobre todo si se le combina con el procedimiento de selección de legisladores por medio de listas controladas por los partidos, lo cual a su vez se traduce en la subordinación al Ejecutivo cuando su titular es al mismo tiempo jefe del partido, tal y como sucede en México. La no reelección también pone en riesgo la especialización y profesionalización de los miembros del Congreso y disminuye las posibilidades de los partidos para estructurarse de una manera consistente, convirtiendo a la función legislativa, en el mejor de los casos, en una actividad de medio tiempo."¹⁸⁷ Como se habrá podido notar, las opiniones a favor de la reelección legislativa tienen la

¹⁸⁵ VALADES, Diego *La Constitución Reformada*, Ob cit . p 96

¹⁸⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, J Jesús "El Poder Legislativo en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior." Ob cit , p 286

¹⁸⁷ ROSSELL, Mauricio Ob cit , pp. 285-286

característica común de tratar de impulsar una profesionalización de los legisladores y permitir una mayor independencia de los partidos políticos y del Poder Ejecutivo.

En fechas recientes, se han presentado los distintos puntos de vista a favor de la reelección legislativa en los medios de comunicación, tema incluido dentro de la reforma del Estado impulsada durante el presente sexenio. Sin embargo, la opinión pública tiene en estos momentos un concepto negativo de esta propuesta, primero motivada por la molestia ocasionada por el comportamiento personal de algunos legisladores, segundo por las inconformidades surgidas a raíz de la denominada "reforma fiscal" de diciembre de 2001, que ha ocasionado una mala imagen de la labor legislativa en ambas Cámaras, y por último al exhibirse gastos que ejercen los legisladores considerados superfluos, todos estos aspectos agravados y expuestos negativamente por la prensa escrita, radiofónica y televisiva.

El principio histórico de no-reelección, que originalmente se planteó exclusivamente para limitar el poder del Presidente de la República, es otro aspecto manejado por los opositores a la propuesta, al ser considerado un principio intocable dentro de la parte dogmática de la Constitución. Se argumenta que de introducirse primero en el Poder Legislativo el siguiente paso sería proponerla para la reelección de los titulares del Poder Ejecutivo.

Desgraciadamente, los intereses de los partidos políticos, y la oposición de éstos al gobierno federal es otro obstáculo para este cambio. En nota periodística publicada por el periódico *Reforma*, el 15 de febrero del presente año, se dio a conocer la opinión de la asambleísta del PRI María de los Ángeles Moreno, coordinadora de su grupo parlamentario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y del diputado del PRD Martí Baires, coordinador de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, cuestionando la propuesta de reforma del Estado, retomada por el Presidente de la República Vicente Fox, especialmente sobre el proyecto de reelección de legisladores:

"En el Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito federal y el coordinador de la fracción perredista en la Cámara de Diputados, aseguraron que Fox pretende imponer un modelo como el estadounidense, donde el Ejecutivo negocia directamente con legisladores poderosos en sus distritos, financiados por grupos económicos externos y desvinculados de sus partidos políticos.

Moreno explicó que la reelección de los diputados relaja su disciplina partidista y los lleva a desarrollar una serie de ligas y clientelas que lo vinculan con los intereses de su distrito...

'En lo personal, opino que la verdadera razón por la que el Gobierno federal actual está proponiendo esta reforma, es precisamente porque han estudiado los casos del derecho y la política comparativos, y se han dado cuenta que su mejor alternativa de gobernabilidad es una menor disciplina partidista que reduzca los costos de negociación política', dijo.

Batres aseguró que en la propuesta del Ejecutivo hay más un afán restaurador que reformista, ya que no está a gusto con un Congreso que toma decisiones distintas a las que él propone.

En esa intención, dijo, se inscribe la propuesta de pulverizar e individualizar la representación política.

'La idea del Gobierno es que un personaje se convierta en el dueño permanente de la representación de un distrito electoral y que ese individuo logre el escaño con el dinero privado de los grupos de interés económico y el respaldo mediático, como en EU. Por eso se propone un Congreso más de individuos que de partidos y por eso se propone la reelección inmediata y la disminución de la representación proporcional, como en EU. El presidente, su núcleo de asesores, nos proponen un sistema político al estilo americano cuya figura central sea, no el sistema de partidos sino la presencia del personaje empresarial mediático, donde el interés privado siempre rebasa el interés público.'¹⁸⁸ Quizá todavía los debates sobre la conveniencia de la reelección parlamentaria continúen durante algún tiempo, pero dentro de las reformas correspondientes al mejoramiento del Poder Legislativo, sería conveniente permitir

¹⁸⁸ Fuente Periódico *Reforma*, versión digital <http://www.reforma.com/nacional/articulo/162139/>

dicha reelección legislativa, para favorecer el desarrollo personal de los legisladores y así permitir un mayor profesionalismo en la labor parlamentaria por parte de nuestros representantes.

No obstante, a esta posición mostrada, el Partido Acción Nacional, a través de su coordinador en la Cámara de Diputados, Felipe Calderón Hinojosa, presentó el día 22 de marzo del presente año una iniciativa que pretende reformar a la Constitución para permitir la reelección legislativa.¹⁸⁹

Con lo relacionado al tema del presente documento, se sugiere que la reelección legislativa se planteara solamente para los 400 diputados electos por mayoría relativa que se proponen, por estar éstos mejor vinculados con sus electores en sus correspondientes distritos electorales. Se considera que al plantearse la reducción de los diputados por representación proporcional, si la reelección se hiciera extensiva a todos los diputados, se correría el riesgo de los 100 diputados nombrados por este sistema podrían formar cuadros o élites partidistas, al ser los partidos políticos los responsables exclusivos de formar las listas regionales para las circunscripciones plurinominales.

De este modo se impediría que en vez de permitir un mejor desarrollo profesional en el ámbito legislativo se vuelva un sitio de posicionamiento político para los dirigentes de partidos políticos.

¹⁸⁹ Véase: Gaceta Parlamentaria, número 965, viernes 22 de marzo de 2002. Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

3. Bases de integración de la representación proporcional en la Cámara de Diputados.

En el texto de la Constitución de 1917 el artículo 54 constitucional solamente expresaba que la elección de diputados sería directa en los términos que dispusiera la ley electoral. En 1963 se publica en el Diario Oficial la primera reforma a este artículo, desarrollando las normas a las que se sujetaría la elección de los diputados de partido, que ya anteriormente se hizo referencia. En 1972, se realizó una reforma con el propósito de reducir el porcentaje mínimo para que los partidos políticos pudieran tener derecho a diputados de partido, del 2.5% de la votación nacional requerido originalmente pasó al 1.5%.

En 1977, se realizaron las reformas correspondientes a la incorporación de los diputados de representación proporcional a los electos tradicionalmente por mayoría relativa. En esta reforma se estableció que en el caso de la elección de los 100 diputados de representación proporcional se sujetara las bases siguientes:

1. Para obtener el registro de las listas regionales de candidatos, los partidos políticos tendrían que acreditar que participan en las elecciones para diputados de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de esos 300 distritos uninominales.
2. Tendrían derecho a obtener diputados de representación proporcional los partidos políticos que no obtuvieran 60 o más constancias de mayoría y alcanzara el 1.5% de la votación emitida para todas las listas en las circunscripciones plurinominales.

Una vez reunidos estos dos requisitos se asignaría el número de diputados correspondientes al porcentaje de la votación obtenida en cada circunscripción plurinomial. En caso de dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de los escaños obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo serían objeto de reparto el 50 % de las curules de representación proporcional.

Para 1986 las bases de integración de la Cámara de Diputados se modificarían en los siguientes aspectos:

1. Se repartirían 200 curules por representación proporcional.
2. El mínimo de 1.5% de la votación emitida para las listas regionales se mantendría como requisito, pero se solicitaba que el partido político no tuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara superior o igual a su porcentaje de votos; o que hubiera obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Si un partido político obtuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje total de la Cámara inferior el referido porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. Se establecía además que ningún partido podría obtener más de 350 escaños, que significaba el 70% de los integrantes de la Cámara.

Otro aspecto contemplado en la reforma de 1986 fue la llamada "cláusula de gobernabilidad", que consistía en que si ningún partido obtuviera el 51% de la Cámara de Diputados, al partido con más constancias de mayoría se le asignarían diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de empate en el número de constancias entre los partidos políticos, se otorgaba la mayoría absoluta a quien hubiera alcanzado la mayor votación nacional en la elección de diputados de mayoría relativa. Esta disposición se consideró necesaria para garantizar la dinámica de las actividades legislativas y permitir un desarrollo ágil de los trabajos de la Cámara sin que se vieran entorpecidos por la existencia de dos o más partidos que no alcanzaran la mayoría necesaria para tomar decisiones. Sin embargo, se opinaba también que era una condición que garantizaba al partido oficial obtener siempre la mayoría y así desplazar a los demás partidos, eliminando el diálogo y el consenso para la toma de decisiones en común.

La siguiente reforma a estas bases se produjo en 1990, destacando las siguientes modificaciones:

1. Se aumentó el requisito señalado para la acreditación de listas regionales a presentar por parte de los partidos políticos. De participar en la elección de diputados de mayoría en 100 distritos uninominales, se pasó a 200 distritos.
2. Para el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados se estableció que ningún partido podría contar con 350 curules por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y un 35% de la votación nacional emitida le sería otorgada constancia de asignación suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. Se asignaban también dos diputados de representación proporcional por cada 1% de votación adicional del 35%, y hasta menos del 60%.

Si ningún partido alcanzaba el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos que cumplieran con los requisitos mínimos le sería otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiriera para que su representación en la Cámara por ambos principios le correspondiera en su caso al porcentaje de votos obtenido.

Tres años después, en 1993, se realiza una nueva reforma. En esta ocasión se efectuaron los siguientes cambios:

1. Un partido político que hubiera obtenido el 60% de la votación nacional emitida tenía derecho a que se asignaran diputados por representación proporcional hasta el número de diputados por ambos principios fuera igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite anteriormente mencionado.
2. Se eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad".
3. Ningún partido podía alcanzar 315 curules por ambos principios.

En 1996 se efectuó la última reforma a este artículo constitucional. Con esta modificación se establecía que:

1. El mínimo de votación emitida en las circunscripciones plurinominales para tener derecho a contar con diputados de representación proporcional fuera del 2%, se

consideró que para esta asignación se tomara en cuenta el porcentaje obtenido en la votación nacional emitida para cada circunscripción plurinominal.

2. Se impuso un límite a la representación de los partidos políticos estableciendo el número de 300 diputados como máximo que podía contar un partido por ambos principios.
3. Ningún partido podría contar con un número de diputados que representara un porcentaje del total de la Cámara que excediera en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, pero esta disposición no se aplica cuando el partido político que por sus triunfos electorales en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.
4. Las diputaciones que resten después de asignar las correspondientes a los partidos políticos que cumplan con las bases exigidas, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello en proporción directa con las votaciones nacionales en cada circunscripción plurinominal.

El texto vigente se presenta a continuación:

Artículo 54 La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de

representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

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

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Los 300 diputados de mayoría relativa son electos por el principio de mayoría de votos que obtiene un candidato, pero esto no quiere decir que todos los ciudadanos que estén inscritos en el padrón electoral concurren a emitir su voto. Por esta razón, del porcentaje del total de ciudadanos que acudió a votar resultará ganador quien tenga una mayor votación en su favor. Es posible que de todo el padrón concurren a votar, por ejemplo, el 60%, y de ese porcentaje el triunfador obtenga sólo el 25%. Por esta razón se denomina de mayoría relativa, debido a que si se tratara de mayoría simple necesitaría el 50% más uno de todos los que integran el padrón. Se toma en cuenta para la elección de estos diputados el número de distritos uninominales en los que está

dividida la República Mexicana, siendo 300, correspondiendo al número de diputados de mayoría relativa expresado en la Carta Magna.

Por el sistema de representación proporcional se eligen a 200 diputados, mediante el sistema de listas regionales, que serán votadas por cada una de las circunscripciones plurinominales. La Constitución establece que son 5 circunscripciones en el territorio nacional. Para cada una de éstas, los partidos presentan una lista de candidatos ante el órgano encargado de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral, y de acuerdo con las fórmulas de asignación se designarán por orden de prelación a los diputados que les correspondan a los partidos políticos que tengan derecho a ocupar estos escaños.

Es necesario para que un partido político obtenga el registro de sus listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional también haber registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuanto menos 200 distritos, y para tener derecho a la asignación de diputados plurinominales debe de haber obtenido el 2% de la votación emitida en las circunscripciones plurinominales.

El máximo de diputados que deberá tener un partido político son 300 miembros. Por consiguiente, toda solicitud y reforma a la Carta Magna, así como las propuestas para nombrar a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, encargado de la organización de los comicios, deberán ser por consenso entre dos o más partidos, ya que ningún partido que tenga el máximo de 300 diputados alcanzará la mayoría requerida para poder efectuarlas.

Para la aplicación de estas bases constitucionales, se establecieron los mecanismos correspondientes en la ley ordinaria. Con esta legislación electoral, se comenzó a emplear nuevos términos en el lenguaje jurídico. "El establecimiento de fórmulas de asignación, a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el Derecho Electoral Mexicano, entre ellos, los de votación total, votación efectiva y

votación nacional, que fueron utilizados por dicha ley así como por el código electoral de 1987, con análogo sentido. El código actual de 1990 emplea una terminología distinta, derivada de la reforma al artículo 54 constitucional aprobada este mismo año. Los dos conceptos más importantes que introduce son los de votación emitida y votación nacional emitida (o simplemente, votación nacional)."¹⁹⁰ Este referido ordenamiento vigente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), regula en sus artículos 12 a 17 el procedimiento a seguir para la integración de la Cámara de Diputados. Los conceptos básicos son los siguientes:

Votación total emitida. Es la suma de todos los votos depositados en las urnas.

Votación nacional emitida. Es el resultado de deducirle (restarle) a la votación total emitida los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido 2% y los votos nulos.

Cociente natural. Es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados por el principio de representación proporcional.

Resto mayor. Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

Cociente de distribución. Es el resultado de dividir el total de votos del partido político, al que se le vayan a aplicar los límites establecidos en las fraccs. IV y V del art. 54 constitucional, entre las diputaciones por asignarse a este partido.

Votación nacional efectiva. Es el resultado de deducirle a la votación nacional emitida los votos del o de los partidos a los que se hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fraccs. IV y V del art. 54 constitucional.

Votación efectiva por circunscripción. Es el resultado de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos de las fraccs. IV y V del art. 54 constitucional en cada una de las circunscripciones plurinominales.

Para que un partido tenga derecho a que se le tome en cuenta en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional debe registrar sus listas regionales, siempre que acredite que registró fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales, además de haber obtenido

¹⁹⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Harla, México, 1991, p. 68.

cuando menos 2% del total de la votación emitida."¹⁹¹ Para efectuar la asignación de diputados de representación proporcional se emplean fórmulas matemáticas. Se presenta a continuación un método, ejemplificado:

En la fracción V del artículo 54 constitucional se impone un límite a la sobrerrepresentación que pudiera alcanzar un partido político, con los diputados que obtiene por representación proporcional. Esto se deriva de que al tener oportunidad un partido que alcanza la mayoría de los triunfos en los distritos uninominales, más los correspondientes de representación proporcional, el porcentaje de ocupación de la Cámara de Diputados puede rebasar el porcentaje de votación obtenida en el país. Se presentan las siguientes cifras de votación:

Partidos	Votos	Constancias de Mayoría
A	14,600	230
B	10,400,000	48
C	8,500,000	22
D	2,500,000	0
E	450,000	0
Votos nulos	250,000	0
Votación total emitida	36,700,000	0

Seguindo los mecanismos previstos en el COFIPE (art. 12), la votación nacional emitida (VNE) se obtiene restándole a la votación total emitida (VTE) los votos nulos (Vn) sumados con los votos a favor de partidos que no alcanzaron el 2% requerido, los conocidos también como votos inutilizables (Vi).

¹⁹¹ OVIEDO DE LA VEGA, Andrés y Juan Ignacio OVIEDO ZÚNIGA. Legislación Electoral Mexicana Comentada, Oxford, México, 1998, p. 54.

* Ejemplo tomando como base el presentado por ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, en La reforma política de 1996 en México. Ob. cit., pp. 153-160.

Se esquematizaría con la siguiente fórmula:

$$VNE = VTE - (Vn + Vi)$$

En cifras, tomadas del ejemplo, quedaría de la siguiente manera:

$$VNE = 36,700,000 - (250,500 + 450,000) = 36,700,000 - 700,000 = 36,600,000.$$

En el caso de los votos inutilizables, se toma la cifra de 450,000, que corresponde a los votos del partido "E", que en la hipótesis se considera que no alcanzó el 2% de la votación.

Para continuar, es necesario obtener el cociente natural (CN), resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

Se esquematizaría con la siguiente fórmula:

$$\frac{VNE}{200} = CN$$

En cifras, quedaría de la siguiente manera:

$$\frac{36,000,000}{200} = 180,000$$

De acuerdo con el COFIPE (art. 14), se determina cuántos diputados se le asignarían a cada partido conforme al número de veces que contenga su votación al cociente natural:

Partidos	Votación	Cociente Natural	Resultado
A	14,600	180,000	81.11
B	10,400,000	180,000	57.77
C	8,500,000	180,000	47.22
D	2,500,000	180,000	13.88

Debido a que no se pueden asignar fracciones de diputado, se redondean a números enteros, quedando de la siguiente manera:

Partidos	Votación	Fracción excedente equivalente al resto mayor
A	81	0.11
B	57	0.77
C	47	0.22
D	13	0.88
Total	198	

Como la suma de diputados es de 198, es necesario asignar los 2 que faltan para completar los 200 diputados. Se recurre entonces al resto mayor, y de acuerdo con la legislación electoral (art. 13 párrafo dos y art.14 párrafo uno, inciso b) del COFIPE), los partidos políticos con los restos mayores tendrían derecho a los dos diputados aún no distribuidos. Por consiguiente:

Partidos	Diputados por cociente natural	Diputados por resto mayor	Total
A	81	0	81
B	57	1	58
C	47	0	47
D	13	1	14
Total	198	+2	200

Una vez asignados, hay que atender si es necesario usar alguno de los límites previstos en las fracciones IV y V del artículo 54. Para ello, hay que aplicar lo indicado en el COFIPE (art. 14 párrafo 2) y sumar los diputados obtenidos por ambos principios:

Partidos	Diputados de mayoría	Diputados por representación proporcional	Total
A	230	+81	311
B	48	+58	106
C	22	+47	69
D	0	+14	14
Total	300	200	500

El partido "A" rebasa el límite establecido en la fracción IV del artículo 54 constitucional, ya que tendría más de 300 diputados, por lo que primero hay que considerar que hay que restarle 11 de los diputados de representación proporcional.

Pero aún así quedaría por encima del límite del 8% de la votación, ya que el partido "A" obtuvo 14,600,000 que en relación con la votación nacional emitida de 36,000,000, representan el 40.55%. Si se le dejan los diputados asignados por representación proporcional, resulta que el espacio que ocuparía del total de la Cámara de Diputados sería del 60%, y con ello rebasaría en 19.45% su porcentaje de votación.

Ejemplificado, quedaría de la siguiente manera:

Porcentaje de la Cámara = 60

Porcentaje de votación = 40.55

Como resultado:

$$60.00 - 40.55 = 19.45$$

El límite de sobrerepresentación sería:

$$40.55 + 8.00 = 48.55$$

Por consiguiente, el partido "A" no podría ocupar más del 48.55% de la Cámara, y este porcentaje representa 242 diputados. Aplicados los límites previstos en el artículo

54 constitucional, a las 230 constancias de mayoría ganadas por el partido, se le sumarían solamente 12 curules de representación proporcional en lugar de las 81 que resultaron de la primera asignación.

En tal virtud, el partido "A" recibiría 12 lugares por representación proporcional, y los 188 lugares restantes de las 300 curules originales se repartirán entre los demás partidos, siguiendo las reglas del COFIPE (art. 15), que consiste en obtener la votación nacional efectiva, deduciendo la votación nacional emitida los votos de los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, y esta votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural. La votación nacional efectiva se divide entre el nuevo cociente, para obtener el número de diputados por asignar, y en caso de quedar lugares por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores.

El COFIPE también prevé la posibilidad que más de un partido político quede sobrerrepresentado. Siguiendo con los ejemplos, se puede presentar el siguiente caso:

Partidos	Porcentaje de votación nacional emitida	Constancias de mayoría
A	28%	133
B	26%	125
C	23%	41
D	18%	1
E	5%	0

Al aplicar las fórmulas ya mencionadas, resultaría lo siguiente:

Partidos	Porcentaje de votos	Diputados de representación proporcional
A	28%	56
B	26%	52
C	23%	46
D	18%	36
E	5%	10

En este ejemplo, el partido "A" y "B" rebasarían los puntos porcentuales permitidos por la Constitución. Se puede esquematizar de la siguiente forma:

Partidos	Porcentaje de votos	Porcentaje de Cámara al sumar sus diputados por ambos principios	Sobre representación	Exceso sobre 8%
A	28	$(133+56=189)$ 37.8	9.8	1.8
B	26	$(125+52=177)$ 35.4	9.4	1.4

Se tendría que aplicar el límite por sobrerrepresentación a ambos partidos; en el caso del "A", restándole 9 diputados de representación proporcional de los 56 que teóricamente le tocarían, debido a que esos 9 equivalen al 1.8% de la Cámara en que rebasó el 8%. Al partido "B" se le restarían 7 diputados que representan el 1.4 % de exceso.

Una vez mostrado a grandes rasgos el sistema de asignación de diputados por representación proporcional, es oportuno mencionar que de efectuar la propuesta de modificación a los artículos 52 y 53 constitucionales, sería necesario modificar las bases contenidas en el artículo 54, adecuándolas proporcionalmente a la reducción de los miembros de la Cámara electos por representación proporcional y al aumento de diputados electos por mayoría relativa.

El texto propuesto sería el siguiente:

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 100 distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 400 diputados por ambos principios.

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

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos

políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Se propone la reducción del mínimo de candidaturas de diputados por mayoría relativa que puede contar un partido político para postular candidatos a diputados de representación proporcional, siendo que al disminuirse el número de legisladores electos por este sistema también se debe disminuir este mínimo exigido. Se establece un nuevo número máximo de diputados que puede contar un partido político por ambos principios, debido a que se amplía a 400 diputados electos por mayoría relativa. Esto determina que un solo partido político pueda por sí mismo decida cuestiones fundamentales, como las reformas constitucionales, sin embargo, se contaría con una mayoría electa directamente por el voto del ciudadano.

CONSIDERACIONES FINALES

En la presente LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, siendo ésta una asamblea que disfruta de una composición plural equilibrada entre los partidos políticos que la componen, y que sólo con el acuerdo y consenso de dichas fuerzas políticas se pueden llevar a cabo diferentes acciones legislativas, se han originado varias propuestas para la reforma del Poder Legislativo mexicano. Dichas proposiciones se refieren principalmente al fortalecimiento del Congreso de la Unión, en un sistema político donde el Presidente de la República predomina sobre los otros dos órganos de poder.

Las iniciativas de reformas a diversos artículos constitucionales tienen en común varios puntos, sin embargo, también contienen elementos que difieren mucho. No obstante, demuestran un interés por parte de los legisladores de originar cambios en la estructura de un sistema político donde el Legislativo sólo aprobaba, sin objeción alguna, las iniciativas provenientes del titular del Ejecutivo. Es importante destacar que todas estas propuestas tienen como origen el mismo Poder Legislativo.

Las iniciativas que a continuación se presentan son seleccionadas de entre diversas propuestas de reformas relativas al Poder Legislativo, en primer lugar por tratarse de iniciativas de cambios a la Constitución Política de nuestro país, y en segundo por tener en común los temas abordados en el presente documento, en especial, la integración de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional.

En la Gaceta Parlamentaria, año IV, número 717, del miércoles 28 de marzo de 2001, se publicó una iniciativa presentada por el diputado Amador Rodríguez Lozano, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la sesión del martes 27 de marzo de 2001, relacionada con reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política, con relación al Poder Legislativo. Se señala en su exposición de motivos que los anhelos de desarrollo democrático y mejora social del pueblo mexicano

han llevado a la imperiosa necesidad de realizar una Reforma del Estado profunda, que tenga como premisa fundamental de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo el estricto respeto a la autonomía de este último, ya que su composición plural representa un factor fundamental para su independencia política.

Se formulan propuestas concretas de reformas constitucionales, las cuales agrupa en cinco grandes apartados: mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión; fortalecer la vinculación de los miembros del Congreso con sus representados; impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federal; vigorizar el papel del Congreso de la Unión, y fortalecer al Senado de la República.

Se destaca principalmente el establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, consistiendo éste en un conjunto de normas claro y sistemático para aquellos legisladores que no conduzcan su actuación dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas, por lo cual se propone crear la base constitucional de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, y sancionar con más rigidez a aquellos legisladores que no asisten a las sesiones. Se propone que el Presidente de la Cámara velará no por el "fuero constitucional", sino "por las inmunidades parlamentarias de los legisladores", debido la locución constitucional vigente es impropia, ya que da la idea de privilegio. Formula una nueva regla sobre quórum de asistencia, debido a que la creciente complejidad de los asuntos públicos y el aumento en el volumen de trabajo de las cámaras ha dejado impacto en la forma de funcionamiento del Congreso de la Unión, por lo que la iniciativa propone eliminar la exigencia del quórum de asistencia para que haya sesiones válidas de las cámaras del Congreso, pero no propone cambiar las reglas relativas al quórum requerido para instalar las cámaras, ni el requerido para la votación.

Se plantea la creación de un sistema integral de apoyo al trabajo legislativo; el establecer la facultad de las Comisiones de aprobar algunos proyectos de decreto; otorgar permisos al Presidente de la República por ausencias mayores a un mes y por lo tanto éste no necesite del permiso del Congreso de la Unión o, en su caso, de la

Comisión Permanente, sino simplemente dé aviso al Congreso para el caso de ausencias cortas del territorio nacional, inferiores a los treinta días; el establecimiento de un juicio político, por incumplimiento reiterado de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la introducción de la iniciativa popular y el referéndum, para permitir a la ciudadanía intervenir en el proceso de formación de las leyes, ya sea en el momento de la presentación de la iniciativa respectiva, o en un momento posterior a la aprobación de una ley por parte del Congreso de la Unión.

En la misma propuesta de reforma constitucional se plantea la reelección inmediata de diputados y senadores, argumentando que uno de los factores señalados como relevantes para explicar la debilidad del Poder Legislativo mexicano ante el Poder Ejecutivo es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria, lo que dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Este principio de la reelección inmediata de los legisladores federales, continuando con la exposición, tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o Estado. Para evitar lo que el mismo documento denomina como "enquistamiento en el Congreso" por muchos años de algunos diputados, y en consideración de que la movilidad política periódica es sana para la vida pública nacional, la propia iniciativa ha establecido tres acotaciones al principio de la reelección de los legisladores federales.

La primera consiste en fijar un límite de una al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y de dos para el caso de los diputados federales. La segunda acotación consiste en prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para diputados y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional. Por último, se consideró pertinente vincular el principio de la reelección de los legisladores federales, con el de la eficiencia y empeño en la realización de las tareas que la Constitución y la ley asignan a los representantes

populares. Para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva. Se trata así, de estimular el trabajo político legislativo, como condición de la reelección a un cargo senatorial

La iniciativa aborda otros puntos para su incorporación a la Carta Magna, como son: establecer el trámite legislativo con consulta popular previa, en virtud de la cual cada cámara, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, podría decidir la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto; establecer la facultad del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo; realizar cambios en el formato del informe presidencial, elevando a rango constitucional la hasta ahora práctica política de que el presidente de la República se dirija personal y verbalmente al Congreso General; además, se sugiere hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el mensaje que en relación con el informe dirigiría el titular del ejecutivo al Congreso de la Unión, haciendo referencia general tanto al informe presentado, como al programa legislativo del año próximo. Asimismo, se adicionaría un nuevo mecanismo de intervención de los grupos parlamentarios en la contestación al informe y mensaje presidenciales, estableciendo la obligación de los legisladores de guardar el debido respeto a la investidura del Presidente de la República.

Otros cambios propuestos son: el establecimiento de un mecanismo alternativo cuando no se apruebe el Presupuesto de Egresos, permitiendo que, al no aprobarse el presupuesto y la ley de ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el Presupuesto y la Ley de Ingresos del año anterior; la creación de preguntas dirigidas y comparecencias mensuales de Secretarios de Estado; facultar al Senado para ratificar nombramiento de algunos Secretarios (Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores); dar mayores facultades a las Comisiones de Investigación; fortalecer al Senado de la República al crear nuevas reglas sobre aprobación de la Ley de Ingreso permitiendo su intervención en la aprobación del Presupuesto de Egresos, darle facultades para intervenir en el proceso de negociación

de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional y facultarlo para aprobar los instrumentos internacionales que suscriba el Ejecutivo Federal; la rendición de informes trimestrales al Senado sobre el desarrollo de la política exterior por parte del Ejecutivo, y la regulación constitucional de los grupos parlamentarios.

En lo que se refiere a la composición del Congreso, se plantea la reducción del número de diputados por representación proporcional y la supresión de la figura de senadores de representación proporcional. La iniciativa expone que las circunstancias que vive México en la actualidad difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en la de Senadores, principalmente por mostrarse en la actualidad un sistema de partidos sólido y estructurado. Se propone una reducción en el número de diputados de representación proporcional a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado, debido a que los partidos políticos son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales. "Por lo tanto - señala el texto-, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa, e incluso suprimido, como se propone para el caso del Senado." Como consecuencia de este cambio, y para mantener la misma proporción en relación con los topes a la sobre-representación establecidos en el artículo 54 constitucional, se propone disminuir de 300 a 240 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

De acuerdo con este texto, el necesario fortalecimiento del Poder Legislativo tiene que realizarse conforme a una reforma integral en diversos aspectos, tanto en su composición como en sus facultades. Se coincide con el punto de vista expuesto en la iniciativa comentada en lo relativo a la composición de la Cámara Baja, debido a que, como anteriormente se mencionó en páginas anteriores, la modificación al tamaño de la

misma debe realizarse mediante la reducción de los diputados elegidos por representación proporcional, con el propósito de que dicha representación sea un complemento a la elección de los diputados por mayoría relativa, que al fin y al cabo es el eje principal de la representatividad de la Cámara de Diputados.

En la sesión del jueves 4 de octubre de 2001, se presentó una iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada por el diputado Gregorio Urías Germán, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Publicada en la Gaceta Parlamentaria, año IV, número 852, del viernes 5 de octubre de 2001, se plantea una adición y reforma a los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo incorpora el libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la iniciativa se señala que ésta tiene el propósito de establecer el derecho al voto en las elecciones presidenciales de quienes se hallan avecindados en otra nación, y establecer las condiciones de su participación, organización y representación. Se propone el aumento del número de integrantes de la Cámara de Diputados, refiriéndose únicamente a los legisladores electos según el principio de representación proporcional. Se plantea agregar una circunscripción electoral más sobre las 5 en que actualmente se divide al país, dentro del sistema mixto al que se encuentran sujetos los comicios de carácter federal. Trata del establecimiento de la forma en que será electa una parte de la Cámara de Diputados, que representaría a los mexicanos avecindados en el extranjero. Estos ciudadanos elegirían 40 diputados. De esta manera, el conjunto de los integrantes de la Cámara baja se elevaría a la cantidad de 540.

Este documento, a diferencia de la mayoría de las propuestas que sugieren la disminución de los diputados de representación proporcional, plantea la posibilidad de aumentarlos. Esta modificación tiene principalmente el objetivo de permitir una forma de representación a los ciudadanos mexicanos que residen en grandes comunidades en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos de América. La proposición tiene una

gran relación con el voto de los mexicanos en el extranjero, tema que implica una serie de debates sobre su conveniencia, además de oponerse a la corriente mayoritaria que plantea la reducción de los integrantes de la Cámara baja, por lo cual se ve difícil aceptar la propuesta tal y como fue planteada.

En la Gaceta Parlamentaria, año IV, número 862, del viernes 19 de octubre de 2001, se publicó la iniciativa referente a efectuar reformas a diversas disposiciones: a la Constitución Política, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado José Soto Martínez del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 18 de octubre de 2001. En lo relativo a la Ley Fundamental, se plantea una reforma a los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 60, 77, 115, 116, y 122 de la Constitución.

En una breve exposición de motivos, señala en lo concerniente a la integración del Congreso que es necesario actualizar y perfeccionar, con base en la experiencia y la voluntad popular, la composición del Congreso Mexicano; que es una tarea impostergable transformar a este cuerpo colegiado, en consonancia y a la altura de las expectativas y realidades del pueblo mexicano y que es menester agilizar y eficientar la tarea que el electorado confirió a cada uno de los diputados y senadores; por lo cual es necesaria la reducción de miembros en ambas Cámaras del Congreso, con el fin de facilitar las sesiones, debates, procedimientos de discusión, y, en general, todo su funcionamiento.

Se propone que la Cámara de Diputados esté integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y la Cámara de Senadores se integrará por 96 senadores, tres por cada Estado y tres por el Distrito Federal, elegidos según el principio de mayoría relativa.

Esta iniciativa, a pesar que propone de manera concreta varios cambios a diversos artículos de las leyes mencionadas, tiene una exposición de motivos pobre, a diferencia de otras ponencias presentadas por otros diputados, que ofrecen sus razones de una mera más detallada y con un amplio sustento. No coincide con las propuestas realizadas tanto por académicos como por legisladores, de disminuir el número de integrantes de la Cámara de Diputados sin afectar la representación de las minorías. Inclusive plantea suprimir la representación de primera minoría en el Senado, al considerar de los tres integrantes electos por cada entidad federativa deben ser electos por mayoría relativa. Esta sugerencia sobre la desaparición de la representación proporcional excluye la participación de nuevos o pequeños partidos políticos, los cuales, a pesar de no contar con una gran representación, enriquecen con su opinión el debate político.

El diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del miércoles 21 de noviembre de 2001, presentó un proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política, en materia de reelección inmediata limitada, de los senadores y diputados federales, siendo publicada en la Gaceta Parlamentaria, año V, número 884, al día siguiente. Esta iniciativa sólo se centra en el tema de la reelección legislativa.

En la exposición de motivos, se indica que dicha iniciativa pretende contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, para lo cual se requiere la participación de este órgano especializado, profesional y altamente vinculado con los núcleos poblacionales en él representados. Se considera que la prohibición constitucional sobre la reelección inmediata de los legisladores federales impide la profesionalización de los congresistas y la especialización en las funciones parlamentarias, debilita la posición del Poder Legislativo frente a los demás poderes y obstruye la conexión política de los senadores y diputados con los distritos electorales y sus votantes.

La reforma propuesta, según el texto presentado, propiciaría una mayor independencia de los miembros del Poder Legislativo; favorecería la mejor

estructuración y organización de las Cámaras; la especialización parlamentaria y promovería que el legislador fortaleciera su sentido de responsabilidad con sus representados. En el caso de los Senadores, se prevé que la reelección se limite a dos ocasiones, por otros dos periodos de seis años. En cuanto a la Cámara de Diputados, se sugiere que la reelección solamente pueda presentarse en 5 ocasiones, por periodos de tres años, con lo cual ambos tipos de legisladores podrían durar en el ejercicio de la función, si resultasen reelectos, un máximo de 18 años. Para volver a estar en posibilidad de contender por el mismo cargo, sería preciso que el legislador dejara pasar cuando menos un periodo intermedio.

En la Gaceta Parlamentaria, año V, número 888, del miércoles 28 de noviembre de 2001, se publica una iniciativa sobre reformas a diversos artículos de la Constitución, en materia electoral, presentada por el diputado Rufino Rodríguez Cabrera, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 27 de noviembre de 2001. El tema principal es la composición del Poder Legislativo.

Este proyecto destaca en su exposición de motivos que el sistema actual de representación (que tiene como objeto atribuir a cada partido político el número de cargos de elección popular que resulte proporcional y simétrico a los votos obtenidos en la contienda electoral, y donde los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral, en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos) corresponde a una época muy diferente a la prevaleciente en nuestros días, y difiere casi en su totalidad con aquellos años de la reforma concebida hace años, y en atención a esas notorias divergencias, se considera oportuno plantear diferentes adecuaciones al mecanismo de asignación de cargos legislativos bajo el principio de representación proporcional.

Esta propuesta –señala el documento– gira en torno a la conveniencia de instituir la figura de las candidaturas de prelación; situación que modificaría las formas de acceso a los cargos legislativos a que tengan derecho los diferentes partidos políticos bajo el principio de representación proporcional. Este sistema establece que los

candidatos registrados por los partidos políticos como integrantes de una fórmula de mayoría relativa deban ser los mismos que sean considerados como candidatos de representación proporcional en las diferentes circunscripciones. Los contendientes que por cada partido hayan obtenido un mayor porcentaje de votos en sus correspondientes demarcaciones circunscriptoriales serán quienes tengan la posibilidad de ocupar un escaño legislativo a través de la vía de representación proporcional.

Se considera que esta figura estimularía la competitividad de quienes sean registrados bajo tal representación, situación que llevaría implícito un mejoramiento al sistema de partidos, porque al asignarse tales legisladores en función a los mejores resultados porcentuales obtenidos en las diferentes circunscripciones por los distintos partidos, se estaría incentivando la participación de los candidatos que hayan diseñado una campaña electoral eficaz y altamente competitiva.

El texto del artículo 52 propuesto preceptuaría que la Cámara de Diputados esté integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante un sistema de prelación en donde las diputaciones que le correspondan a cada partido por el principio de representación proporcional estarán determinadas por los mayores porcentajes de votación que cada candidato haya obtenido en sus respectivas demarcaciones. Los artículos 53 y 54 darían las bases para que la legislación electoral aplique este sistema.

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se formula que los 32 senadores de representación proporcional sean elegidos mediante el sistema de prelación a asignarse en una sola circunscripción plurinominal nacional, y la ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La composición de la Cámara de Diputados se mantiene como la actual, la propuesta se centra solamente en un nuevo sistema para la elección de los diputados de representación proporcional.

En la Gaceta Parlamentaria, número 902-I, del lunes 17 de diciembre de 2001, se publicó una iniciativa que tiene por objeto la reforma a diversos artículos constitucionales y del COFIPE, en materia de integración del Congreso de la Unión, presentada por el diputado Uuc-Kib Espadas Ancona, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del viernes 14 de diciembre de 2001.

En el análisis presentado en esta iniciativa, se hace hincapié en la evolución histórica y resultados obtenidos a partir de la incorporación de la representación proporcional. Para la Cámara de Diputados se propone que el sistema mixto de representación se mantenga, pero en una relación paritaria. De los 500 diputados, 250 deben surgir de los distritos electorales uninominales, luego de una redistribución que equilibre la composición de los propios distritos electorales del país con criterios de población, pero también de cultura, tradición, actividad, vocación, etc., y otros 250 que sean electos bajo el principio de representación proporcional en un sistema de listas de prelación propuestas para cada circunscripción que la ley determine, recogiendo los criterios antes mencionados.

En cuanto a la Cámara de Senadores, debido a que en la última reforma electoral la representación proporcional basada en una lista nacional se pone en entredicho al propio pacto federal, se propone una conformación a partir del principio de proporcionalidad pura, dividiendo al país en 32 circunscripciones cuyos límites serán los mismos que los linderos de las propias entidades federativas. En cada entidad habría listas de cuatro propuestas por cada partido político con registro nacional y cada estado tendría una representación popular fiel y precisa de sus fuerzas políticas en la Cámara de Senadores. De esta manera, según la iniciativa, el debate del pacto federal quedaría salvado, y la pluralidad de este cuerpo colegiado quedaría garantizada.

La iniciativa comentada plantea una reducción equilibrada para la integración de la Cámara de Diputados, pero no contempla la disminución de sus integrantes. Con lo que respecta a la Cámara de Senadores, se contempla la eliminación del sistema electoral de mayoría relativa, y que sin embargo mantiene en la Cámara de Diputados.

En la Gaceta Parlamentaria, año V, número 965, del viernes 22 de marzo de 2002, se publicó la iniciativa referente al proyecto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 20 de marzo de 2002. Esta propuesta sólo menciona el tema concerniente al funcionamiento de la Cámara de Diputados, por lo que plantea reformar los artículos 65, 66, 69 y 78 constitucionales para eliminar la mención de los periodos de sesiones ordinarias y establecer que las Cámaras del Congreso tienen que reunirse en pleno cuando menos tres veces al mes para resolver asuntos de su competencia. También pretende reformar los artículos 84, 85, 87, 88, 89, 93 y 99 de la Constitución, para omitir las menciones a los recesos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En la sesión del miércoles 20 de marzo de 2002, fue presentada por el diputado Felipe Calderón Hinojosa, del grupo parlamentario del PAN, una iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo, la cual fue publicada al día siguiente en la Gaceta Parlamentaria, año V, número 965. La exposición de motivos señala la importancia de fortalecer la división de poderes y por distinguir las facultades de los mismos, sin perder de vista su función de contrapeso mutuo, asegurando así la eficaz marcha del Estado.

Los puntos principales de la iniciativa versan sobre lo siguiente:

1. Ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias, de un mes y medio a cuatro meses; y se plantea que el primer periodo de sesiones ordinarias tenga el plazo que actualmente se dispone de tres y medio meses, y de cuatro meses cuando toma posesión el Presidente constitucional;
2. Adelantar la fecha de presentación del proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como adelantar la presentación y revisión de la cuenta pública;
3. Precisar el procedimiento en caso de ausencia absoluta o vacante de algún legislador;

4. Ampliar las facultades del Congreso en materia de revisión respecto a los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, así como lo relativo a la imposición de contribuciones, con la finalidad de transparentar el ejercicio de los recursos públicos y fortalecer la facultad de fiscalización y control;
5. Establecer el servicio legislativo de carrera, como una norma básica desde el orden constitucional;
6. Establecer la facultad de integrar comisiones para investigar no sólo asuntos de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, sino para cualquier asunto de interés nacional. Los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se hagan del conocimiento del pleno de la Cámara Respectiva, del Ejecutivo Federal y en su caso del Ministerio Público Federal, cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal.
7. Reección inmediata de legisladores. La iniciativa indica que con esta figura se permitirá en primer lugar que la ciudadanía juzgue y valore el desempeño de los legisladores, teniendo la oportunidad cada tres años de señalar los errores y los aciertos; además se profesionalizaría a los legisladores, ya que el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se adquiere de manera inmediata sino a través de una carrera legislativa. Se propone reformar nuestra Carta Magna para que los senadores sean ser reelectos para un periodo inmediato, y los diputados lo sean hasta por tres periodos consecutivos. La limitación referida es con la finalidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativos, con lo que se guardaría un equilibrio entre la experiencia y las ideas nuevas. También se plantea disponer que los diputados propietarios a las legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalen las constituciones de los Estados.

La más reciente iniciativa sobre reformas para fortalecer al Poder Legislativo fue publicada en la Gaceta Parlamentaria, año V, número 973, del viernes 5 de abril de 2002, presentada por el diputado Uuc-K'ib Espadas Ancona, del grupo parlamentario del

PRD, en la sesión del jueves 4 de abril de 2002. Expone que uno de los capítulos sustanciales de la agenda política acordada por consenso de los grupos parlamentarios en la Comisión Especial para la Reforma del Estado es el equilibrio de los poderes públicos.

En principio lo que plantea la iniciativa, según lo dispuesto en su texto, es el fortalecimiento del Poder Legislativo, lo que invariablemente le conferiría rasgos parlamentarios a nuestro sistema político, ya que se trata de dotar al Poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, que tendrá que rendir cuentas de sus actos a las Cámaras legislativas de manera más cotidiana. Más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo -indica el documento-, se trata de diseñar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que le obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión. La iniciativa tiene el objetivo de conferirle mayores facultades a las Cámaras de Diputados y de Senadores, y en general fortalecer sus estructuras y mecanismos de funcionamiento para que puedan cumplir con los deberes derivados del redimensionamiento del Poder Legislativo.

Entre las nuevas facultades propuestas para el Congreso de la Unión están: la ratificación de los nombramientos y la moción de censura para los secretarios de despacho y de los titulares de los órganos autónomos del Estado hechos por el Presidente de la República; el Congreso tendrá la facultad de analizar, discutir, modificar y en su caso aprobar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo que le envíe el titular del Poder Ejecutivo antes de que se cumplan los primeros seis meses de su gestión; el Presidente de la República en su informe de Gobierno escuchará los planteamientos que hagan los legisladores a nombre de cada una de sus fracciones parlamentarias, presentará un informe por escrito, mismo que habrá remitido al Congreso de la Unión ocho días antes para su conocimiento y análisis previo, dará un mensaje a la Nación y responderá a los cuestionamientos por cada fracción parlamentaria, conforme a establecido en la Ley Orgánica del Congreso.

Otras propuestas son las siguientes: el Congreso expedirá las bases para el funcionamiento del servicio civil de carrera del Poder Legislativo y la modernización de los apoyos al trabajo legislativo en su Ley Orgánica. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 1º de octubre o hasta el 15 de noviembre. La Cuenta Pública del año de ejercicio deberá ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de abril del mismo año. Se plantea ratificar por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes los nombramientos que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda, del Secretario de Relaciones Exteriores, del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

En lo que se refiere al Ejecutivo, éste deberá promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en un plazo no mayor de 15 días naturales a partir de su expedición; deberá nombrar, con aprobación del Senado, al Secretario de Hacienda, al Secretario de Relaciones Exteriores, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; celebrará con la ratificación del Congreso los tratados internacionales, y será sujeto de juicio político. Los secretarios de despacho, los titulares de los órganos autónomos del Estado y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Por último, las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés nacional. Los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se harán del conocimiento del pleno de la Cámara respectiva y del Ejecutivo Federal, así como del Ministerio Público Federal cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, para que se adopten las medidas procedentes. Esta iniciativa, junto con la presentada en días pasados por el propio

diputado Espadas Ancona, en lo relativo a la composición del Poder Legislativo, da como resultado una reforma integral a dicha institución.

Estas propuestas realizadas por los diputados de distintos partidos políticos destacan la importancia del fortalecimiento del Poder Legislativo, para brindarle realmente el carácter de contrapeso y equilibrio de los otros poderes, papel que no pudo ejercer por muchos años. Sin desplazar al sistema presidencial que ha caracterizado a nuestro país, las reformas planteadas, una vez discutidas y seleccionando sus mejores aspectos, serán el eje fundamental en la transformación del Poder Legislativo Federal, y en lo referente a su composición, principalmente en el redimensionamiento de sus miembros electos por representación proporcional, se obtenga una representatividad más acorde con los tiempos actuales de pluralidad, democracia y proximidad con el electorado.

CONCLUSIONES

1. La democracia no puede concebirse solamente como una forma de gobierno. Debe considerarse que por democracia también se entiende un modo de vida y de pensamiento, donde el ciudadano goza de libertad e igualdad, y se conduce dentro de un ambiente de tolerancia, cooperación y solidaridad mutua.
2. Como forma de gobierno, la democracia permite a la ciudadanía la libre expresión y pluralidad de ideas en el pensamiento político, y donde además puede efectuar la libre elección de sus gobernantes.
3. La democracia directa, como forma pura no existe; sin embargo, su principio de toma de decisiones por parte de todos los gobernados es empleado por instituciones de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, las cuales son necesarias dentro de una sociedad más participativa, por lo que es necesario que el Poder Legislativo contemple la inclusión de estos medios de participación democrática en el ámbito federal.
4. La democracia representativa es una forma de gobierno caracterizada principalmente por la elección mediante sufragio de los representantes de la sociedad, llevada a cabo por los ciudadanos, confiándoles a dichos mandatarios el poder de decisión sobre los asuntos de gobierno. Por este motivo, la vinculación entre el electorado y sus representantes no debe extinguirse.
5. El sistema de mayoría, en cualquiera de sus variantes, es el más aceptado en el mundo, por considerarse que refleja mejor la voluntad del electorado. El sistema de representación proporcional fomenta el desarrollo de la pluralidad de partidos políticos, lo que enriquece las formas de participación de los distintos grupos que conforman la sociedad.
6. El sistema electoral de nuestro país es considerado por algunos autores como un *sistema mayoritario con lista proporcional adicional*, lo que demuestra, con esta

denominación, que la representación proporcional en nuestro país es entendida como un complemento al sistema electoral de mayoría relativa.

7. Los partidos políticos constituyen el móvil adecuado para canalizar la expresión de los distintos grupos y clases sociales que integran a la población de nuestro país, como mediadores entre representantes y representados.
8. Los partidos políticos mexicanos necesitan responder a las inquietudes surgidas en una sociedad que desea una mayor participación en los asuntos políticos, mediante una mayor apertura que favorezca la intervención más directa de sus militantes y simpatizantes, y se pueda cumplir con los fines previstos en nuestra Constitución Política: el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y permitir (de una mejor forma) el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público
9. El sistema bicameral dentro de la doctrina moderna del federalismo permite por un lado la representación de la nación en su conjunto, y por otro, la representación de las entidades federativas que conforman a la Federación. Este sistema también permite un equilibrio de poderes dentro del Legislativo, lo que evita la concentración del poder en una sola asamblea, y que ésta prepondere sobre los órganos Ejecutivo y Judicial. Además se favorece el debate político en la elaboración de la ley, al ser dos cuerpos colegiados los encargados del proceso legislativo.
10. A través de la historia de México se implementó el sistema bicameral principalmente por ser un medio eficaz de control dentro del mismo Poder Legislativo. El sistema bicameral en nuestro país subsistió inclusive durante los gobiernos de carácter centralista, lo que demuestra que su permanencia no fue solamente por ser una característica del federalismo. Este control consiste en impedir que se legisle de manera precipitada, y que una sola Cámara Legislativa tenga facultades que prevalezcan sobre los otros poderes, rompiéndose el equilibrio que deben guardar entre ellos.

11. Nuestra Constitución consagra en su texto a la democracia como una forma de *vida política*, y no solamente como una forma de gobierno. El factor cultural y educativo dentro de esta concepción se ha destacado por varios autores, los cuales destacan la importancia de brindar una educación que fomente la formación cívica y política básica a la ciudadanía. Esta instrucción debe ser impartida desde nivel básico hasta universitario, y fomentada a la población en general mediante campañas publicitarias donde se exponga una cultura de respeto a la democracia, a los derechos humanos y a la ley.
12. Las reformas constitucionales de 1962, 1977 y 1986 tuvieron el objetivo de promover una diversificada concurrencia de corrientes de opinión, a través de los partidos políticos, que tuvieron la oportunidad de tener una mayor voz en la Cámara de Diputados. De ser al principio sólo un sector minoritario, los partidos políticos opositores al partido oficial transitaron a ser protagonistas en el ámbito político.
13. El Poder Legislativo tiene en la actualidad una destacada labor de control hacia el Poder Ejecutivo. Esta función, que durante décadas no ejerció, la llevó a cabo primero como oposición al Partido Revolucionario Institucional, que durante las últimas siete décadas gobernó al país desde la Presidencia de la República; y posteriormente como contrapeso al primer gobierno de un presidente no-miembro de ese instituto político. El Congreso de la Unión debe perfeccionar su funcionamiento, ajustándose a estos tiempos de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. El Poder Legislativo debe fortalecerse para cumplir con una mejor función de equilibrio ante los otros dos poderes, por lo cual es necesario realizar una serie de reformas constitucionales para su revitalización, entre ellas, modificando su composición actual.
14. El sistema electoral de mayoría relativa continúa siendo el más empleado en la elección del Presidente de la República, Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Presidentes Municipales, así como para elegir a las tres cuartas partes del Senado y a las tres quintas partes de la Cámara de Diputados, en atención a su carácter de mayor representatividad y

proximidad con el electorado. Sin embargo, la representación proporcional (principalmente en el Poder Legislativo Federal), es la que ha permitido abrir el camino en la búsqueda de un gobierno democrático pleno.

15. A partir de 1986 la representación proporcional llegó a integrar las dos quintas partes de la Cámara de Diputados, es decir, 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 electos por representación proporcional. El objetivo de dicha reforma a nuestra Constitución en ese entonces era favorecer el pluripartidismo y acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, preservando siempre el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional. Esta reforma fue necesaria para que los partidos de oposición ganaran espacios y participaran dentro de un gobierno que iniciaba su camino hacia un régimen realmente democrático.
16. El aumento de los miembros de la Cámara baja permitió un mayor acceso a más grupos políticos y sociales, así como la consolidación de espacios de los partidos de oposición existentes. Actualmente, después de sucesivos cambios a las bases constitucionales de la integración de la Cámara de Diputados, y de diversos acontecimientos políticos y sociales que permitieron una composición pluripartidista en el Congreso y la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, es necesario considerar una reducción de los diputados electos por representación proporcional, debido a que los partidos políticos son ya opciones electoralmente fuertes que pueden aspirar a obtener más espacios de mayoría relativa.
17. En nuestra opinión, es necesario efectuar una reforma a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales para reducir el número de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados a 100, y aumentar el número de diputados de mayoría relativa a 400. Las principales razones que permiten proponer esta reforma son: la mayor competencia electoral actual, el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de curules de representación proporcional que impide el surgimiento de partidos políticos no representativos, el fortalecimiento de la

autonomía de las instituciones electorales y judiciales, y una necesaria nueva demarcación de los distritos uninominales por parte del Instituto Federal Electoral.

18. El crecimiento de la población en nuestro país es considerado como un factor para incrementar el número de legisladores en la Cámara de Diputados. Para evitar regresar al criterio demográfico para integrar la Cámara baja, y contar con una asamblea legislativa muy numerosa, se sugiere reajustar el número de diputados, aumentando el número de curules de mayoría relativa, y por lo tanto, de representantes electos directamente por la ciudadanía.
19. El acceso al Congreso de partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional (el cual durante el siglo XX fue hegemónico, contando con una mayoría absoluta en ambas Cámaras), permitió una conformación plural y equilibrada en el Poder Legislativo. Con este hecho, se puede pensar ahora en un nuevo ajuste en el número de miembros de la Cámara de Diputados, en esta ocasión para que la representación proporcional sea un complemento a la mayoría relativa y no un factor decisivo en su composición. De esta manera, se expresará mejor el carácter de los diputados como representantes de la nación y no de representantes de los partidos políticos.
20. Diversos académicos han planteado en distintas obras la necesidad de plantear cambios en la composición de la Cámara de Diputados. Los miembros de la presente LVIII Legislatura también demuestran su interés en el tema en sus distintas iniciativas de reformas relativas al fortalecimiento del Poder Legislativo, que junto con otras innovaciones (como la reelección legislativa y concederle mayores facultades al Congreso) permitirán una reforma integral para convertir al Legislativo en un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo, y sea un protagonista responsable de la vida política nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**. Harla, México, 1991.

---- **La reforma política de 1996 en México**. UNAM, México, 1997.

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. **Ciencia del Estado**. 2ª edición, U.N.A.M., 1996.

---- **Ciencia Política**. 3ª edición. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

----- **Del Estado y su Derecho**. Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.

ARRATIBEL SALAS, Luis Gustavo, et. al. **Apuntes de Derecho Electoral. Libro I**. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho Constitucional**. Oxford, México, 1999.

BÁTIZ, Bernardo. **Teoría del Derecho Parlamentario**. Oxford, México, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho Electoral: Instrumento normativo de la democracia**. Porrúa, México, 1980.

---- **Derecho Parlamentario**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993

BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo de. **Derecho Parlamentario**. Oxford, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. 9ª edición. Porrúa, México, 1994

CALZADA PADRÓN, Feliciano. **Derecho Constitucional**. Harla, México, 1990.

CARBONELL, Miguel. **Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México.** 3ª edición. Porrúa, México, 2000.

CARPIZO, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917.** 11ª edición. Porrúa - UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

----- **Estudios constitucionales.** 5ª edición. Porrúa, México, 1996.

----- **Nuevos estudios constitucionales.** Porrúa, México, 2000.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. **Derecho Electoral en México.** Trillas, México, 1999.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. **El sistema político mexicano.** Primera edición, 1972. Joaquín Mortiz, México, 21ª reimpresión 1992.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.** [Traducción de Jesús Ferrero]. Ariel, Barcelona, 1986.

----- **Los partidos políticos.** [Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero]. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. 15ª reimpresión 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA. **Derecho Constitucional Mexicano y comparado.** 2ª edición. Porrúa, México, 2001.

GAMAS TORRUCO, José. **Derecho Constitucional Mexicano.** Porrúa, México, 2001.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **La democracia en México.** 17ª edición. Ediciones Era, México, 1986.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. **El Federalista**. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HURTADO, Javier. **Sistemas de gobierno y democracia**. Cuadernos de divulgación democrática no. 19. 2ª edición. Instituto Federal Electoral, México, 2001.

MADRID HURTADO, Miguel de la. **Estudios de Derecho Constitucional**. 2ª edición. Porrúa, México, 1980.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Porrúa, México, 1983.

MARTÍNEZ GIL, José de Jesús. **Los grupos de presión y los partidos políticos en México**. Porrúa, México, 1992

MORA-DONATTO, Cecilia. **Tomas selectos de Derecho Parlamentario**. Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

MORENO, Daniel. **Derecho Constitucional Mexicano**. 12ª edición. Porrúa, México, 1993.

----- **Los partidos políticos del México contemporáneo**. 12ª edición. PAC, México, 1994.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

OVIEDO DE LA VEGA, Andrés y Juan Ignacio OVIEDO ZÚÑIGA. **Legislación Electoral Mexicana Comentada**. Oxford, México, 1998.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. **El Congreso de la Unión. Integración y regulación.** UNAM, México, 1997.

RABASA, Emilio O. y Gloria CABALLERO. **Mexicano: ésta es tu Constitución.** 11ª edición. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

REYES HEROLEZ, Jesús. **Obras completas.** Tomo III Política. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

ROSSELL, Mauricio. **Congreso y gobernabilidad en México.** Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. **Derecho Constitucional.** 4ª edición. Porrúa, México, 1999.

SANTAOLALLA, Fernando. **Derecho Parlamentario Español.** Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada.** Fondo de Cultura Económica, México-Chile, 1994.

SAYEG HELÚ, Jorge. **El Poder Legislativo Mexicano.** Trillas, México, 1991.

SERNA DE LA GARZA, José María. **Derecho Parlamentario.** McGraw-Hill, México, 1997.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. **Legislación Electoral Mexicana. Génesis e integración.** Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** 32ª edición. Porrúa, México, 1998.

----- **Leyes Fundamentales de México.** 21ª edición. Porrúa, México, 1998

VALADÉS, Diego. **El control del poder.** 2ª edición. Porrúa, México, 2000.

----- **La Constitución Reformada.** UNAM, México, 1987.

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo.** Porrúa, México, 1995.

VENEGAS TREJO, Francisco, et al. **Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Senado de la República I.VI Legislatura, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

VARIOS AUTORES. **75 aniversario de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.** Porrúa, México, 1992.

----- **Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos.** ONU, TEPJF, IFE. México, s/f.

----- **Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral.** Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1999.

----- **Derecho Parlamentario Iberoamericano.** Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

----- **Derecho Legislativo Mexicano.** Cámara de Diputados XI.VIII Legislatura, México, 1973.

----- **El voto y la representación democrática. Apuntes de cultura democrática No. 3.** I.F.E., México, 2000.

----- **Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario.** UNAM, México, 1992.

----- **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral.** Cámara de Diputados L.V Legislatura, T.R.I.F.E., I.F.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1993.

OBRAS DE CONSULTA

BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. **Diccionario de Política.** Tomo L-Z. [Trad. Raúl Crisafio]. Siglo XXI, México, 1982.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Enciclopedia Parlamentaria de México. Vol. I Tomos II, VI y VII. Serie VI. L.V Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

OBRAS HEMEROGRÁFICAS

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios.

No.2 Primera época. Vol. I. Mayo-Agosto.

Instituto de Investigaciones Legislativas.

Cámara de Diputados LIV Legislatura, México, 1991.

Enfoque. Suplemento semanal periódico *Reforma*. Grupo Reforma, 5 de mayo de 2002.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 15 de agosto de 1990.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión. 3 de septiembre de 1999.

Acuerdo Parlamentario del 29 de septiembre de 2000.

MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Noviembre de 1998 Tesis: P./J. 69/98 Página: 189.

MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Noviembre de 1998 Tesis: P./J. 70/98 Página: 191.

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

Secretaría General. Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados.
<http://www.camaradediputados.gob.mx>.

Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx>.

Gaceta Parlamentaria, versión digital. Año III, número 600-I, viernes 29 de septiembre de 2000.

----- Año V, número 965, viernes 22 de marzo de 2002. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>.

Programa de televisión *Reporte 13*, conducido por el periodista Ricardo Rocha. "La revolución en el Congreso." TV Azteca, México, 8 de mayo de 2002.

Periódico *Reforma*, versión digital. <http://www.reforma.com>

<http://www.reforma.com/nacional/articulo/169348/>

http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020505/portada/textos/rpor0000.htm

http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020506/portada/textos/rpor0001.htm

http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020506/nacion/textos/nacint0009.htm