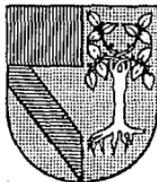


308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA 18
E2

FACULTAD DE DERECHO

con estudios incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



EVOLUCION HISTORICO JURIDICA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO FEDERAL EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

LUISA ESTELA HERNANDEZ CASTILLA

Director: Lic. Héctor Dávalos Martínez

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1993



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 está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION **XVII**

CAPITULO PRIMERO

DEMOCRACIA Y REPRESENTACION

I. Democracia Directa o Pura	5
II. Democracia Semidirecta. Diversas Manifestaciones	8
1 Referéndum	9
a) Definición	10
b) Origen	11
c) Clasificación	12
2. Iniciativa Popular	16
3. Veto Popular	21
4. Plebiscito	23
III. Manifestaciones de la Democracia Semidirecta en México	24
1. Antes de la Reforma Constitucional	28
2. Después de la Reforma Constitucional	31
3. Opiniones Doctrinales	32
IV. Democracia Representativa. Origen y Justificación	35

CAPITULO SEGUNDO

TEORIAS DE LA REPRESENTACION

I. Idea General	47
II. La representación como mandato imperativo	49
III. La representación virtual o del trust	50
IV. La representación fraccionada	52
V. Teoría clásica francesa del mandato representativo o de la representación nacional	53
VI. Teoría organicista alemana	56
VII. Opiniones de la doctrina mexicana	57

CAPITULO TERCERO

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS REPRESENTATIVOS

I. Edad Antigua	67
II. Edad Media	68
1. Absolutismo Monárquico	68
2. Representación Estamental.	70

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

III. Epoca Moderna	71
1. Representación Nacional	71
a) En Inglaterra	71
b) En los Estados Unidos de América	72
IV. Epoca Contemporánea	74

CAPITULO CUARTO

LA REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO

I. Idea General	83
II. En la Constitución de 1824	86
III. En la Constitución de 1836	88
IV. En la Constitución de 1857	90
V. En la Constitución de 1917	93
1. Las Reformas de 1963 y 1972	95
2. Las Reformas de 1977: La Reforma Política	104

CAPITULO QUINTO

EL SISTEMA DE REPRESENTACION POLITICA VIGENTE

I. Las Reformas Constitucionales de 1986 y 1987	121
1. Reformas en Materia de Representación Política Federal	122
2. Reformas en Materia de Representación Política del Distrito Federal	135
3. Reformas en materia electoral	147
II. Las Reformas Constitucionales de 1990	161
1. Instituto Federal Electoral	162
2. Tribunal Federal Electoral.	170
3. Colegios Electorales	174
4. Reformas al Artículo 54 Constitucional.	185

CONCLUSIONES	199
---------------------	-----

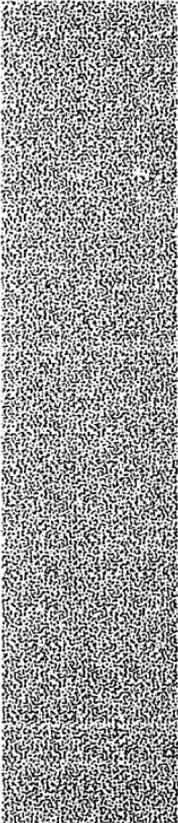
APENDICE.

Cuadro I	Evolución Histórico Jurídica del Artículo 41 Constitucional.	225
----------	--	-----

Cuadro II	Evolución Histórico Jurídica del Artículo 54 Constitucional	233
Cuadro III	Evolución Histórico Jurídica del Artículo 60 Constitucional	242
Cuadro IV	Estructura por nivel del Instituto Federal Electoral.	248
Cuadro V	Instituto Federal Electoral. Consejo General.	252
Cuadro VI	Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección y durante el proceso electoral.	256
Cuadro VII	Medios de impugnación durante los dos años anteriores a la elección.	260
Cuadro VIII	Medios de Impugnación durante el proceso electoral.	264
Cuadro IX	Esquema comparativo. Estructuras orgánicas de los Tribunales Electorales en México.	268
Cuadro X	Supuestos de votación y sus efectos en la representación proporcional.	272
Cuadro XI	Integración de la Camara de Diputados de la XLVI a la LV Legislatura.	276
BIBLIOGRAFIA		280

*“Un pueblo realiza un gran progreso cuando descubre
que lo que determina el rango de una Nación en el
mundo, es la suma de los esfuerzos personales de cada
ciudadano y no el de los gobiernos”*

Le Bon



I N T R O D U C C I O N

La doctrina del derecho natural renace incontrovertiblemente ante la ingrata justificación de un siglo de positivismo jurídico. La legitimidad es la premisa fundamental que se impone a la simple legalidad de las normas jurídicas; y es así como la democracia avanza entre los artificios de las demagogias y los mecanismos de la dictadura.

Legitimidad-democracia, democracia-representación, democracia-justicia, son conceptos necesarios en la aspiración socio-política del bien común.

El devenir histórico nos ha enseñado que la necesidad del sistema representativo nos es hoy virtualmente impuesta, debido a que en las sociedades contemporáneas, con una vida excesivamente compleja, con una creciente especialización de la función pública y con una población numericamente elevada, no es facticamente posible el ejercicio de la democracia directa a la manera de los griegos. Ante la imposibilidad de un gobierno directo, la teoría política desarrolló a lo largo de los siglos la ficción del sistema representativo, por medio del cual se supone que el pueblo está presente en las sesiones gubernativas y legislativas a través de sus representantes. Tal es el *quid* del sistema representativo indirecto: La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se realiza a través de representantes real o virtualmente electos.

Es claro que en el presente trabajo nos centramos en la representación tanto como una técnica concreta, como un sistema político, entresacando los conceptos de la representación jurídica y aplicándola a los espacios de la política nacional. Dicha representación va de la mano con el término "democracia", de hecho es uno de sus elementos constitutivos.

Al menos en teoría, todo sistema que se precie de ser democrático debe ser representativo. Representativo de qué o de quién, representativo de la composición de la realidad social que pretende reflejar, representativo de la mayoría, pero también de las minorías; de los distintos sectores, grupos, instituciones y sociedades intermedias que conforman a la sociedad; de las distintas fuerzas corrientes e ideologías, representativa, en fin, de la heterogeneidad que implica una comunidad humana políticamente organizada.

Lo anterior consiste en hallar la eficacia del sistema representativo; es decir, lograr un consenso entre el gobierno, los partidos políticos y la sociedad respecto de

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

la manera como se va a hacer políticamente operativa la estructura democrática que fundamenta al Estado Mexicano; ya que es innegable que hoy nos encontramos con un pacto social en que se establece un modelo de sociedad democrática con una división formal de poderes y el reconocimiento constitucional de ciertos derechos inviolables de los ciudadanos, límite fundamental del poder público; sin embargo, no existe un consenso en relación a las formas y procedimientos para realizar el ideal democrático y hacer funcional la división formal de poderes; este consenso "la democracia consensual" representa el principal reto para el sistema político mexicano que indiscutiblemente tiene que hacer frente a la crisis de representatividad que hoy vivimos, la cual se hace evidente por la ausencia de vínculos reales con la sociedad y en su imposibilidad de funcionar con profesionalismo. De esta forma hay que partir del consenso y no de la confrontación; de la inclusión y no de la exclusión por lo que la representatividad es la base de la democracia contemporánea, entendida a la manera occidental: donde el pueblo es gobernante y gobernado donde la persona cuenta con garantías para sus derechos; donde hay elecciones libres y un régimen de partidos políticos que posibilita el pluralismo político y la alternancia en el poder.

Sería falso pretender que la democracia es la panacea de los males de la humanidad. Ninguno de sus apologistas puede afirmar válidamente que los gobiernos democráticos ejerzan el poder de manera justa y conforme a los principios de la democracia. Sin embargo, bien podemos apreciarla como la solución actual y viable para humanizar el ejercicio del poder político.

Aunque imperfecta (y a veces sumamente imperfecta), la democracia se nos aparece hoy como un ideal político. Incluso los regímenes francamente totalitarios se disfrazan y ostentan como "democráticos", buscando así legitimarse.

Hoy que el muro de Berlín ha caído y los regímenes autocráticos están en retirada, parecería que el futuro es promisorio para la democracia, pero esto no es así desafortunadamente. Tras la euforia inicial de 1990, el panorama internacional se ve amenazado por grandes y perturbadas fuerzas sociales: ideologías redescubiertas, la intolerancia de ciertos nacionalismos, la competencia comercial en un capitalismo desenfrenado, la consolidación de monopolios mundiales, los procesos de globalización, la abrumadora diferencia entre ricos y pobres, escenario del que México no es en modo alguno ajeno. Esto significará una prueba crítica para el desarrollo futuro de la humanidad.

La educación a la acción política, es decir, la movilización de la voluntad que orienta al bien común es deber de todo aquel que pretenda influir en la vida política nacional; porque es también un deber practicar la virtud de la justicia; así entonces, los que estamos comprometidos con el Derecho estamos obligados a transmitir este valor trascendente en nuestro medio: Camaras Legislativas, cuerpos intermedios de la sociedad, universidad, familia, etc.; y así lograr "que la norma sea el alma que de vida a los propósitos de voluntades encaminadas al bien común".

Son estas reflexiones y la convicción de la necesidad de una verdadera transformación en el escenario jurídico-político mexicano, las que sumadas a nuestro compromiso profesional y social motivaron el análisis de la Evolución historico-jurídica del Sistema Representativo Federal en México, mismo que atendiendo a un estudio meramente constitucional, sin abordar ni pretender profundizar en materia electoral, hemos desarrollado en cinco capítulos:

En el primer capítulo analizamos la evolución histórica de la democracia como forma de gobierno y del ejercicio de la misma a partir de lo que se conoce como democracia directa o pura, pasando por las instituciones del gobierno semidirecto y sus manifestaciones en la organización política de México para, finalmente, esbozar las razones del surgimiento de la democracia representativa.

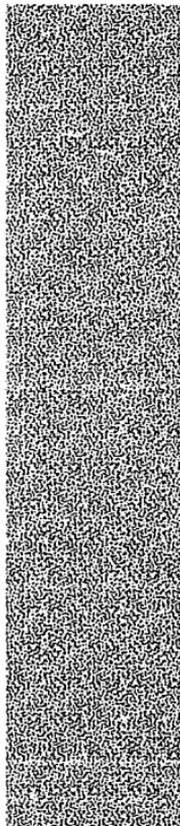
En el capítulo segundo hacemos una exposición de las principales teorías que se han esgrimido en relación con uno de los problemas más complejos de la teoría política y, en consecuencia de la organización del Estado: la representación política, y ubicamos a México dentro de una de ellas, no sin antes aludir la opinión de la doctrina mexicana.

El capítulo tercero se refiere a la evolución de los sistemas representativos desde la Edad Antigua, hasta la Epoca Contemporánea.

El capítulo cuarto, enmarca la evolución de nuestro sistema representativo desde sus primeros antecedentes, las Constituciones de 1824, 1836, 1857, hasta llegar a la de 1917 de la que partimos como base para el estudio de las reformas que abrieron paso a un pluralismo político y a una apertura democrática en nuestro país, primero con los diputados de partido contemplados en nuestro texto constitucional de 1963 a 1977, y después con la llamada "Reforma Política" de 1977.

Finalmente el último y más importante de los capítulos, pretende llevar a cabo un análisis desde la perspectiva constitucional con una visión crítica y propositiva respecto a las reformas que en materia de representación política tuvieron lugar en 1986 y 1990, y que provocaron cambios importantes en el sistema representativo mexicano. De esta forma abordamos, inclusive, el estudio del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral, de los Colegios Electorales y del artículo 54 constitucional que constituye a nuestro juicio una de las vertebras de nuestro sistema representativo federal.

*“De la Independencia de los individuos,
depende la grandeza de los pueblos”
José Martí*



DEMOCRACIA Y REPRESENTACION



capítulo

Sumario:

- I.- Democracia directa o pura.
- II.- Democracia semidirecta.
Diversas manifestaciones.
 - 1. Referéndum.
 - a) Definición.
 - b) Origen.
 - c) Clasificación.
 - 2. Iniciativa popular.
 - 3. Veto popular.
 - 4. Plebiscito.
- III. Manifestaciones de la democracia semidirecta en México.
 - 1. Antes de la reforma Constitucional.
 - 2. Después de la reforma Constitucional.
 - 3. Opiniones doctrinales.
- IV. Democracia Representativa. Origen y justificación.

I.-DEMOCRACIA DIRECTA O PURA.

La vinculación democracia-representación, responde a un encuadramiento político de la realidad representativa en las sociedades actuales. En efecto, si bien es cierto que el concepto y realización de la democracia como forma de gobierno se remonta a la antigüedad, en donde las funciones estatales eran desempeñadas por los propios ciudadanos que eran, a la vez, depositantes y depositarios del poder público, también lo es que tal forma de gobierno iría desapareciendo a medida que las sociedades se iban haciendo más complejas.

Como consecuencia de lo anterior, surgirían las formas representativas. Es así, como la democracia evolucionó a un estrato superior: la democracia representativa. De ahí la afirmación de que el binomio democracia-representación responde a una realidad, es decir, que el concepto de democracia no es estático sino dinámico lo que caracteriza su adecuación y operancia a los nuevos avances de la sociedad.

Ahora bien, si en algún régimen de gobierno se practicó la idea de soberanía fue ineluctablemente en el pueblo ateniense, el cual reunido en asamblea, ejercía el poder

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

supremo directamente sin necesidad de un intermediario, a grado tal que las magistraturas y funciones ejercidas por delegación nunca perdieron contacto con la fuente de la cual emanaron.

En sus inicios las asambleas se celebraron en el ágora o plaza del mercado, a donde acudían habitantes de las más diversas ocupaciones. Posteriormente se creó un recinto para tal finalidad denominado *prytaneya*.

La realización de las asambleas, no obstante que no resultaban tan numerosas (cinco mil ciudadanos era considerado más que suficiente), no hubiera sido posible sin la previa preparación y elaboración de los proyectos a someterse a discusión y aprobación, por un cuerpo especializado y capacitado para tal fin. En efecto, del mismo modo que en los procedimientos parlamentarios actuales, en Grecia existió un consejo o senado llamado *boule* que se encargaba de la elaboración y preparación de los proyectos que se sometían a la asamblea.

El senado tenía atribuciones de diversa índole y bastante complejas, razón por la cual sería prolijo entrar en detalles, baste señalar a guisa de ejemplo que tenía a su cargo la elaboración de los proyectos legislativos.(1)

El senado en sus inicios se integró por cuatrocientos miembros, cada una de las tribus nombraba cien en su seno. Posteriormente, y a raíz de la reforma de Clístenes, el número se incrementó a quinientos, designando cincuenta cada una de las tribus existentes. Más adelante, Aristides, con posterioridad a la segunda guerra médica, permitió el acceso de los ciudadanos de la última clase a todas las magistraturas, al mismo tiempo que lo hacía respecto del senado (2) De esta forma cualquier ciudadano ateniense podía aspirar a ser miembro del senado, mediante sorteo, cumpliendo tan solo con el requisito de edad de 30 años. Durante el siglo V, el sorteo fue sustituido por la elección para cierto número de magistraturas, pero en ambas formas de integración del senado, y antes de constituirse éste, los ciudadanos a integrarlo debían prestar juramento.

(1) Los ciudadanos podían también presentar proyectos legislativos a la asamblea, debiendo hacerlo en la primera reunión del año. Todo proyecto presentado por los ciudadanos era anulado por el Senado, antes de someterlo a discusión y aprobación de la asamblea, pudiendo además, realizar observaciones y objeciones al mismo.

(2) Cfr. Sánchez Viamonte, Carlos, "Democracia", *Enciclopedia Jurídica Ombra*, Editora Driskill S.A., Buenos Aires, 1979, pp. 505-556.

Una vez integrado el senado se dividió en diez comisiones cada una formada por la décima parte del senado (los cincuenta ciudadanos de cada tribu). Cabe señalar que las diez comisiones sorteaban la forma en que debían sucederse en la presidencia del senado y de la asamblea. A estas divisiones o comisiones se les llamaba *piritanias*. Sin embargo, y pese a la organización que presentaba la asamblea, la democracia directa en Grecia constituyó un verdadero fracaso, toda vez que los ciudadanos no alcanzaron a comprender la importancia de su participación en la toma de decisiones.

A este respecto Loewenstein apunta:

Mientras que los griegos han dejado a la humanidad verdaderos tesoros en la literatura, en arte, en filosofía, en ciencias naturales y en ciencias políticas, su sistema de gobierno resultó ser un fracaso; expulsaron a Temístocles, su Washington, que les había salvado del imperialismo persa y que tuvo que buscar un asilo inseguro en la corte de su mortal enemigo; desterraron a Aristides, que desde entonces se ha convertido en el símbolo de la honestidad política. Hicieron beber la cicuta a Sócrates; se dejaron seducir por Cleón, que desde entonces cuenta como el prototipo de los demagogos; se rieron de Aristófanes y de sí mismos, e ignoraron las advertencias de Demóstenes sobre la quinta columna de Filipo. Y así, en los griegos se cerró el círculo aristotélico bajo la bota militar de los macedonios.(3)

Por otra parte, la democracia directa también afloró en los cantones suizos durante el siglo XIII, misma que se ha mantenido en algunas comunidades campesinas más por tradición que como una eficaz forma de gobierno.

Otro caso en el que hoy en día, se encuentran algunos datos característicos de este régimen de gobierno, es el de Libandia de Suasilandia, en donde la asamblea se integra con todo hombre adulto, a efectos de sesionar una vez al año.(4)

No obstante lo anterior, consideramos que ante la imposibilidad técnica de que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones, la realidad que

(3) Loewenstein, Karl., *Teoría de la Constitución*, Editorial, Ariel, Barcelona, 1983, p. 96.

(4) Cfr. Carpizo, Jorge., "El sistema representativo en México", *Revista Jurídica Veracruzana*, Núm 2 abril-mayo-junio de 1972, México. p. 6.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

presentan las sociedades, ha hecho que la democracia evolucione hacia estratos que respondan a las demandas que se presentan en el mundo contemporáneo.

II. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA. DIVERSAS MANIFESTACIONES.

Como quedó expuesto en párrafos anteriores, la imposibilidad técnica de practicar la democracia directa, esto es, el gobierno en el cual el pueblo o cuerpo de ciudadanos ejercen por sí mismos las funciones públicas, dió origen a una serie de instituciones tales como el referéndum, la iniciativa y el veto popular, característicos del gobierno semidirecto.

En efecto, podemos considerar que entre el sistema de democracia directa o pura y la democracia representativa, esta última ejercida por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos por éste precisamente con esa finalidad, existe como una institución de transición entre uno y otro sistema: la democracia semidirecta, sistema en el cual se respeta la participación del pueblo en el desempeño de las funciones propias del Estado a manera de una democracia directa, pero con la limitación de que dicha participación se circunscribe a las cuestiones consideradas como importantes y trascendentes en la vida del Estado, es decir, aquellas cuestiones que por su relevancia en el desarrollo de las funciones propias del Estado reclaman tal procedimiento. A este respecto afirma el jurista Jorge Carpizo:

El gobierno semidirecto es una forma intermedia entre la noción de gobierno directo y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas. Y del gobierno directo la idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el pueblo mismo.(5)

Ahora bien, para efectos de evitar confusiones posteriores, conviene precisar aquí la distinción que los autores franceses establecen entre gobierno semidirecto y gobierno semirepresentativo. En el primero -afirman- se respeta el derecho del pueblo para tomar decisiones directamente en algunas materias; en tanto que en el segundo, ese derecho del pueblo se encuentra limitado toda vez que si bien es cierto que el pueblo puede influir en las decisiones públicas, no necesariamente se encuentra vinculado a los órganos estatales.

(5) *Ibidem*

Hecha esta aclaración, reiteramos que el referéndum, la iniciativa y el veto popular son procedimientos que caracterizan y distinguen a la democracia semidirecta de otros regímenes de gobierno.

1. REFERENDUM.

De la amplia bibliografía filosófica, política, jurídica e histórica y, desde luego, de la realidad política de las naciones se desprende como nota característica de todo sistema que se precie de ser “democrático”, la titularidad de la soberanía en manos del pueblo. En efecto, la organización política y jurídica de una nación democrática deriva de la expresión concreta y particular de la voluntad del pueblo, el cual al ser titular de la soberanía lo es también del poder constituyente.

En este sentido, y relacionado con lo expuesto en el párrafo precedente, diremos que las notas características de todo sistema constitucional prevalecen gracias a la existencia de lo que se ha denominado “principio democrático”, entendido éste como la fuente y justificación de que el poder resida en manos del pueblo.

A tenor de lo anterior, el pueblo como titular de la soberanía ha ejercido el poder que ello implica para darse su forma de gobierno (organización política y jurídica), entre las que destaca la democracia y sus modalidades: directa o pura, semidirecta y representativa.

Precisamente una de las instituciones a través de la cual el pueblo se reserva y ejerce la soberanía es el referéndum que, como hemos señalado, es una institución característica de la democracia semidirecta.

El referéndum como mecanismo de consulta popular para la elaboración, modificación, derogación y abrogación de las normas constitucionales y/o de las leyes de carácter secundario consideradas importantes y trascendentes en la vida del Estado, ha sido objeto de aplicación desde su origen. Así tenemos que además de practicarse en Suiza, país que por primera vez introdujo esta institución en su constitución escrita, se practica en Francia, Estados Unidos, España, Dinamarca, algunos países latinoamericanos tales como: Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela, etc.

Respecto de esto último, debemos destacar que en algunos países, no obstante de regular esta institución, en la vida práctica carece de aplicación. Entre tales países destacó en su momento México, que no obstante de haber regulado a partir de la Reforma Política de 1977 esta institución, en su artículo 73 constitucional, fracción VI, inciso 2, en la praxis careció de aplicación hasta que finalmente fue derogada por reformas de 1987

a) Definición.

Entendemos por referéndum, siguiendo a Humberto María Ennis, "el acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno opina sobre, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales" o bien, "Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma constitucional o legislativa o en la formación del acto administrativo.(6)

De las definiciones expuestas se desprende que, el referéndum necesariamente implica una manifestación de la voluntad popular organizada en cuerpo electoral que participa en el proceso de desarrollo de las funciones públicas, es decir, el pueblo manifiesta su consentimiento o negativa respecto del acto legislativo sometido a su consideración.

A este respecto Jorge Carpizo expone:

En el refrendo, el pueblo es colegislador. La asamblea legislativa hace un proyecto de ley, pero éste no adquiere el carácter de ley sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la constitución señale.(7)

Desde luego que el pueblo al fungir como colegislador y en ejercicio de esta facultad, no puede realizar consideraciones de carácter técnico respecto de la norma constitucional y/o ley secundaria que se va a votar, dado que esto no es propio de la institución en estudio.

(6) María Ennis, Humberto, "Referendum", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXI, op. cit., p. 190.

(7) Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", *Revista Jurídica Veracruzana*, op. cit., p. 16.

b) Origen.

El origen histórico del referéndum data del siglo XVI y se encuentra estrechamente vinculado con la idea de moderna democracia y soberanía popular, ya que ambos conceptos fueron creando las condiciones que hacían factible su aparición y aplicación.

Sin embargo, el término "referéndum" en el sentido actual con el que lo conocemos, es producto del ideario republicano de los pensadores de la Revolución Francesa, pues fue precisamente en la Convención Francesa de 1793 la que inspirándose en las ideas de Rosseau, votó una resolución en virtud de la cual se exigía que toda constitución debía ser aprobada por el pueblo; mecanismo que también fuera utilizado por Napoleón para aprobar las constituciones de 1799, 1802 y 1804.

Casi simultáneamente la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, elaborada por una asamblea de notables, fue sometida a la aprobación o repudio de los ciudadanos mayores de veinte años.

Puede decirse que, a partir de entonces, el referéndum fue visto en gran parte de Europa y América como una institución -por excelencia- de consulta popular que fomenta la participación del cuerpo de ciudadanos en las decisiones de Estado. Así por ejemplo, la Constitución de Suiza del 29 de mayo de 1874, en sus artículos 89 y 90, regulaban esta institución al disponer:

Las leyes federales, los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años, se someterán a la adopción o repudio del pueblo cuando treinta mil electores... u ocho mil cantones así lo soliciten.

En los Estados de la Unión Americana, la institución de la que venimos hablando también tuvo notable aceptación y aplicación. Baste señalar, a guisa de ejemplo, que en 1798 se inicia la práctica del referéndum constitucional con las constituciones de Massachussetts y New Hanpschiere; más adelante, en 1820, en los Estados de Mississippi, Missouri y, en New York en 1821.

Con posterioridad a la primera guerra mundial, el referéndum fue adoptado por varios países, entre ellos dos latinoamericanos: Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Actualmente entre los países que regulan esta institución a nivel constitucional (con modalidades a las cuales nos referiremos en párrafos posteriores), destacan los siguientes: En Europa: Suiza, Francia, Italia, España, Dinamarca, Noruega; en Latinoamérica: Costa Rica (art. 160), Chile (art. 189), Ecuador (arts. 72 y 184, párrafo décimo), Haití (art. 46), Uruguay (art. 331) y Venezuela (art. 246).

Sin embargo, y no obstante que las constituciones antes señaladas, regulan este mecanismo de consulta popular, no en todos presenta las mismas características, sobre todo tomando en cuenta la clasificación que en la doctrina se ha venido realizando respecto de esta institución.

Con la finalidad de precisar la afirmación anterior, procederemos a analizar los diferentes tipos de referéndum, destacando en cada uno de los mismos las principales constituciones latinoamericanas que lo adoptan.

c) Clasificación.

Cuando el electorado participa en la función constituyente a origen al referéndum constitucional, es decir, se atiende a la participación del cuerpo electoral en la organización constitucional del Estado.

Este primer tipo de referéndum presenta dos manifestaciones importantes. La primera de ellas atiende a la decisión sobre una determinada forma de Estado, tal y como ocurrió en Italia el 2 de julio de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre del mismo año, cuyo procedimiento decidió sobre la conveniencia de establecer una monarquía o una república.

Por lo que respecta a la segunda manifestación, se atiende a la decisión de un documento constitucional aprobado por la asamblea constituyente, es decir, respecto de una reforma constitucional, sea ésta parcial o total.

Respecto de esta última, se afirma que su práctica se inició en 1778 con las constituciones de Massachussets y New Hampshire. Sin embargo, podemos afirmar que el primer documento constitucional sometido a la aprobación del electorado fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793.

Ahora bien, conviene señalar que un amplio sector de la doctrina suele hablar de diversas modalidades del referéndum constitucional. Por su importancia destacan dos modalidades: el referéndum constitucional de arbitraje o facultativo y el confirmativo u obligatorio.

El referéndum constitucional de arbitraje o facultativo se presenta como un medio de arbitraje cuando surgen diferencias entre los poderes del Estado, concretamente entre el Congreso y el Presidente. En este caso, se faculta al ejecutivo -generalmente- a efecto de consultar a los ciudadanos cuando un proyecto de reformas constitucionales sea rechazado totalmente por el Congreso o bien, cuando éste rechace total o parcialmente las observaciones que el ejecutivo formule a un proyecto de reformas constitucionales de origen congresional. De ahí que esta modalidad del referéndum también se le conozca con el nombre de referéndum facultativo.

Entre las constituciones que adoptan esta modalidad destacan la de Chile y Ecuador.

En efecto, la Carta Magna chilena aprobada por plebiscito -en realidad un referéndum- efectuado el 11 de septiembre de 1980, en su artículo 32, punto 4, en relación con los artículos 117, sexto párrafo y 118, último párrafo, facultan al Presidente de la República para consultar a la ciudadanía mediante plebiscito, cuando en un proyecto de reformas constitucionales, aprobado por las Cámaras, éstas no aprueben todas o algunas de las observaciones realizadas por el Presidente en ejercicio de la facultad de veto.

El texto constitucional chileno en su artículo 117, sexto párrafo, a la letra dice:

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Tal y como se desprende de la lectura del párrafo precedente, el Presidente recurre a la consulta popular para eliminar el obstáculo establecido por el legislador, por negarse éste a tomar en cuenta las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

Vale la pena señalar que la anterior Constitución de Chile en su artículo 108, párrafo primero, facultaba al Presidente para consultar a la ciudadanía, cuando éste presentara un proyecto de reformas a la constitución y fuera rechazado totalmente por el Congreso, facultad que la actual constitución no contempla.

En síntesis, el referéndum, en el sentido apuntado, interviene para solucionar un posible conflicto que se presente entre el Presidente y las Cámaras, cuyo carácter de medio de arbitraje se aprecia con claridad al ser el electorado el que apruebe o rechace las observaciones formuladas por el Presidente respecto de un proyecto de reformas a la Constitución.

Una solución análoga es la que presenta la Constitución de Ecuador, al facultar al Presidente de la República para convocar a plebiscito como procedimiento de consulta de la voluntad de los ciudadanos, en los casos de reformas a la constitución propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el Congreso (art. 184, inciso décimo), o cuando las observaciones del Presidente, en ejercicio de la facultad de veto, sean total o parcialmente desfavorables a la reforma (art. 250, párrafo tercero).

De esta manera la Constitución ecuatoriana adopta el referéndum constitucional como medio de arbitraje, con base en el cual la ciudadanía resolverá el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo respecto de un proyecto de reformas a la constitución.

La misma Constitución en su artículo 72 señala categóricamente que la decisión plebiscitaria será inobjetable.

Respecto del referéndum constitucional confirmativo u obligatorio diremos que el mismo consiste en una ratificación del cuerpo electoral respecto de una reforma constitucional elaborada por el Congreso.

Nótese como aquí el electorado no resuelve sobre un conflicto surgido entre el ejecutivo y el legislativo, es decir, sobre la aceptación o rechazo de una reforma

constitucional o bien, respecto de las observaciones realizadas por el ejecutivo. Se trata, como ha quedado precisado, de una ratificación o confirmación del electorado.

Por tanto, en el referéndum constitucional confirmativo u obligatorio, la relación se establece entre sufragantes (electores) y el Congreso, razón por la cual el Presidente no podrá objetar las enmiendas o reformas quedando obligado a promulgarlas.

Entre las constituciones que adoptan esta modalidad del referéndum constitucional destacan la de Venezuela y la de Uruguay.

De conformidad con el artículo 246 de la Constitución venezolana, el referéndum constitucional se establece únicamente -de ahí que se denomine también obligatorio- en caso de reforma general a la constitución.

En este caso el Presidente estará obligado a promulgar la reforma dentro de los diez días siguientes a su sanción (art. 249).

Por su parte la Constitución uruguaya dispone en su artículo 331, el referéndum obligatorio en todos los casos, incluso cuando hubiese operado un procedimiento de iniciativa popular, o se hubiese convocado a una Convención Nacional Constituyente, es decir, se trate de reformas parciales o totales a la Constitución, será requisito esencial la ratificación del electorado a través del referéndum.

A las modalidades del referéndum constitucional descritas en párrafos precedentes, habría que agregar una tercera: el referéndum constitucional alternativo que se presenta cuando se puede optar, a efecto de llevar a cabo una reforma constitucional, por cualquier procedimiento de los previstos en el propio texto constitucional.

El caso más ilustrativo en donde se presenta el referéndum constitucional alternativo, es el de la República de Panamá. En este supuesto, de conformidad con la Constitución panameña, para realizar una reforma constitucional se puede escoger entre un procedimiento basado en el sistema francés con dos legislaturas y tres debates o bien, una sola legislatura y el referéndum constitucional.

Por otra parte, la participación del cuerpo electoral puede realizarse también respecto de la legislación ordinaria, esto es, respecto de las leyes aprobadas por el

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

parlamento. Dicha participación consiste -generalmente- en una votación popular respecto de la ley sometida a la aprobación o rechazo del cuerpo electoral. De esta manera, el referéndum legislativo es el mecanismo a través del cual se satisface la mencionada participación.

Entre los países que contemplan en sus constituciones este tipo de mecanismo de consulta popular, destaca Uruguay.

El caso uruguayo resulta particularmente interesante, toda vez que su Carta Magna preve un recurso de referéndum contra leyes (art. 79) cuyos alcances no son precisados. La Constitución se limita a señalar:

El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo.

Como se aprecia de la lectura de este artículo, el referéndum que preve la Constitución de Uruguay pareciere que fuere de carácter obligatorio, es decir, se instituye un verdadero mecanismo popular por virtud del cual el cuerpo electoral puede abrogar total o parcialmente una ley.

Dicho recurso de referéndum no procede respecto de las leyes que establezcan tributos, ni tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo en términos del mencionado artículo en relación con el artículo 133 de la misma Carta Magna.

2. INICIATIVA POPULAR.

Otro procedimiento que permite a los ciudadanos participar en las labores gubernamentales, de manera más inmediata que a través de la elección de representantes, lo constituye la iniciativa popular.

Mediante esta institución el cuerpo electoral no sólo participa de la actividad gubernamental, sino que orienta a los órganos del Estado en la toma de decisiones. En este sentido, coincidimos con Monique Lions cuando afirma:

Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control a posteriori, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental.(8)

Así pues, la iniciativa popular consiste en la facultad que tiene la ciudadanía para promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o cubrir las lagunas de la legislación. A este respecto Duguit afirma:

Es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido de la Asamblea ordinaria al cuerpo electoral.(9)

Esta institución llevada a la práctica se manifiesta a través de un proyecto de iniciativa firmado por un número determinado de electores, que tiene por objeto solicitar al órgano legislativo la adopción de una ley, su abrogación o reforma o bien, la revisión de las normas constitucionales.

Ante una iniciativa de esta índole el órgano legislativo puede adoptar, fundamentalmente, tres posiciones. La primera consiste en la aceptación del proyecto, en cuyo caso no existirá mayor problema, toda vez que la iniciativa formulada seguirá el procedimiento normal. La segunda consiste en las observaciones que pudiera realizar el órgano legislativo al proyecto presentado. En esta situación, una vez aceptadas las observaciones realizadas o dirimidas las controversias que pudieran suscitarse por tal motivo, el proyecto seguirá su curso normal hasta llegar a su aprobación.

El problema se presenta en realidad en el caso que el órgano legislativo rechace el proyecto presentado, situación ante la cual se tendrá que celebrar una consulta popular a efecto de que el cuerpo electoral se pronuncie sobre dicho proyecto. De aceptarse por la mayoría de los ciudadanos, el legislativo deberá aplicar, en sus términos, la ley o reforma aprobada.

Como corolario de lo anterior, el jurista Jorge Carpizo afirma:

- (8) Lions, Monique, "Iniciativa popular", *Diccionario Jurídico Mexicano I-O*, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 1724.
- (9) Cit. por. Revidatti, Gustavo A., "Iniciativa popular en la formación de las leyes", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XV, op. cit. p. 851.

En la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta a la asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si dicha iniciativa no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de dicha iniciativa.(10)

Por otra parte, y según la materia respecto de la cual se pronuncie el cuerpo electoral en un proyecto, la iniciativa popular podrá ser constitucional o legal, esto es, puede versar sobre el ordenamiento fundamental o la legislación ordinaria.

Así mismo, la iniciativa puede ser formulada o simple. La primera se caracteriza por constituir un verdadero proyecto de ley o de reformas, en tanto que la segunda, constituye una mera indicación general respecto de la ley que se pretenda se adopte, o de la reforma que se pretende se realice.

De esta manera, la institución que venimos estudiando presenta diversas ventajas, toda vez que no sólo permite una participación inmediata de la masa electoral en los asuntos públicos sino que también constituye un remedio para los abusos y desaciertos de los gobernantes; mejora la educación de la ciudadanía en los asuntos de interés general, ya que todo proyecto formulado implica necesariamente un estudio de la cuestión en que se actúa, además de eliminar las lagunas que presenta la legislación.

Pero, en contraposición a las ventajas enunciadas sucintamente en el párrafo que antecede, los detractores de esta institución consideran que utilizar tal procedimiento significa entorpecer los avances necesarios de las comunidades, destacando al mismo tiempo que el uso de esta institución por los gobiernos totalitarios constituye el mejor ejemplo de los inconvenientes que presenta su aplicación.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que la regulación y aplicación de instituciones características del gobierno semidirecto en algunas materias, representa una práctica sana en el desarrollo de las funciones de Estado, ya que permite una mayor vinculación entre la problemática que se presenta en el entorno social, vista por los que cotidianamente la viven, y los depositarios de los órganos públicos.

(10) Carpizo, Jorge., La Constitución Mexicana de 1917, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1983. p. 222.

Pese a las ventajas o desventajas que puede implicar la regulación y aplicación de esta institución, existen diversos países que la prevén en su ordenamiento fundamental, concientes de que el pueblo debe tener la mayor participación posible en su gobierno, porque los gobiernos que se apoyan en determinadas clases sociales oprimen y veján a las demás por el interés que tienen en elevar y aumentar su influencia y poder respecto de los que se sirven de apoyo. Entre tales países destacan: Cuba, Ecuador, Perú, Venezuela, Estados Unidos, Italia, etc.

Veamos ahora, sucintamente, el tipo de iniciativa popular que regulan algunos de los países citados anteriormente.

La Constitución Política de Ecuador, además de regular el referéndum constitucional, es la única en Latinoamérica que preve las dos modalidades que presenta la institución que venimos estudiando, es decir, la iniciativa constitucional y la legislativa.

De conformidad con el artículo 65, en relación con el artículo 143 del mismo ordenamiento fundamental, se reconoce la iniciativa popular no sólo para reformar la constitución, sino también para la reforma y expedición de leyes. La misma constitución establece que la regulación de dicha institución se dejará a una disposición de carácter secundario.

Situación diferente es la que presentaba la constitución de Perú y la que actualmente presenta Uruguay.

El artículo 306 de la Carta Magna peruana reconocía la facultad de iniciativa de leyes al cuerpo electoral, a efecto de llevar a cabo reformas a la constitución, siendo necesario que el proyecto fuera suscrito por cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Caso análogo es el que presenta la Constitución de Uruguay al disponer que la constitución puede ser objeto de reforma total o parcial "...por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular en la elección más inmediata" (art. 331, inciso A). Una vez presentado el proyecto de reformas en los términos descritos, será la propia

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Asamblea General la que lo someterá a votación popular. La misma Constitución establece que para que el plebiscito sea afirmativo, esto es, refrendar el proyecto presentado, será necesario que la mayoría absoluta de los ciudadanos concurran a los comicios, además de que por lo menos el treinta y cinco por ciento del total de los inscritos en el Registro Cívico Nacional, vote "Sí" a favor del proyecto de reformas.

En el caso de las Repúblicas de Cuba y Venezuela, la iniciativa popular es de carácter legislativo. Así, el ordenamiento fundamental cubano reconoce la iniciativa de leyes a los ciudadanos, siendo requisito indispensable para el ejercicio de esta atribución, que la misma sea ejercida por diez mil ciudadanos por lo menos, que tengan la condición de electores (art. 86, inciso g).(11)

En el mismo sentido, la Constitución venezolana reconoce la facultad de iniciativa de leyes a la masa electoral, siempre y cuando la iniciativa sea formulada por un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo a la ley.

Por lo que toca a Suiza, cuna de las instituciones del gobierno semidirecto, la iniciativa popular existe a nivel federal sólo en materia constitucional (arts. 120-123), siendo necesario que cincuenta mil ciudadanos presenten el proyecto de reformas a la Constitución.

Vale la pena señalar que la reforma a la constitución puede ser total o parcial.

A nivel local, en los cantones existe la iniciativa popular tanto constitucional (art.6) como legislativa (art. 90 bis).(12)

Finalmente, aunque no menos importante, la Constitución de Italia del 27 de diciembre de 1947, consagra diversos procedimientos característicos de la democracia semidirecta, entre los que destaca la iniciativa popular legislativa. De conformidad con el artículo 71, tienen iniciativa de leyes los ciudadanos, quienes deberán formular un proyecto articulado suscrito por lo menos por cincuenta mil electores.

- (11) El artículo 135 establece quiénes tienen la calidad de electores, al disponer: Tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres mayores de dieciséis, excepto: a) los incapacitados mentales previa declaración judicial de incapacidad; b) los inhabilitados judicialmente por causa de delito.
- (12) Conviene señalar que en los cantones suizos existe el derecho de revocación popular de las funciones electivas, sistema parecido al recall norteamericano.

Ahora bien, por lo que toca a México, la iniciativa popular legislativa se introdujo por reforma del 6 de diciembre de 1977 misma que circunscribió el ejercicio de este derecho a los ciudadanos del Distrito Federal y únicamente respecto a los ordenamientos legales y reglamentos determinados por la ley y en el ámbito del Distrito Federal.

Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, que constituyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, se conservó este derecho, el cual, actualmente tiene su fundamento en el artículo 73 fracción VI, inciso g, párrafo segundo constitucional que a la letra dice:

“Para la mayor participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea”.

Por su parte, el artículo 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea establece:

“La Comisión a la que haya sido turnada una iniciativa presentada por representantes de vecinos o por ciudadanos... deberá verificar, según el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Que la organización promovente este legalmente constituida.**
- II. Que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos.**
- III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los signantes con documento oficialmente expedido”.**

3. VETO POPULAR.

A través de esta institución, al igual que el referéndum y la iniciativa popular, el cuerpo electoral tiene una más inmediata participación en los asuntos públicos.

Entendemos por veto popular, el mecanismo por virtud del cual el cuerpo electoral manifiesta su aceptación o rechazo respecto de una ley creada por el órgano legislativo, es decir, una vez que se crea una ley los ciudadanos pueden exigir que la misma sea sometida a la consideración del pueblo a fin de que éste determine su continuación o su no vigencia.

Fauzi Hamdan Amad, define esta institución de la siguiente manera:

Es la atribución que se concede a una fracción del cuerpo electoral..., para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente, sea sometida a votación popular, haciendo depender el resultado de ésta, la continuación o no de la vigencia de la ley. (13)(13)

Por su parte, José Chanes Nieto expone:

El veto popular es en realidad el derecho de la ciudadanía para iniciar un referéndum y no necesariamente, como su nombre parece indicarlo, el rechazo del pueblo a una ley aprobada por el Poder Legislativo. En efecto, durante un plazo determinado, un número previamente definido de ciudadanos puede obligar a que la ley se someta a la consideración popular, pudiendo ser confirmada o rechazada.(14)

Resulta pues, que el veto popular permite participar a los ciudadanos a efecto de que una ley creada por el órgano legislativo sea sometida al pueblo, quien decidirá sobre la conveniencia de la continuación o no de su vigencia.

Finalmente, conviene destacar que esta institución presenta diversas ventajas, entre las que destaca una muy importante: prevenir una precipitación en el proceso legislativo, buscando impedir la aplicación de las leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, además de que mejora la educación de la ciudadanía pues, el ejercicio de esta atribución implica necesariamente un conocimiento más profundo de la cuestión en que se actúa.

(13) Fauzi Hamdan, Amad., "El Referéndum: institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito federal", Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México, Año 4, Núm. 4, 1980, p.347.

(14) Chanes Nieto, José., "Referéndum e Iniciativa Popular", Revista de Teoría y Praxis Administrativa, Instituto de Administración de Nuevo León A.C., México, Vol. I, Núm. 3, julio-septiembre de 1987, p. 28.

4. PLEBISCITO.

A las instituciones antes estudiadas, habría que agregar una cuarta: el plebiscito.

Esta institución tiene su origen en la antigua Roma, en donde el *plebicitum* era considerado como el conjunto de decisiones de asamblea del pueblo, que actuaba agrupado en tribus.

Originalmente estas decisiones tenían fuerza de ley únicamente respecto de las tribus que las adoptaban, pero poco a poco su fuerza se fue extendiendo en todo el pueblo romano.

Esta primigenia concepción fue cambiando paulatinamente hasta llegar al lenguaje político actual con la que la conocemos, conforme al cual el plebiscito responde estrictamente a cuestiones de carácter político. En efecto, como lo subraya Adolfo Posada, el plebiscito consiste en los "actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política".(15)

En el mismo sentido, Monique Lions expone:

..., el plebiscito consiste para el cuerpo electoral en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión nacional a su política. Es, pues, una votación respecto de un hombre: no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de conformar la nación con las orientaciones políticas de un gobernante.(16)

Como se desprende de la lectura de las definiciones enunciadas, el plebiscito permite al cuerpo electoral manifestar su adhesión a una determinada forma de gobierno; designar a una persona que haya de dirigirles o bien, decidir sobre la incorporación de todo o parte del territorio que ocupa otro pueblo, a diferencia del referéndum, procedimiento en el cual el cuerpo electoral resuelve sobre la aceptación o rechazo de un proyecto de ley o de reformas o bien, respecto de un proyecto de

(15) Cit. pos. Osorio y Florit, Manuel., "Plebiscito", Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XXII, op. cit. p. 373

(16) Lions, Monique., "El Referéndum, la delegación del Poder Legislativo y la responsabilidad de los ministerios de América Latina", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, UNAM, México, Año V, Núm: 15, septiembre-diciembre de 1972, p. 465.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

reformas a la Constitución, elaborado por el órgano de representación o por quien faculte la propia Constitución para tal efecto, dependiendo del voto popular la validez y eficacia de aquellas.

Jorge Mario García Laguardia describe con precisión la distinción entre estas dos instituciones, al señalar:

... la diferencia esencial consiste en que éste (plebiscito) no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno. (17)

III. MANIFESTACIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO.

Particular importancia reviste para este estudio, las aplicaciones que en el campo de la práctica han tenido los procedimientos del gobierno semidirecto en el Estado Mexicano con la finalidad de mejorar el funcionamiento de su vida política.

Hasta antes de la reforma política de 1977, los intentos por practicar instituciones del gobierno semidirecto resultaron no solamente fallidos, sino que de haberse consumado sólo podrían calificarse de simulacros de participación directa de los ciudadanos. En efecto, en el siglo pasado y principios del presente existieron intentos por introducir instituciones de esta naturaleza. Baste recordar a guisa de ejemplo que el 2 de marzo de 1864, el entonces Gobernador del Estado de Nuevo León, Santiago Vidaurri, sometió a votación popular -en una especie de plebiscito- la propuesta del jefe del ejército francés invasor de la República Bazaine, misma que consistía en que los habitantes de dicha entidad, concurrieran a votar por la guerra o la paz, por la sumisión o no a los planes del invasor.

El documento dirigido a la ciudadanía, publicado en el Boletín Oficial de Monterrey, el 3 de marzo del mismo año, a la letra decía:

... en una mano os ofrezco la paz, y en la otra la guerra: si aceptáis lo primero, debeis adherirnos francamente a la intervención,

(17) Op. cit. p. 376.

reconociendo al gobierno establecido en México; si por el contrario, os decidis por lo segundo, debeis sufrir todas las calamidades que trae consigo la guerra y que pueden sobrevenir a ella... El gobierno, pues, acatando el principio de soberanía del pueblo, que debe consultarse, no sólo para el nombramiento de sus autoridades, sino también en los casos supremos como el presente, cumple con ese deber al dirigirse hoy a los pueblos, invitándolos a que con toda mesura y la prudencia que requiere la consideración de tan grave asunto, emitan su juicio con la libertad amplia que siempre han tenido para expresar su voluntad.

Dicho documento concluía en los siguientes términos:

El gobierno está persuadido de que los ciudadanos todos sabrán colocarse a la altura de la situación general de todo el país y de la particular del Estado, por serles ambas bien conocidas; y que al emitir su juicio obrarán por los impulsos de su conciencia, teniendo presente la imperiosa necesidad de contribuir con sus personas e intereses en el caso de resolverse por sostener la guerra, porque ésta es bastante seria y demanda sacrificios de todo género y la abnegación consiguiente a tamaña empresa, así como deberán considerar los empeños y obligaciones en que van a entrar, si su resolución fuera en favor de la paz.(18)

Como se aprecia de la lectura de parte del documento transcrito, la petición formulada por el Gobernador de la entidad, lejos de constituir una verdadera solicitud de participación popular, implicaba una manipulación del cuerpo electoral, toda vez que el trasfondo de dicha petición significaba una traición a la Patria.

Ante tal situación, el entonces Presidente de la República, Benito Juárez, por decreto de fecha 5 de marzo de 1864, calificó la petición formulada como un acto de traición a la Patria, señalando al mismo tiempo que las personas que ocurrieran a votar sobre tal cuestión, serían cómplices de dicha traición, quedando, en tal supuesto, sujetas en sus personas y bienes a las penas establecidas por la ley.(19)

(18) Para la lectura completa de la carta del ejército francés dirigida al Gobernador del Estado, Santiago Vidaurri, así como de la contestación de éste a aquél Cfr. Dublin, Manuel y Lozano, José. Colección completa de disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, edición oficial, T. IX, México. Imprenta del Comercio, pp. 676-679.

(19) *Ibidem*.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

En atención a lo anterior, dicho sea de paso que la aplicación de este tipo de instituciones han sido y pueden seguir siendo utilizadas por regímenes dictatoriales que buscan, mediante este tipo de procedimientos, su legitimación.(20)

Posteriormente existió un nuevo intento por aplicar instituciones de tal naturaleza. Para ese entonces, el Presidente de la República, Benito Juárez, por decreto de fecha 14 de agosto de 1867, además de convocar a la elección de supremos poderes, propuso la realización de reformas a la Constitución Federal y a las de los Estados por vía del referéndum.

En los considerandos 4) y 5) del mencionado decreto, Juárez señaló:

- 4) **Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en los años anteriores, y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.**
- 5) **Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación del pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los Estados.(21)**

No obstante lo dispuesto en el referido decreto, el 8 de diciembre del mismo año, fecha en que se abrió el primer período de sesiones al IV Congreso de la Unión, Juárez desistió de la convocatoria a referéndum, sometiéndolo a la iniciativa de reformas al Congreso.(22)

(20) Baste señalar como ejemplos, la aplicación del referéndum por Mussolini, Hitler, Franco, Duvalier en Haití, etc.

(21) Para la lectura del texto íntegro del decreto, Cfr. Dublan, Manuel y Lozano, José, op cit., T. X pp. 44-56.

(22) Cfr. La Administración Pública en la Época de Juárez, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. T. III, México, 1974, p. 53.

Ahora bien, en los inicios del presente siglo también existió un intento por introducir la institución del referéndum. Las reformas del 23 de marzo de 1923 a la Constitución de San Luis Potosí establecían en su artículo 14 que: "Para que el pueblo pueda expedir por sí mismo una ley, sin intervención del Congreso, será necesaria una mayoría de las dos terceras partes de los ciudadanos del Estado que sepan leer y escribir".(23)

Ya entrado el siglo XX, a raíz de las reformas constitucionales que se conocen con el nombre de "Reforma política" (1977), se crearon verdaderos mecanismos del gobierno semidirecto.(24)

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial enfatizó la importancia de mejorar la vida política del Distrito Federal, buscando una participación más inmediata de la ciudadanía en la toma de decisiones que atañen al Estado. En este sentido, la reforma realizada al inciso 2 de la fracción VI, del artículo 73 constitucional resultó interesante, toda vez que señalaba que: " El Congreso de la Unión estará facultado para legislar en lo relativo al Distrito Federal sometándose a las reglas siguientes: ... Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señale".

Así pues, la reforma constitucional introdujo dos importantes instituciones del gobierno semidirecto: el referéndum y la iniciativa popular, ambos procedimientos circunscritos al Distrito Federal, descartando con ello la posibilidad de institucionalizarlos en las entidades federativas.

Conviene señalar que estas instituciones sufrieron modificaciones a raíz de la reforma a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987. Más aún, la institución del referéndum prácticamente fue suprimida del texto constitucional como forma de participación de los ciudadanos, toda vez que la reforma antes señalada creó un órgano específico de representación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

(23) Dichas reformas han sido criticadas por el jurista Felipe Tena Ramírez, quien las califica de "exóticas". Al respecto consultar su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1958, p. 133

(24) Estos mecanismos fueron suprimidos de conformidad con el decreto de reformas a la Constitución, publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987, al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dando origen a lo que se conoce como "Renovación Política Electoral", materia de estudio en el Capítulo Quinto del presente estudio.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

No abordaremos aquí el estudio de éste nuevo órgano legislativo, toda vez que será materia de análisis al hablar del sistema de representación política vigente.

Por el contrario, resulta importante abordar el estudio de la regulación jurídica de las instituciones antes señaladas. Para tal efecto, dividimos su estudio en dos partes: antes y después de la reforma constitucional de 1987.

1. ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1979, en acatamiento a lo dispuesto en reforma constitucional de 1977, se encargó de regular la participación política de los ciudadanos vía referéndum e iniciativa popular, regulación que por cierto subsiste no obstante de haber sido derogado el referéndum del texto constitucional y modificada la iniciativa popular con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987.

De manera que, el artículo 52 dispone aún que los ciudadanos residentes en el Distrito Federal tienen además de los derechos conferidos constitucionalmente y por otras leyes y reglamentos aplicables, el de "emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta ley".

De conformidad con la ley en cita, el ejercicio de tales procedimientos se circunscribe a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.

La situación descrita en el párrafo precedente, provocó en su momento comentarios de diversa índole: políticos, jurídicos, administrativos, etc. Gran parte de los mismos justificaron el porqué no se amplió su ejercicio a las entidades federativas. No abordaremos el estudio de tales comentarios, baste señalar tan sólo que el argumento mayormente manejado consistió en el hecho de que éste tipo de instituciones venía a ser una especie de compensación a los habitantes del Distrito Federal, toda vez que los mismos se encontraban en desventaja respecto a la ciudadanía de los Estados, que pueden elegir a su gobernador, diputado al Congreso local y miembros del Ayuntamiento.

El artículo 53 de la ley en cita define al referéndum como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, o abrogación de los ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”, situación que reitera el artículo 57 de la ley de referencia.

De lo expuesto se desprende que el carácter legal y local del referéndum.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento legal del referéndum se establece que éste será iniciado exclusivamente por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, siendo necesario en este caso, que la petición se realice por una tercera parte de sus miembros y, finalmente, por la mitad de los integrantes tratándose de la Cámara de Senadores, siempre y cuando la petición se refiriera a ordenamientos legales. (art. 54).

Conviene destacar que el referéndum en este primer caso tendrá su realización después de ser aprobado el ordenamiento legal por el Congreso de la Unión y, desde luego, en forma previa a la remisión al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. Todo ello en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

Un aspecto interesante se presenta si nos preguntamos lo siguiente: ¿Una vez remitido el ordenamiento legal al Presidente de la República, cabe la posibilidad de que éste lo vete?. Si la respuesta es afirmativa, entonces el referéndum no tiene razón de ser. Por el contrario, si la respuesta es en sentido negativo entonces ¿Qué hubiera pasado con lo dispuesto por el citado artículo 72 constitucional?. Su contenido quedaría derogado.

Ahora bien, tratándose de reglamentos la petición de someterlos a la consulta popular corresponde en ley, exclusivamente al Presidente de la República (art. 54 in fine).

Por otra parte, la ley en cita habla de dos tipos de referéndum: el obligatorio y el facultativo. El primero, cuya procedencia se da en el caso de que los ordenamientos legales o los reglamentos que se crearan, modificaran o derogaran tuviesen efectos respecto a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, además que satisficieren necesidades sociales de carácter general (art. 58).

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

El referéndum obligatorio tiene según la ley en cita, la posibilidad de convertirse en facultativo. En efecto, el artículo 58 deja a criterio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo determinar los casos en los cuales resulta inconveniente la aplicación de este tipo de procedimiento, fundando su juicio en razones de tipo jurídico, económico y social.

Vale la pena resaltar aquí que una limitación más se presenta en el caso de los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal, pues, no obstante de ser aspectos de gran trascendencia para la ciudadanía, el referéndum obligatorio se estima impropio.

Por su parte el referéndum facultativo procede cuando los ordenamientos legales o los reglamentos no correspondan a las características señaladas para el caso del referéndum obligatorio, quedando, por tanto, a juicio de las autoridades ordenar o no la práctica del tal procedimiento.

Como podemos apreciar, el ejercicio de la institución del referéndum esta demasiado condicionada y si a eso aunamos que tanto el Ejecutivo como el Legislativo no mostraron interés por llevarla a la práctica, fácil nos es comprender el porqué de su fracaso, sin embargo, aún nos queda la esperanza de que algún día sea regulada adecuadamente ya que no obstante y haber sido derogada expresamente del texto constitucional, sigue contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y queremos pensar que fundado en el hecho de que constituye un medio o mecanismo de participación ciudadana que permite la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal y que acorde con nuestra Constitución compete a la ley establecer.

Respecto a la iniciativa popular, la ley señalaba: "es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".

Para que la iniciativa popular prosperara era necesario que la misma estuviera apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los cuales debían quedar comprendidos, por lo menos, cinco mil ciudadanos por cada una de las delegaciones en que se encontraba dividido el Distrito Federal.

Consideramos que la exigencia del requisito mencionado resultaba excesivo. Recordemos que en Suiza, país de enorme tradición democrática, se exige un mínimo de cincuenta mil firmas de ciudadanos sin que un número determinado tenga que provenir de cada uno de los cantones, para llevar a cabo una reforma constitucional, la cual, por otra parte, es de mayor trascendencia que la de carácter legal.

Una vez elaborada la iniciativa popular y satisfecho el requisito precisado, se tramitaría a través de las autoridades competentes. Posteriormente, y tratándose de ordenamientos legales, se substanciaría siempre y cuando se hubiere cumplido con los requisitos previstos por el artículo 72 constitucional.

Tratándose de reglamentos se substanciaría por el Poder Ejecutivo, debiendo cumplirse también con los requisitos del multicitado artículo 72 constitucional.

Es conveniente destacar que la regulación jurídica de instituciones del gobierno semidirecto, adoleció de múltiples vicios y limitaciones que obstaculizaron su pleno desarrollo.

Finalmente, conveniente resulta a nuestro juicio, expresar dentro de este apartado en el que expresamos el contenido del texto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que reconocimos aún se encuentra en vigor, que dicho ordenamiento debe ser adecuado a los lineamientos que establece nuestro actual texto constitucional y a las bases que a este respecto sustentan las leyes reglamentarias de la Asamblea de Representantes a la que constitucionalmente le fue conferida la obligación de dar trámite a dicha institución.

2. DESPUES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Brevemente señalaremos los cambios suscitados en lo relativo a la regulación constitucional de las instituciones que venimos estudiando.

El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó, entre otros artículos el 73, fracción VI constitucional. Dicha reforma, como ha quedado expuesto en párrafos precedentes, consistió fundamentalmente en la creación un órgano de representación ciudadana: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Entre las facultades de la mencionada Asamblea destaca la de “convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria”.

De conformidad con la reforma constitucional la única forma de participación directa de la ciudadanía semejante al referéndum, será la instancia de la Asamblea de Representantes, esto es, la reforma le otorgó una facultad discrecional al citado órgano a fin de que el cuerpo electoral, se manifieste sobre alguno de los temas que se enuncian. Sin embargo, la Asamblea de Representantes no tendrá obligación de someter a la consulta pública todo lo relativo al Distrito Federal, sino sólo aquellos asuntos que considere convenientes, limitándose con ello la participación del pueblo.

Respecto de la iniciativa popular, la reforma resulta interesante toda vez que ahora se exige como requisito que dicha iniciativa sea presentada por “...diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea”, y no por cien mil ciudadanos, como lo exige la precitada ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ciertamente en este aspecto la reforma resulta importante, ya que elimina el requisito excesivo que preveía la ley de la materia, mismo que ha quedado derogado en atención al principio de supremacía constitucional. Así mismo, la reforma preve que la ley establecerá “... los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigidos a satisfacer sus derechos e intereses legítimos...”, lo cual deja una puerta abierta a la posible aplicación de otros métodos y modalidades de participación directa de la ciudadanía.

3. OPINIONES DOCTRINALES.

Las imperfecciones que presenta la forma de gobierno representativo, han hecho pensar a los estudiosos de la materia en la necesidad y conveniencia de introducir instituciones características del gobierno semidirecto con la finalidad de perfeccionar la vida política de las naciones.

En el caso del constitucionalismo mexicano éste se ha visto enriquecido por una gran variedad de opiniones de distinguidos juristas, respecto de la conveniencia o inconveniencia de introducir instituciones de tal índole.

Quiénes cuestionan la introducción de tales procedimientos afirman la incompatibilidad de los mismos con los que corresponden al régimen representativo, toda vez que las atribuciones conferidas al órgano Legislativo se ven limitadas o sufren un menoscabo al tener la ciudadanía una participación directa. Pero cabría preguntarnos si para conservar esa hegemonía de atribuciones que tradicionalmente han sido conferidas al legislativo, ¿es necesario sacrificar la participación directa de la ciudadanía?

Quiénes consideran que tal participación es importante en el desarrollo de las instituciones, se han encontrado con un problema: ¿En qué tipo de asuntos debe existir una participación ciudadana?

Respecto de esto último, se han vertido numerosas opiniones. Por su importancia conviene destacar las de tres prestigiados constitucionalistas, mismas que se refieren concretamente a la introducción del referéndum en materia constitucional.

Así, Ignacio Burgoa propone la modificación del artículo 135 constitucional a efecto de introducir el referéndum constitucional para la supresión, restitución y sustitución de:

- I. La soberanía popular.
- II. El régimen democrático y federal.
- III. Las garantías individuales.
- IV. El juicio de amparo.
- V. La no reelección presidencial.
- VI. Las garantías sociales en materia obrera y agraria.

No menos importante es la opinión sustentada por el brillante jurista Jorge Carpizo para introducir el referéndum popular tratándose de las decisiones jurídico-políticas fundamentales, es decir, los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las Iglesias y la justicia constitucional.(25)

Como puede apreciarse, las opiniones antes destacadas coinciden en que el referéndum se introduzca en materia constitucional, pero discrepan respecto de los temas constitucionales que deben someterse a tal procedimiento.

(25) Cit. por Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales LEG, México, 1983, p.174.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

En este mismo sentido el joven y brillante jurista Jorge Madrazo, propone la introducción de tal procedimiento a efecto de llevar a cabo una reforma constitucional. Para ello, propone que la Constitución pueda ser modificada de acuerdo a dos procedimientos: el primero llamado de “enmienda constitucional” y el segundo denominado de “reforma constitucional”.

El procedimiento que interesa para este estudio y al cual nos adherimos, es el de “reforma constitucional”, empero, para apreciar claramente lo propuesto por el jurista Jorge Madrazo, haremos referencia al primero.

Mediante el procedimiento de “enmienda constitucional” se pretende se reformen los preceptos de naturaleza reglamentaria o procedimientos de orden secundario establecidos en el artículo 135 constitucional, llevando a cabo dos adiciones: La primera que se fije un plazo para que las legislaturas locales se pronuncien sobre la enmienda, en el entendido de que si transcurrido el plazo sin que exista pronunciamiento alguno, el proyecto se reprueba.

La segunda modificación consiste en que 48 horas después de fenecido el plazo para que las legislaturas se pronuncien, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, realice una declaración pública acerca de si el proyecto fue o no aprobado.

Por otra parte, el procedimiento de “reforma constitucional” se reservará para modificar aquellos principios verdaderamente substanciales de la Constitución, esto es, la declaración de garantías individuales y sociales, el régimen jurídico de la propiedad, los procedimientos de control de constitucionalidad, el principio de la supremacía del Estado sobre las Iglesias, las reglas de distribución de competencias en el Estado Federal, etc. Todos ellos mediante la realización de un referéndum popular.

Respecto del procedimiento de elaboración de la “reforma constitucional” el autor en cita afirma:

El proyecto de reformas se elaboraría en el Congreso de la Unión y se daría a conocer a la opinión pública a fin de que se integraran distintos foros de discusión y debate de la proposición de reformas.

Las conclusiones a las que llegaran estos foros, se divulgarían amplísimamente entre la comunidad a fin de que pudieran tener una orientación en el momento de votar por aprobar o no el proyecto de reformas. El referéndum vendrá a ser para México una verdadera escuela de la democracia.

La implantación de este sistema supondría la expedición de una ley en la que se precisarían claramente las materias que quedarían sujetas a cada uno de los procedimientos, y las reglas para la preparación y realización del referéndum.(26)

Resulta pues interesante determinar en que aspectos de la materia constitucional deberá emplearse la institución del referéndum.

Sirvan pues estas opiniones doctrinales a efecto de determinar la importancia y trascendencia de introducir en nuestro sistema jurídico instituciones de la democracia semidirecta ya que en nuestra opinión la democracia representativa imperante en nuestro sistema no es en modo alguno incompatible con la instauración de instrumentos de democracia semidirecta como los estudiados.

IV. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. ORIGEN Y JUSTIFICACION.

Coincidimos con Solazabal(27) cuando afirma que en el análisis histórico de la representación política y, por tanto, de las asambleas representativas, se debe distinguir un período anterior a la revolución francesa y otro posterior.

En el sentido apuntado, durante el primer período las asambleas representativas -prescindiendo de las aportaciones de la antigüedad- encuentran su campo más fértil para su desarrollo durante la época medieval, en donde fenómenos como el surgimiento de la burguesía y la lucha de la nobleza por limitar el poder del soberano, dieron como resultado la celebración de los concilios nacionales, donde aparecen representados los estamentos más importantes de la comunidad feudal.(28)

- (26) Cfr. Madrazo Cuellar, Jorge. "La Reforma Constitucional: Un estudio comparativo con énfasis al caso mexicano y norteamericano", Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos, UNAM, México, 1990, p. 200.
- (27) Solazabal, Juan J. "Representación y pluralismo territorial" Revista de Estudios Políticos de Madrid, Núm 50, Nueva época, marzo-abril 1986.
- (28) Rodríguez Lozano, Amador. "Representación Política", Diccionario Jurídico Mexicano, T. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984, pp. 24-25.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

En sus inicios el político estamental se caracterizó por depositar en el Parlamento funciones de colaboración y asistencia al monarca, razón por la cual no constituyó un verdadero órgano de participación y representación ciudadana.

Eran considerados como miembros del Parlamento la alta nobleza y altos eclesiásticos. Posteriormente, y con la finalidad de recabar su asistencia económica serían invitados los ciudadanos libres -burgueses-, considerados como representantes de los condados y burgos.

Por otra parte, los Parlamentos medievales se caracterizaron por ser una representación de grupos más que de individuos, lo cual implica que la representación en el medievo no aparece ligada a la elección, aunque poco a poco esta idea se va imponiendo. A este respecto Bordeau señala:

La representación medieval no se encuentra ligada a manifestaciones de la voluntad de todos los miembros; existe cuando la colectividad dispone de una voz capaz de hablar en su nombre.(29)

Es el Parlamento Inglés -donde la nobleza se unía con el alto clero en los "lores temporales y espirituales", en tanto que los caballeros en conjunto con los burgueses formaban los comunes- el modelo más significativo para la mayoría de las asambleas representativas. Más aún, podemos considerar que es en Inglaterra donde se forma y se origina el régimen representativo.

En atención a lo anterior, la historia de la organización del Parlamento Inglés, resulta particularmente importante para la comprensión del surgimiento de las asambleas representativas.

Es durante el siglo XII cuando la autoridad absoluta del monarca empieza a verse disminuída como consecuencia de que los soberanos oyesen la opinión del *Concilium*. En efecto, durante el siglo XII el *Magnum Concilium* agrupaba representantes de la alta nobleza y altos eclesiásticos. Pero no es sino hasta mediados del siglo XII cuando el *Magnum Concilium* reafirma sus funciones en el campo legislativo, jurisdiccional y tributario.

(29) Cit por Solazabal, Juan J., op cit., p. 77.

No obstante lo anterior, aún faltaba en el seno del *Concilium* la representación de los ciudadanos libres, esto es, la burguesía, que poco a poco iba incrementando su número e importancia económica.

En el año de 1265 Simón de Monfort reúne al Parlamento frente a Enrique III, convocando para ello a dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad. Es entonces, cuando por primera vez son llamados los ciudadanos libres como representantes de los condados y burgos al Parlamento.

La representación de los ciudadanos libres en el Parlamento marcó el inicio de la Cámara de los Comunes.

Posteriormente, Eduardo I, perfeccionó el método de convocatoria y representación al reunir en el año de 1295 el Parlamento Modelo, cuya división en dos Cámaras -la de los lores temporales y espirituales y la de los comunes- permitió que el Parlamento Inglés subsistiera y se fortaleciera con el transcurso de los siglos, en contraposición a las asambleas continentales que, subdivididas en tres estados, mantuvieron su antagonismo que condujera a su desaparición frente a la autoridad predominante del monarca.(30)

Esta separación en dos Cámaras opera formalmente durante el siglo XIV. Para el año de 1341, las dos Cámaras se encuentran perfectamente caracterizadas, y en 1351 la Cámara de los Comunes tiene un lugar de reunión propio. A partir de 1377, cuenta con un presidente titular -speaker- que ella misma designa.(31)

El proceso histórico de transformación de las instituciones inglesas no termina con su integración en dos Cámaras. Durante el siglo XVIII y, fundamentalmente, en las postrimerías del mismo, la organización y funcionamiento del Parlamento se consolida, toda vez que los principios que habían regido en relación con la Cámara de

(30) Cfr. Biscarretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, pp 289-296.

Al respecto Solazabal afirma: "Durante los siglos XVI, XVII y XVIII los Estados generales sufren un serio declinar, de hecho no se reúnen desde 1614 hasta 1689; y en el resto de los países continentales los Parlamentos lo hacen exclusivamente en las ocasiones solemnes. En Inglaterra, por el contrario, el Parlamento consigue afianzar progresivamente su importancia política al tiempo que, como es lógico, se alcanza una clara teoría de sus funciones y su posición constitucional", op. cit., p. 78.

(31) Cfr. Hauriou, Maurice., *Principios de Derecho Público y Constitucional*, segunda edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, pp. 400-405.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

los Comunes se robustecen al romperse con el tradicional mandato imperativo, dando plena libertad de acción a los diputados.

A la luz de lo anterior, los delegados representates de los estamentos, convocados por el monarca, se emanciparon de las instituciones y mandatos que habían recibido, empezando a tomar decisiones bajo su propia responsabilidad de tal manera que obligaran y representaran a los grupos o personas de los que eran portavoces y mandatarios.

En este sentido, el principio de representación de los diputados en relación con los grupos o personas, es sustituido por el principio de representación del pueblo. A este respecto Biscarreti Di Ruffia señala:

A fines del siglo XVIII, en realidad, algunos principios se habían ya precisado sólidamente en orden a la estructura y funcionamiento de la Cámara de los Comunes (que había ido, entretanto, asumiendo un carácter representativo siempre más intenso); principios que pueden sintetizarse, brevemente del modo siguiente: los diputados representan a todo el pueblo inglés y no sólo a las circunscripciones en donde han sido elegidos; los diputados no pueden recibir mandato imperativo y gozan por ello de plena libertad de acción: la elección debe revocarse a intervalos regulares (siete años con la Septennial Act de 1716, disminuidos luego a cinco con la Parliament Act de 1911), eventualmente reducidos en su duración en caso de disolución anticipada de la Cámara de los Comunes, de modo que se mantengan al unisono las tendencias y corrientes políticas de la Cámara con aquellas realmente existentes en el seno del país.(32)

En el mismo sentido Stein Ekkert expone:

Desde mediados del siglo XIV, los representantes de los condados y las ciudades, es decir, de las communities, celebraban sus sesiones bajo el nombre de Commons, pero separados de los lores. La expresión Parliament, originalmente usada solo para designar la Cámara Alta

(32) Op. cit. p. 294.

y la Baja. Al mismo tiempo, se formó la convicción de que los lores y los Commons no actuaban en favor de sí mismos ni tampoco de sus electores (los terratenientes y los grandes comerciantes), sino en nombre de todos los ciudadanos. El Parlamento se convirtió en el órgano representativo de la totalidad del Estado. (33)

Los principios antes descritos, fueron felizmente acogidos por los nuevos Parlamentos surgidos durante los siglos XIX y XX, llegando a constituir verdaderos órganos constitucionales prevalentemente legislativos.

Como corolario de lo anterior, es memorable la carta de Edmund Burke, dirigida a los electores de Bristol en 1774:

El Parlamento no es un Congreso de embajadores con intereses diferentes y hostiles, en el que cada uno ha de mantener sus intereses como un agente, como un defensor, frente a otros agentes y defensores; el Parlamento es la Asamblea deliberadora de una Nación, con un solo interés, el de todos: No existen proyectos locales ni perjuicios locales, ha de actuar para el bienestar general que resulta de la razón general del conjunto. Se elige a un miembro, pero ese miembro, una vez elegido, no es un miembro de Bristol sino un miembro del Parlamento. Si el distrito electoral local ha de tener un interés o una opinión apresurada evidentemente opuesta al verdadero bien del resto de la comunidad, el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuce para conseguir el bien general.(34)

Ahora bien, si el Parlamento Inglés, es el caso más ilustrativo de asamblea representativa, podemos decir que es en Francia donde aparece el máximo exponente

(33) Ekkert, Stein., *Derecho Político*, Editorial Aguilar, Madrid, 1973, p. 22.

(34) Cit. por Bollaert, Luis Federico., "La crisis de la representación política en el Estado democrático constitucional", *Revista de Derecho Político y Constitucional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Núm. 2, julio 1979, p. 53.

de la teoría de la representación política, Emmanuel de Sieyés(35) y en la Constitución Francesa de 1791, su primera aplicación práctica al instrumentar los mecanismos filosóficos-doctrinarios para marcar su posición frente a la monarquía que era la única instancia en donde se centraba o podía centrarse la idea de representación.

Sin duda alguna, la aportación que la Revolución Francesa da a la teoría de la representación política, consiste en el principio de representación de la nación en su totalidad y no de ningún sector en concreto de la sociedad; y la libertad de acción del representante, principio que, como ha quedado expuesto, rompe con la idea tradicional del mandato imperativo.

Esta teoría de la representación política se consuma en el seno del constituyente francés, gracias a la obra de Sieyés, Barnave, etc., sin olvidar las grandes aportaciones de Rosseau y Montesquieu.

En este sentido, el Constituyente comprendió que al ser la nación la depositaria de la soberanía nacional, como persona colectiva, requería ser representada. Así Sieyés afirma:

El diputado... es nombrado por un distrito en nombre de la totalidad de los distritos, pero lo es de la nación entera, de modo que todos los ciudadanos son sus comitentes.(36)

(35) Sieyés precisa magistralmente la finalidad de las asambleas representativas y, por tanto, de la democracia representativa, al disponer en su magna obra *¿Qué es el Tercer Estado?*:

"Hay que comprender ante todo claramente cuál es el objeto o el fin de la asamblea representativa de una nación; no puede ser diferente del que se propondría la nación misma si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar. ¿Qué es la voluntad de una nación?. Es el resultado de las voluntades individuales, como la nación es la reunión de los individuos. Es imposible concebir una asociación legítima que no tenga por objeto la seguridad común, la libertad común, en fin, la cosa pública. Sin duda, cada particular, se propone, además fines particulares. Pero decir que se reúnen asociados para regular las cosas que les conciernen en común, es explicar el único motivo que ha podido inducir a los miembros a entrar en la asociación... conocemos el verdadero objeto de una asamblea nacional; no esta hecha para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, no los considera sino en masa y desde el punto de vista del interés común. Saquemos de ello la consecuencia natural: que el derecho a hacerse representar no pertenece a los ciudadanos sino a causa de las cualidades que les son comunes, y no de aquellas que los diferencian... los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. Por lo tanto, se separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder a algunos de entre ellos. Pero el cuerpo de los delegados no puede ni siquiera tener la plenitud de este ejercicio. La comunidad no ha podido confiarle de su poder total sino esa porción que es necesaria para mantener el buen orden.

Cit. por Bollaert, Luis Federico, *Ibidem*.

(36) Cit. por Solazabal, op. cit., p. 83.

De los breves comentarios enunciados, podemos concluir diciendo que, si bien es cierto que en Inglaterra se da el caso más ilustrativo de asambleas representativas, son las ideas de la Revolución Francesa, especialmente las de Emmanuel Sieyès, las que constituyen una verdadera aportación a la representación política.(37)

Es entonces hasta el siglo XVIII cuando la democracia representativa, con características propias, surge ante la irrealizable práctica de la democracia pura o directa. Por tanto, a partir de ese momento, el occidente vive la experiencia de una peculiar forma política: la democracia representativa. "... en la cual los ciudadanos ejercitan el mismo derecho de tomar decisiones políticas sin asistir personalmente a las asambleas que deliberan y deciden los asuntos que se plantean dado que lo hacen a través de representantes que eligen ellos mismos..."(38)

(37) Para mayor información acerca de las ideas surgidas en la Revolución Francesa, ver en este trabajo infra Capítulo Tercero: Evolución de los Sistemas Representativos.

(38) Preciado Hernández, Rafael, "La democracia postulada por la Constitución de 1917", Obra jurídica mexicana, T. II. Procuraduría General de la República, México, 1985, p. 1883.

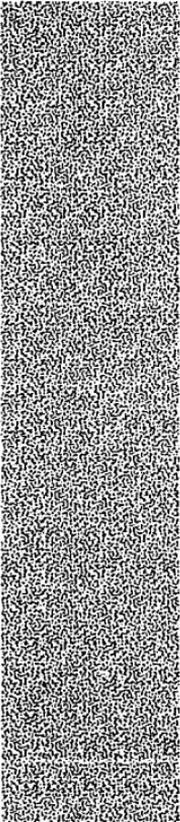
42

*“La ignorancia mata a los pueblos,
por ello es preciso matar la ignorancia”*

José Martí

44

TEORIAS DE LA REPRESENTACION



2

capítulo

46

Sumario:

- I.- Idea General.
- II.- La representación como mandato imperativo.
- III.- La representación virtual o del trust.
- IV.- La representación fraccionada.
- V.- Teoría clásica francesa del mandato representativo o de la representación nacional.
- VI.- Teoría organicista alemana.
- VII.- Opinión de la doctrina mexicana.

I. IDEA GENERAL.

Para nadie es un enigma que la representación ocupe la atención en el mundo político que en otros tiempos tuvo el gobierno tecnocrático. En este sentido, el fenómeno de la representación política y su aplicación práctica a través de las asambleas representativas, es un tema por el que siempre se ha mostrado interés, el cual, por otra parte, se encuentra condicionado y limitado por un rasgo característico a las realidades políticas: su naturaleza radicalmente polémica. A este respecto Francisco Javier Conde apunta:

Se aborda con ello... uno de los problemas más complejos de la teoría política. Como pocos está el vocablo transido de sustancia polémica. Tiene además prendida la raíz en lo más hondo, de suerte que arrastra consigo, con forzosidad insoslayable, un haz de cuestiones fundamentales: el poder político, el mando, la esencia de la realidad social y de la realidad política... (39)

Abordamos, pues, el estudio de uno de los aspectos más importantes y trascendentes en la vida del Estado y, desde luego, de la ciencia política.

Coincidimos con Bollaert, cuando afirma que la democracia constitucional requiere imprescindiblemente del "principio de la representación", ya que ninguna

(39) Cit. por Eslava Pérez, Ismael, "La representación política de las minorías en el siglo pasado", Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, T. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, pp. 264-265.

autoridad es legítima si no se ejerce en representación del pueblo que es la fuente originaria de toda autoridad y poder.

La representación política -siguiendo al autor en cita- "...es la acción de representar o sea que es la relación de los miembros de un grupo jurídicamente organizado (que es el "representado") con un órgano (que es el "representante"), en virtud del cual la voluntad de este último se considere como la expresión de la voluntad de aquellos".(40)

Por su parte Jellinek señala:

... es la relación que existe..., entre una persona con otra u otras por medio de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última. (41)

En este sentido, Carlos Fayt expone:

... es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.(42)

Así, la representación política constituye un mecanismo de participación de todo el pueblo mediante la actuación de unos cuantos electos popularmente.

La génesis de estas ideas en torno a esta figura jurídico-política, aparece vinculada a la transformación de instituciones políticas, empero, la técnica representativa no ha sido esclarecida totalmente, ya que existen numerosas teorías que tratan de explicar su naturaleza.

Si reflexionamos con Lowenstein, acerca del nacimiento de la técnica representativa, llegaremos a la conclusión que la teoría más correcta es aquella que

(40) Bollaert, Luis Federico, "La crisis de la representación política en el estado democrático constitucional", Revista de Derecho y Ciencias Sociales, número 2, Buenos Aires, julio 1979, p. 53.

(41) Cit. por Carpizo, Jorge, op. cit., p. 297.

(42) Fayt, Carlos, Sufragio y representación política, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1983, p. 191.

indica su recepción en las organizaciones seculares establecidas en la iglesia católica y en ordenes religiosas(43).

En relación con lo señalado en el párrafo anterior, Gierke expone:

Las teorías políticas del medioevo hicieron considerable uso de la idea de representación; para la construcción de la Iglesia y el Estado... tomaron prestada de la ley empresarial la formulación teórica de la idea corriente en la Edad Media, aunque desconocida en la antigüedad a la comunidad, por parte de una asamblea representativa.(44)

No obstante lo anterior, conveniente resulta destacar las teorías que con mayor frecuencia hemos escuchado en torno a la naturaleza de la institución en estudio.

II. LA REPRESENTACION COMO MANDATO IMPERATIVO.

Como ha quedado expuesto en párrafos precedentes, no fue sino hasta el año 1265, cuando en Inglaterra la representación de los ciudadanos libres, es decir, de la burguesía en el Parlamento, se llevó a la práctica como consecuencia de su incremento numérico e importancia económica. El modelo de dicha representación fue precisamente la del mandato imperativo, el cual se basa en una concepción contractualista y a la vez privativa entre el representante y el representado.

La dualidad existente entre representante y representado, originada como consecuencia de la falta de identidad de voluntades e intereses y, la posibilidad de que el primero no cumpliera satisfactoriamente con la voluntad e interés del segundo, trató de superarse a través del cuaderno o carta de instrucciones y la revocabilidad del representante, características, ambas, del mandato imperativo.

Por lo anterior, coincidimos con Carl Smith, cuando afirma:

(43) Cfr. Bollaert, Luis Federico, op. cit., p. 53.

Para un análisis profundo acerca de la recepción de la técnica representativa en organizaciones seculares consultar la obra de Moulin, Leo, "Les origines religieuses des techniques electorales et deliberatives modernes", Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle, Núm. 10, París, 1953.

(44) Cit. por Friedrich, Carl J., Gobierno constitucional y democracia, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975, T. II, p. 12.

Un mandato imperativo al estilo medieval con dependencia del diputado (representante) respecto de instrucciones, de organizaciones, de partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política, como también el supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico.(45)

En este sentido, el joven abogado Ismael Eslava apunta:

Quiénes sostienen el mandat imperatif, vinculan a la representación con el mandato de derecho privado que obliga al cumplimiento de un programa, a la serie de instrucciones y a la obtención de determinados resultados, siendo los representantes los responsables de la ejecución del mandato, el cual inclusive puede ser revocado.(46)

En síntesis, este modelo de representación política constituyó un frontal obstáculo al desarrollo práctico de los Parlamentos, toda vez que las conductas y deliberaciones de los representantes se encontraban preestablecidas y condicionadas, colocándolos, además en una franca imposibilidad de pronunciarse sobre las cuestiones que surgieran en el Parlamento, no previstas en las instrucciones recibidas.

En consecuencia, dicha teoría ha sido desechada, ante la imposibilidad de contemplar la totalidad de situaciones en un programa, además de que el representante no puede consultar para todo a los representados.(47)

III. REPRESENTACION VIRTUAL O DEL TRUST.

También en el desarrollo histórico de las instituciones políticas de Inglaterra, afloró, la teoría de la representación virtual o del "trust", por virtud de la cual el representante era considerado como un fideicomisario de toda la nación, siendo al mismo tiempo libre para tomar decisiones.(48)

(45) Cit. por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1981, p. 269.

(46) Eslava Pérez, Ismael, op. cit. p. 274.

(47) La prohibición implícita del mandato imperativo fue enunciada, por vez primera, en Francia, por Luis XVI, con la Ordenanza del 24 de enero de 1789, para la convocatoria de los Estados Generales. Cfr. Biscarretti Di Ruffia, Paolo, op. cit., p. 2196.

(48) Cfr. Galloway, George B., "El papel de los representantes". Revista de Estudios Políticos de Madrid, Núm. 20, nov-dic, 1961, pp. 95-97.

Los sostenedores de esta teoría, insisten en que el representante y representado no se desvinculen totalmente, sino que, inclusive, el segundo siga teniendo influencia respecto del primero.

Esta teoría es claramente delineada por Sir William Yonge, quien dirigiéndose a los miembros de la Cámara de los Comunes expresó:

Todos saben que según nuestra Constitución, una vez que un caballero resulta elegido, es el representante, o si me lo permiten, el apoderado del pueblo de Inglaterra, y como tal goza de absoluta libertad para actuar como crea mejor, en interés del pueblo de Inglaterra en general. Puede recibir, puede pedir, puede incluso seguir los consejos de sus electores particulares, pero no está obligado ni debe seguir sus consejos si cree que no están de acuerdo con los intereses generales del país.(49)

En apoyo a lo anterior, Antonio Torres del Moral escribe:

El Agreement of the People, de 1653, daba por supuesto que los representantes tenían la suprema confianza (trust) en orden al cuidado del conjunto. La misma idea reproduce Locke al argumentar que los pactantes originarios de la sociedad instituyen un Poder Legislativo al que confían la defensa de los derechos. En este esquema, las elecciones no son un tanto un modo de imponer al pueblo su voluntad cuanto un modo de frenar a los trustees, a los fideicomisarios, a los depositarios del poder. Y Burke, en 1774, escribe a los electores de Bristol argumentándoles que el representante tiene libertad absoluta y no puede quedar ligado por promesas obligatorias. Los diputados representan intereses generales y no están sometidos a mandato. Su relación con los representados es la confianza.(50)

(49) Idem. p. 96.

(50) Torres del Moral, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", Revista de Derecho Político, Madrid, Núm. 14, verano de 1982, p. 9

IV. LA REPRESENTACION FRACCIONADA.

Partiendo de las ideas de Rosseau, en torno a la soberanía, se formularon dos teorías acerca de la representación, básicas y antagónicas. La que entiende a la representación como fraccionada y aquella que la asimila a un todo. Pasemos pues, a explicar la primera de estas dos teorías.

Maurice Duverger(51), acertadamente nos explica que la idea de que soberanía reside en el pueblo, presenta un problema, -mismo que origina las dos teorías de las que inicialmente hablamos-, el cual consiste en determinar la connotación del término pueblo.

Existe una primera idea que hace énfasis en dicho término con referencia a los ciudadanos que lo componen; en tanto que una segunda, vincula el término con la comunidad que ellos forman.

En ese sentido, Rosseau, se identificó con la primera de estas ideas al señalar que la soberanía es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los ciudadanos, es decir, para Rosseau, cada ciudadano es titular de una parte alícuota de la soberanía, lo cual implica que ésta se encuentra fraccionada entre todos los ciudadanos que forman parte del pueblo. Esta idea es claramente matizada por Rosseau cuando escribe, en su obra "El Contrato Social", lo siguiente:

Supongamos... que el Estado este compuesto por diez mil ciudadanos. Cada miembro del Estado tiene a su vez la diezmilésima parte de la autoridad soberana.(52)

A esta doctrina, se le ha dado en llamar de la "soberanía fraccionada".

Ahora bien, si trasladamos esta teoría al campo de estudio de la representación política, tendríamos el siguiente silogismo: Si los ciudadanos son titulares de una parte alícuota de la soberanía, y si son estos quiénes se hacen representar depositando

(51) Duverger, Maurice., Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Colección Demos, quinta edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1970, pp. 114 y ss.

(52) Cit. por De Vega, Pedro, "Significado constitucional de la representación política", Revista de Estudios Políticos de Madrid, Núm. 44, nueva época, marzo-abril, 1985, p. 32.

esa parte de soberanía que les corresponde en los representantes, luego entonces la representación es igualmente fraccionada(53), en donde cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgaron al elegido.

Esta teoría no era funcional para el momento histórico de ascenso de la burguesía toda vez que de aplicarse hubiese implicado además de el conceder el voto a todos los ciudadanos, el volver al mandato imperativo.

Las consecuencias prácticas de la teoría que analizamos son claramente delineadas por Duverger, cuando afirma:

Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía. Conduce después a la teoría del electorado-derecho, según la cual el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como detentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle... conduce también a la teoría del mandato imperativo, en la cual el elegido esta atado por la voluntad del elector. (54)

Las reacciones en contra de esta teoría y la del mandato imperativo no se hicieron esperar, siguiendo entonces la teoría de la que nos ocupamos a continuación.

V. TEORIA CLASICA FRANCESA DEL MANDATO REPRESENTATIVO O DE LA REPRESENTACION NACIONAL.

Como señalamos en el apartado anterior, la idea de soberanía de Rosseau, dio origen a dos teorías. La primera analizada anteriormente y, la segunda, del mandato representativo que aquí analizaremos.

(53) Esta teoría ha sido denominada también como de la "representación fraccionada", ya que son los ciudadanos individualmente considerados, quiénes se hacen representar. Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla, México, 1983, p.164.

(54) Duverger, Maurice., op. cit., supra nota 51, p. 116.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

La historia política y parlamentaria en general, nos permite apreciar que el mandato representativo se desarrolló tanto en Inglaterra como en Francia, pero por razones y motivaciones distintas. En efecto, en tanto que en Inglaterra se desarrolló como consecuencia de situaciones de índole empírico o práctico, en Francia es producto de la lucha por el establecimiento de la "democracia representativa" vinculada estrechamente al principio de la soberanía nacional, en contraposición, al esquema político del Antiguo Régimen prevalecte, esto es, la monarquía absoluta.

El régimen representativo (en Francia) tiene su punto de partida en el sistema de soberanía nacional, así como recíprocamente el concepto de soberanía nacional conduce esencialmente al régimen representativo.

Esta apreciación de Carré De Malberg(55), significa, que la conexión entre la soberanía nacional y la representación política, es el postulado fundamental que nos permitirá analizar la doctrina francesa.

Es durante la Revolución Francesa, cuando la Asamblea Constituyente, personificada en el pensamiento de los diputados Sieyès(56), Barnave, entre otros, transformó radicalmente la idea de soberanía fraccionada, sustituyéndola por la concepción de soberanía nacional, argumentando que la misma no puede concebirse como un poder fraccionado, sino como un poder indiviso de la nación, como un todo.

La consecuencia lógica será, que la nación al no poder decidir y actuar por sí misma, lo hace por medio de representantes, los cuales de ninguna forma pueden considerarse como soberanos, ya que solo la nación es soberana. Claro esta, que al actuar en su nombre, operan libremente, manifestando la voluntad de la nación. De esta forma, se elimina de raíz el mandato imperativo, al mismo tiempo que al ser el representante de la nación, no podrá ser revocado su mandato. Luego entonces, los ciudadanos únicamente consevan el poder electoral de designar a los representantes de la nación. A este respecto Duverger dice:

(55) Carré De Malberg., Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 914.

(56) En torno a las ideas de Sieyès respecto de la soberanía nacional y la representación política, véase su obra ¿Qué es el tercer Estado?, op. cit., capítulo V. En el mismo sentido Cfr. Torres del Moral, Antonio., "Democracia y representación en los orígenes del estado constitucional", Revista de Estudios Políticos de Madrid, Núm. 203, sep-oct, 1975, pp. 172-188.

Si el titular de la soberanía es la nación y no los ciudadanos que la componen, el poder electoral se atribuye a éstos como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo esta cumpliendo una función pública, no ejercitando un derecho. Puesto que ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral a aquellos que considere más dignos o más aptos...(57)

Las breves consideraciones hasta aquí expuestas, se robustecen en diversos textos legales revolucionarios, entre los que destacan la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Ley de 22 de diciembre de 1789, y la Constitución Francesa de 1791, de cuyos articulados se desprenden -como afirma Torres del Moral (58)-, los principios fundamentales siguientes:

1. La ley es la expresión de la voluntad general.
2. La nación solo puede querer y actuar por medio de sus representantes, quienes la representan en su conjunto y no a sus electores concretos.
3. Quedan excluidas las instrucciones y la revocación de los diputados.
4. La Constitución Francesa de 1791 -dice de sí misma- es representativa.

Por otra parte, un aspecto que, inclusive, podría desvirtuar la primigenia idea de que la soberanía reside en el pueblo, es aquella que consiste en la aparente confusión de los términos pueblo y nación, toda vez que los textos legales aludidos, hacen referencia al término nación y no al de pueblo.

Esta situación, hoy en día, daría lugar a una serie de comentarios y críticas, ya que el significado de estos términos se encuentra claramente definido y diferenciado.

(57) Duverger, Maurice, op. cit., supra nota 51, p. 117.

(58) Torres del Moral, Antonio, "Crisis del mandato imperativo en el Estado de partidos", op. cit., supra nota 50, p. 10.

Las explicaciones a esta situación pueden ser de diversa índole, las cuales por no ser materia de este estudio, no las abordamos(59), Baste señalar que la opinión que consideraremos más acertada es aquella que afirma que durante la ilustración y en los pensadores revolucionarios, ambos términos aparecían y eran utilizados como sinónimos. Afirmación que se robustece cuando Sieyès -paradigma de las ideas de la doctrina francesa- señaló en diversas disertaciones y escritos, que: "Tous viennent du peuple, c'est-à-dire, de la nation".

Igualmente, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a ambos términos indistintamente.

Es con la Constitución de 1791, cuando se empieza a realizar una diferenciación, cuando la misma, hace referencia a la nación como titular de la soberanía, en tanto que el término pueblo se identifica con el cuerpo electoral, es decir, como la suma de ciudadanos que eligen a los representantes de la nación entera. Claridad ésta, que desaparece cuando la Constitución de 24 de junio de 1793, explicita que la soberanía reside en el pueblo (artículo 25 de la Declaración de Derechos y 1 y 7 del Acta Constitucional). Asimismo, los artículos 29 y 31 de dicha Declaración y 8 de la referida Acta Constitucional, se refirieron a los mandatarios (diputados) del pueblo.

De todo lo expuesto, y pese a la aparente confusión de los términos aludidos, concluimos este apartado afirmando que el pueblo como ente político-social, es el único en el que descansan los principios representativos de un sistema de gobierno como consecuencia lógica de la idea de que la soberanía reside en el pueblo. Luego entonces, el gobierno representativo identificado con la moderna concepción de democracia, se sustenta en la elección, nombramiento y renovación -no revocación- de los representantes, mediante el sufragio libre.

VI. TEORIA ORGANICISTA ALEMANA.

Otras teorías fueron apareciendo en el devenir histórico. Entre ellas destaca la teoría del órgano elaborada por los cultivadores de la teoría General del Estado, entre ellos: Jellinek, Gierke, Laband, etc.

(59) Respecto a esta aparente confusión Cfr. Torres del Moral Antonio., "Democracia y representación en los orígenes del Estado Constitucional", op. cit. supra nota 56, pp. 178-187.

Según esta teoría, los representantes son órganos de los representados, es decir, del pueblo, que a su vez es un órgano del Estado en su función de elegir. De esta manera, es el pueblo quien en funciones electorales crea el Parlamento y este deviene en órgano del Estado, representando de manera inmediata la voluntad del pueblo.

En síntesis, pueblo y parlamento forman jurídicamente hablando una unidad, ya que el pueblo encuentra su organización jurídica en el parlamento, el cual es a su vez un órgano secundario del Estado y primario respecto del pueblo, cuya voluntad expresa y por quien es designado.(60)

VII. OPINIONES DE LA DOCTRINA MEXICANA.

El constitucionalismo mexicano cuenta con una serie de documentos que caracterizaron, caracterizan y seguirán caracterizando su vida política. Entre esos documentos figuran: El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814; el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824; la Constitución Centralista o de las Siete Leyes de 1836; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847; la Constitución de 1857.

De la lectura de los mencionados documentos constitucionales, podemos arribar a una primera conclusión: la historia constitucional del Estado Mexicano se ha caracterizado por adoptar la teoría clásica de la representación, misma que se reafirma en la Constitución Política de 1917, la cual dispone en su artículo 51 que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación".

Las características de la teoría aludida, aplicada al caso mexicano, son claramente delineadas por el constitucionalista Jorge Carpizo:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no del distrito electoral que lo eligió.
- b) El representante en sus actuaciones es independiente de sus electores, éstos no le pueden indicar en qué sentido debe votar.

(60) Para mayor abundamiento en relación con esta teoría Cfr. Torres del Moral, Antonio., "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", op. cit., supra nota 50, pp. 86-94. En el mismo sentido Solazabal, Juan, op. cit., supra nota 27, pp. 86-94.

- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revoquen el mandato.
- e) El representante no tiene por qué rendir informes o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en el principio del voto individual logrando la curul quien obtuvo la mayoría de votos en ese distrito electoral.(61)

No obstante la adopción de la teoría clásica de la representación, el autor en cita(62), considera que al referirse la Constitución a los requisitos para ser diputado (artículo 55), señala entre otros, el de ser originario del Estado o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, situación que a su parecer contradice -cuando menos en teoría diríamos- el postulado del artículo 51. Tal afirmación la fundamenta en la idea de que al ser el diputado representante de toda la nación, no hay razón para que el mismo tenga que ser vecino de una determinada circunscripción geográfica, ya que ello implicaría que los electores elegirían a sus representantes y no a los representantes de la nación, de todo el pueblo.

Desde nuestro modesto punto de vista, la inclusión del mencionado requisito en el precepto constitucional, se basa en una concepción sociológica del papel del representante, es decir, atendiendo a la problemática que presentan cada Estado o circunscripción determinada, por lo que consideramos que el mencionado precepto, no desvirtúa ni contradice en forma alguna el sentido de que los diputados son representantes del pueblo. Más bien, diríamos-, que la intención del legislador es, quizás a caso, el mantener un vínculo representante-representado, sin que ello signifique volver al mandato imperativo, es decir, se busca por un lado, que el pueblo conozca al que considere debe ser representante del pueblo, de la nación y, por el otro, que el representante conozca la problemática de la circunscripción dentro de la que va a ser elegido, sin que ello signifique que se tenga que atender a los intereses particulares de un grupo social determinado.

Situación distinta es la que presentan los integrantes de la Cámara de Senadores, toda vez que la Constitución no explicita si son representantes de la nación.

(61) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, op. cit. supra nota 25, p. 297.

(62) Carpizo, Jorge., La Constitución Mexicana de 1917, op. cit., supra nota 10, p. 223.

El artículo 56 constitucional a la letra dice:

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa...

La interpretación que se ha dado a este precepto constitucional, es aquel que se inclina por considerarlos como representantes de las entidades federativas dentro del régimen federal, aunque existen opiniones contrarias como la del ilustre jurista Jorge Carpizo, quien afirma:

Nosotros pensamos que nuestra constitución acepta la idea de que los senadores son representantes de la nación, y nos basamos en los siguientes argumentos: los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores; no pueden ser reelectos para el período inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden desempeñar ningún otro empleo federal o estatal por los cuales disfruten de honorarios, igual término para computarse la renuncia tácita e igualdad en las responsabilidades.

Además de que su interés -dirían los autores clásicos- es general, es de toda la colectividad, y no de la entidad federativa que los eligió.
(63)

Por nuestra parte, nos adherimos -aunque no del todo- a la primera de estas interpretaciones que considera a los senadores como representantes de las entidades federativas.

Lo anterior, lo hacemos bajo las siguientes consideraciones:

1. Nuestra historia constitucional, desde la Constitución de 1824, ha tendido a considerar al Senado como una institución en la cual las entidades federativas encuentran representación igualitaria y participan en la formación de la voluntad Estatal.

(63) Idem. p. 224.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

2. La naturaleza de las facultades de custodia del pacto federal de los mexicanos que nuestra Magna Carta confiere al Senado (art. 76), así como la existencia de la disposición constitucional que exige la declaratoria de las legislaturas de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, para declarar electos a aquellos que hubieren obtenido la mayoría de los votos emitidos en las elecciones correspondientes (art. 56), permiten corroborar la afirmación de que sus integrantes son representantes de las entidades federativas.
3. En nuestra opinión, el hecho de que los senadores estén sujetos a los mismos requisitos, al mismo régimen y a las mismas responsabilidades que los diputados, no constituye fundamento suficiente para homologarlos a éstos en su calidad de representantes de la nación, de ser así, ¿Por qué cabría la distinción entre unos y otros?.
4. No obstante las consideraciones anteriores, y el hecho de que en nuestra opinión los senadores son -en nuestro régimen- representantes de las entidades federativas, reconocemos que así como es la historia y la tradición constitucional las que, a nuestro juicio, le han atribuido ese carácter, también son ellas las que lo han dotado de una naturaleza representativa e independiente del sistema federal como lo demuestra por una lado, el hecho de que aún en la etapa del México centralista, el Senado haya subsistido como órgano de representación, en tanto que durante la primera parte de la vigencia de la Constitución Federal de 1857, entre los años de 1857 y 1874, el Senado haya sido suprimido; y por el otro, la participación que desde 1847 tiene el Distrito Federal, sede de los Poderes Federales, en la integración del órgano en cuestión.
5. En conclusión, podemos decir que, a nuestro parecer, el Senado es el órgano representativo de los órganos locales, que en nuestro país dada su naturaleza federal, son las entidades federativas y el Distrito Federal, este último sede de los Poderes Federales.

Ahora bien, partiendo de la idea de considerar a los diputados como representantes de la nación y a los senadores como representantes de las entidades federativas y del Distrito Federal, nos encontramos que en la práctica del

constitucionalismo mexicano tales consideraciones carecen de validez puesto que, en muy pocos casos, los representantes lo han sido de la nación, del pueblo, o de sus entidades federativas. Al respecto, Lanz Duret dice:

La falta de educación cívica del pueblo, la inexperiencia política de un país joven como el nuestro, con poco más de medio siglo de vida autónoma e independiente, la pobreza económica en que hemos vivido desde el virreinato y especialmente después de la emancipación de la colonia, han impedido la organización de verdaderos partidos políticos, y el funcionamiento de instituciones jurídicas capaces de establecer un verdadero régimen de legalidad y de preservar y defender a los individuos contra los crónicos e interminables atentados del Poder Público bajo todas las formas de gobierno que hemos tenido. Todas estas circunstancias han hecho que los representantes del pueblo, en vez de desempeñar la función legislativa, a la par que la función política suprema que en todos los países corresponde al Parlamento; carentes de significación e importancia alguna, se han concretado a desempeñar el borroso, cuando no triste y reprobable papel, de emisarios de los caciques locales en los tiempos en que éstos han preponderado en alguna Entidad Federativa, o han sido instrumentos serviles e incondicionales del Poder central si este domina de un modo absoluto en la República entera. Exceptuando raras ocasiones y cortísimos periodos, no han demostrado valor civil, ni independencia de criterio para ejercitar las numerosas e importantísimas facultades que tienen y que siempre les han conferido nuestras constituciones. (64)

Alo anterior, debemos agregar el hecho de que el constitucionalismo mexicano se ha caracterizado por la tónica predominante del sistema electoral mayoritario, o en palabras de Jorge Carpizo:

La realidad política hizo que la noción de representación, tal y como había sido conocida en nuestras constituciones... se convirtiera en representación de un partido -y no de varios como el principio

(64) Cfr. Lanz Duret, Miguel., *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, México, Norguis Editores. 1959, p. 52.

presupone-. La opinión de las minorías no se escuchaba... 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.(65)

En efecto, el principio de representación política presupone la elección de los representantes de todo el pueblo, y no de determinados partidos o corrientes ideológicas, ya que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la expresión de Lincon en su magna oración de Gettysburg, determina la necesaria intervención del pueblo por medio de sus representantes, razón por la cual, en un gobierno representativo, donde un sector de la población queda excluido de los órganos de representación, no tendrá verdaderas características de una democracia representativa.

Esta situación nos llevaría a analizar la evolución que ha tenido la representación política en el constitucionalismo mexicano, estudio que reservamos para un apartado especial (66), baste por el momento decir que, hoy en día, el pueblo debe tener la mayor participación posible en un gobierno, concientes que "... los gobiernos que se apoyan en determinadas clases sociales, oprimen y vejan a las demás, por el interés natural que tienen en elevar y aumentar la influencia y poder de los que le sirven de apoyo..."(67)

(65) Carpizo, Jorge, La Constitución de 1917, op. cit., p.224.

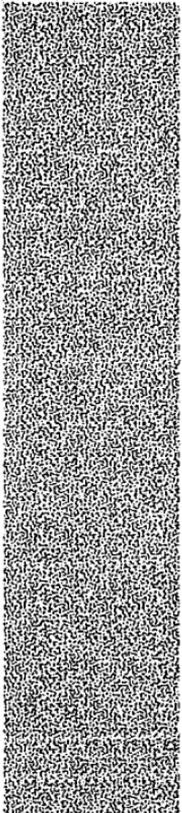
(66) Consultar infra Capítulo Cuarto, "La Representación Política en México".

(67) Eslava Pérez, Ismael, op. cit., p. 281.

“Sea la Ley Suprema la salvación del pueblo”
Ley de las XII Tablas

64

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS
REPRESENTATIVOS



3

capítulo

66

Sumario:

- I.- Edad Antigua.
- II.- Edad Media.
 - 1. Absolutismo Monárquico.
 - 2. Representación Estamental.
- III.- Epoca Moderna.
 - 1. Representación Nacional.
 - a) En Inglaterra.
 - b) En los Estados Unidos de América.
- IV.- Epoca Contemporánea.

I. EDAD ANTIGUA.

Si tomamos en consideración que los regímenes de gobierno en la antigüedad se caracterizaron, teóricamente, por el predominio de las autocracias, de las tecnocracias militares y de la famosa democracia directa en Atenas, podemos arribar a la conclusión superficial de que en la antigüedad no existió la idea de representación. Sin embargo, encontramos múltiples indicios que demuestran un arraigo de la idea de la representación en la época antigua. Según la tradición legada por Herodoto, en la antigüedad existió una amplia discusión sobre las diferentes formas de gobierno que campeaban en aquel entonces (68). La representación, pues, floreció en ese tiempo, lo que puede comprobarse en la misma Atenas, polis en la cual los principales funcionarios militares y financieros eran designados por medio del voto en el mes de abril para que las diez tribus atenienses tuvieran sus respectivos representantes. Aparte de estos representantes existía un conjunto de diez funcionarios administrativos, nueve acrontes y un secretario, funcionarios que desempeñaban la jefatura del Estado, la jefatura religiosa y la militar. (69). En la antigua Grecia, junto con la elección de estos funcionarios existía la convicción ideológica de la representación al señalar el filósofo la existencia de hombres superiores al común de los ciudadanos para quienes la ley no se ha hecho sino ellos mismos son la ley. (70)

(68) Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, T. A-F., México, Siglo XXI, 1977, pp. 86-93.

(69) Petri, A., Introducción al estudio de Grecia, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 86-93.

(70) Aristoteles, La Política, Colección Austral. Espasa Calpe, 1983, pp. 95-101.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

En Roma también arraigó la idea de la representación. Tanto el príncipe como el senado absorbieron al poder en el imperio, desapareciendo prácticamente toda posible relación de los ciudadanos romanos con la práctica de gobierno. La filosofía estoica contribuyó mucho a que los romanos aceptaran la representación, toda vez que los estoicos proclamaron la “primacía de la ley de la naturaleza” sobre la soberanía del pueblo, primacía que permite evitar las corruptelas propias de las democracias y los excesos de las tiranías. Y si la ley natural se sobrepone a la soberanía popular, por muy legítima que sea ésta, sobreviene la lógica aceptación de la representación en los asuntos políticos. (71)

Estos aspectos de la cultura política en la Antigüedad nos muestran que la representación política existió en aquel entonces pero, sin duda, la representación empieza a desarrollarse con más intensidad a partir de la Edad Media.

II. LA EDAD MEDIA.

1. ABSOLUTISMO MONARQUICO.

El medioevo, evidentemente, fue un campo más fértil para la representación política que la antigüedad. Ningún vestigio de la democracia al estilo ateniense quedó en el panorama del mundo feudal, lo que propició que las expectativas de participación política del ciudadano decayeran y ésta quedara supeditada al orden teológico que la versión cristiana proporcionó. Si la religión proporcionaba una explicación coherente de todos los fenómenos sociales y naturales, resultó lógico que los hombres del medioevo se preocuparan poco por las cuestiones públicas y, por ende, la representación empezó a desarrollarse en la Edad Media. (72)

Como el centro de la cultura medieval se depositó en la Iglesia, es ahí donde empezaron a generarse importantes manifestaciones de cultura política. La organización de la jerarquía eclesiástica empezó a tomarse como modelo de organización política. La iglesia se organizó en diferentes ordenes, como la dominica, la agustina, la franciscana, etc.

(71) D'Ors, Alvaro., “El problema de la Representación Política”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, p. 24.

(72) Hervada, Javier., “Derecho natural, democracia y cultura”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, p. 28.

El papado también tuvo que recurrir a la división del trabajo y a base de los legados y de los nuncios pudo atender los asuntos que los negocios eclesiásticos planteaban. Este modelo de organización, que sin duda favorecía la idea de representación, era transplantado al ámbito secular donde no se cuestionó mayormente su legitimidad.(73)

Sin embargo, la idea de representación debía adquirir un mayor impulso. Ese impulso empezó a perfilarse con el divorcio entre la iglesia y los reyes, cuyo ejemplo más característico fue el episodio de Canosa(74). Las ideas de Marsilio de Padua cobraron fuerza en el ambiente político del Medievo abogando por la soberanía popular, soberanía que legitimaba nominalmente la autoridad del monarca por la del Papado.(75)

Recayendo por la querrela de las investiduras la representación política del Rey, despertó entre los nobles, el clero y los incipientes burgueses la necesidad de contar con una legítima representación de sus intereses. Si bien la calidad de autoridad secular que tenía el monarca era garantía de una mejor representación de sus intereses, los tres grandes grupos influyentes en la sociedad medieval tenían la necesidad de que esa representación fuera más eficaz, toda vez que ellos eran los que pagaban los impuestos y los que sostenían el aparato administrativo de la monarquía.

Un primer paso para asegurar esa eficacia representativa fue la firma de pactos especiales que comprometían a los monarcas a mantener ciertos intereses fundamentales para estos tres grupos influyentes, pactos que desembocarían en la firma de la carta de Juan Sin Tierra en Ronymir. Y aunque esta firma apuntaló la idea de representación política, el reforzamiento de la misma debía ser más permanente. Para el efecto, en Inglaterra afloraron las llamadas Curias Regias, órganos que tenían una representación permanente ante la Corona que, encarnada por Enrique I y Eduardo III, hubo de aceptar por compromiso político la necesaria intervención de las Curias para la fijación de tributos y de algunas otras medidas administrativas, compromiso que, desde luego, no descartaba la posibilidad de que el monarca decidiera imponer rigurosamente su voluntad, pero si la minimizaba en función de la

(73) Southern, R. W., "La Formación de la Edad Media", en *Revista de Occidente*, Granada, 1954, pp. 154-159.

(74) Cfr. Stein, Wolfgang., *Canosa*, Alemania, Universidad de Munich, 1959.

(75) Cfr. Southern, R. W., "La Formación de la Edad Media, op. cit.

incipiencia que tenía la administración fiscal para recaudar tributos(76). Estos fueron los prolegómenos del concepto mandato imperativo, concepto que habrá de ser el baluarte del arraigo de la idea de representación en la cultura occidental.

2. REPRESENTACION ESTAMENTAL.

El paradigma de las curias devino en la llamada representación estamental, por medio de la cual los tres sectores de la sociedad de los siglos XIV al XVII, el clero, la nobleza y los burgueses incipientes -que en Francia se aglutinaban con los artesanos y los pequeños comerciantes- se encontraban representados ante los soberanos para defender sus intereses. Con esa representación, los monarcas se vieron forzados a aceptar la intervención de los estamentos para la fijación de los tributos, para limitar o ensanchar las libertades de los súbitos bajo su orden, para entablar guerras o tratados de paz, etc. Sin embargo, esa limitación representativa no fue respetada siempre por los monarcas, sobre todo en Francia.

La propensión al absolutismo afloró en Francia, encarnado sobre todo en la persona de Luis XIV, quien gobernó atendiendo poco a la representación estamental. Los caprichos de Luis XIV no podían tener frenos así que canceló de plano la reunión de los Estados Generales(77). Esta política de "absolutismo" abierto se mantuvo en Francia hasta que sobrevino la crisis del mercantilismo y el despunte del capitalismo francés.

A Luis XVI le tocó sortear la crisis. La tendencia absolutista no podía mantenerse en Francia, so pena de llevar a la ruina al país. Como el gobierno necesitaba llenar las arcas públicas, convocó a la reunión urgente de los Estados Generales, reunión que sería la última. A esa reunión llegaron los dos primeros Estados, el clero y la nobleza, con la pretensión de reafirmar sus privilegios. No obstante, a la reunión llegó muy fortalecido el Tercer Estado, el cual exigió que la representación no se tomara por estamento, sino por cabeza. Esa exigencia fue rechazada por el monarca, el cual disolvió la reunión de los tres Estados, lo que agudizó aún más la crisis de Francia. Ante la reticencia de la monarquía para aceptar reformas profundas, el Tercer Estado se autoerige en Asamblea Nacional y paulatinamente va

(76) Vanossi, Jorge A. Reynaldo., El ministerio de la república política, Buenos Aires, Edición América Actual, 1972, p. 40.

(77) Sieyès, Abad., "¿Qué es el Tercer Estado?", op. cit., pp. 8-40.

tomando el control de las principales ciudades francesas, como Lyon y París. A la par el Tercer Estado azuzó al populacho para que tomara las armas en contra de la monarquía, toma que se manifestó con el ataque a la Bastilla el 14 de julio de 1789. (78)

Con este acontecimiento, se sella el fin de la monarquía francesa y se abre paso a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que suprime radicalmente las prebendas feudales que habían privado en Francia.

Para la historia de la representación política el fin del absolutismo representa el quebranto de la idea de representación estamental y del mandato imperativo que lleva implícito. (79)

III. LA EPOCA MODERNA.

1. LA REPRESENTACION NACIONAL.

Con la caída del absolutismo, cae el mandato imperativo que vinculaba rígidamente a los representantes con los estamentos que representaban. La idea de que el mandatario no tenía independencia respecto al mandante concluía con el advenimiento del liberalismo.

Ya no se concebía con la llegada del liberalismo una oposición entre gobiernos y representantes del pueblo, sino la incorporación de los representantes a la práctica gubernamental, toda vez que ellos ya no representaban a un estamento o estado en particular, sino a la Nación.

a) En Inglaterra.

Esta finalidad de la representación por propugnar por el interés general o nacional, se ve resaltada por la práctica de la representación en Inglaterra.

En sustitución de la vieja jerarquía territorial de la Edad Media, en Inglaterra se desarrolló la división del distrito electoral. Para integrar el Parlamento, los

(78) *Ibidem.*

(79) Vannosi, Jorge. A. Reynaldo, *El ministerio de la representación política*, op. cit., p. 47.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

representantes elegidos acudían en nombre de sus respectivos distritos. Teniendo los representantes en el Parlamento como interés fundamental el de su distrito, ¿Cómo podían aliarse entonces los diversos intereses de los distritos representados?.

A través de la ficción de la “nación”, Rósseau había señalado la idea del interés nacional, inconciliable con la representación(80). No obstante este señalamiento, en Inglaterra Burke logró conciliar los intereses aparentemente “inconciliables” advirtiendo que el Parlamento era un lugar de concertación de intereses en el que la prioridad fundamental siempre sería el bienestar general.(81)

Partiendo de las ideas de Burke, la representación de Inglaterra tiene su base nominal en los distritos electorales, pero poco a poco esta estrecha representación fue venciendo. Se empezaron a formar clubes y centros electorales para “concertar el interés general”. La representación política ya no se veía más como la sumisión de los representantes a los representados, sino como el vínculo que habría de reunir, en forma tentativa, intereses dispares bajo la causa común del bienestar general.

b) En los Estados Unidos de América.

En los Estados Unidos de América también se habría de plantear en forma intensa la problemática de la representación política. Desde los tiempos coloniales de la poderosa nación norteamericana, el prurito de encontrar una adecuada representación se manifestaba fuertemente, toda vez que se formaban dos grandes tendencias marcadas en las Asambleas de las Colonias. La primera apoyando la causa de los intereses de la incipiente nación (la causa de los whigs), y la segunda, secundando la política de la Corona Inglesa.(82)

Con el triunfo de la causa nacional de los Estados Unidos, los intereses de los whings se impusieron. Con este triunfo, los forjadores de la nueva nación concibieron un proyecto de gobierno que combinaría una concepción amplia del respeto de los derechos individuales con la tradición monárquica constitucional inglesa legada por

(80) Colmer, Josep. M., “Teoría de la Democracia en el Utilitarismo”, Revista de Estudios Políticos, Madrid, julio-septiembre, 1987, pp. 7-31.

(81) De Vega, Pedro., “Teoría y Práctica de los Partidos Políticos”, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pp. 43-50.

(82) Linares Quintana, Segundo., Los Partidos Políticos en los Estados Unidos de Norteamérica, Buenos Aires, Editorial . Depalma, 1957. pp. 16-40.

la "Revolución Gloriosa". En el terreno de la representación, esta amalgama de directrices habría de preconizar la ruptura del mandato imperativo que se había dado ya en Francia y en Inglaterra y también la adopción de la tesis de Burke, que veía en la acción parlamentaria la búsqueda constante del interés nacional.(83)

Partiendo de estas premisas, la representación política habría de adquirir un corte definitivamente moderno, y un vigoroso impulso, ya que desde los cimientos mismos de la nación norteamericana brota la idea de los partidos políticos modernos.

Los padres de la nación norteamericana desconfiaban mucho de la acción de los bandos y de las fracciones políticas porque creían que contribuían a desestabilizar la unidad de la naciente nación. Sin embargo, algunos de ellos notaban como de manera natural los ricos, y los pobres por otro lado, denotaban una tendencia marcada para agruparse y defender sus respectivos intereses lo que justificaba, a regañadientes, la existencia de organizaciones que defendiesen los intereses particulares de los grupos de la sociedad.

Junto con esta percepción de los intereses de los diversos sectores de la sociedad, surgía la necesidad de conciliar el interés nacional con el de los respectivos Estados de la Unión Americana, muchos de los cuales amenazaron seriamente la viabilidad del país con sus amenazas de secesión. Los afanados publicistas norteamericanos que estaban en favor del Federalismo pusieron todo su empeño para que los intentos de secesión abortaran o dejaran de llevarse a cabo, convenciendo a muchos que el interés nacional estaba por encima del interés sectario o regional.

No obstante la validez de estos esfuerzos, la fórmula que sin duda propició la conciliación de intereses particulares con el interés nacional fue la plena adopción de la política partidaria. Abandonando la reticencia por la constitución de "fracciones", los Estados Unidos alcanzaron la madurez en su desarrollo político y social, primero, a través de los incipientes comités electorales que canalizaban los votos para puestos de elección popular, además de los sufragios que emitirían los inmigrantes recién llegados a la Unión Americana, y luego a través de su enorme y complicada maquinaria moderna, los partidos políticos habrían de convertirse en los hilos conductores de la política norteamericana para luego devenir, con toda razón, en

(83) *Ibidem.*

centros principales de la teoría y la práctica de la representación política contemporánea.(84)

IV. EPOCA CONTEMPORANEA.

Con el impulso que el sistema norteamericano les dio, los partidos políticos asumieron totalmente el papel principal de la representación política. Dejando de ser simples fracciones y organizándose sistemáticamente en búsqueda del poder político, los partidos se han convertido en los canales por antonomasia de la representación política, erigiéndose en intermediarios de la voluntad soberana y de la práctica de gobierno. Por medio de los partidos políticos se articula la vida parlamentaria, se fomenta la actividad cívica de los ciudadanos, se estructura el ascenso de los candidatos a las máximas jefaturas estatales, etc.

Los partidos políticos, en suma, se convierten en sinónimos de representación política y, por ende, sólo a través de ellos los ciudadanos individualmente considerados pueden acceder al poder.(85)

El cuestionamiento de la actividad parlamentaria, y por ende de la actividad de los partidos, fue la primera señal de crisis de la proyección moderna de la representación política.

En este orden de ideas, la actividad de los partidos políticos, reflejada en el parlamento, en un principio estaba legitimada por los éxitos que históricamente había alcanzado el cuerpo legislativo en sus relaciones frente al órgano máximo del Poder Ejecutivo. No obstante, esa legitimación empieza a decaer espectacularmente con las críticas lanzadas a los parlamentarios, sobre todo, cuando las teorías radicales empezaron a enfatizar que la finalidad de la actividad parlamentaria no era, como decía Burke, la búsqueda del bienestar general sino la preservación de los intereses de la clase dominante(86). Con esta crítica aguda, la actividad parlamentaria se

(84) Sobre la importancia de los partidos políticos como impulsores de la actividad política en Estados Unidos consultar Raney, Austin., *La Democracia y el Sistema de Partidos Políticos en los Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial, Bibliográfica Argentina, pp. 25-49.

(85) Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 10-30.

(86) Finner, Hernan, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1964, pp. 210—249.

convirtió en sinónimo de ineficiencia, de corrupción, de mediatización de la voluntad popular, de desprecio de recursos gubernamentales, etc.,(87)

La crisis de la representación motivada por las críticas al Parlamento fortaleció el papel del Presidente como titular del Ejecutivo y máximo representante de la voluntad popular, toda vez que su elección lo pone más en contacto con el pueblo que a cualquiera de los miembros de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Sin embargo, el aura del titular del Ejecutivo, como representante más idóneo de la voluntad popular, decae terriblemente cuando en los modelos de organización presidencial se perciben agudos síntomas de autoritarismo y poca democratización, síntomas que obligan a los teóricos a buscar fórmulas que revitalicen la orientación positiva que el presidencialismo proyecta en el momento que es adoptado por los sistemas políticos.(88)

A esta crisis de la representación política en la Epoca Moderna, contribuye también el amplio desarrollo de las comunicaciones y de los medios de información, que ponen en cuestión de minutos al público en contacto con los grandes acontecimientos de la época moderna. Evidentemente, este desarrollo vertiginoso de los medios informativos y de transporte torna anacrónica y sumamente vulnerable a la figura del representante, el cual, muy difícilmente puede engañar a la opinión pública sobre su actuación y sobre el curso que toman los acontecimientos que esencialmente le interesan. Con la proyección televisiva de los debates parlamentarios, en la opinión pública se acentúa la estimación desfavorable hacia esta actividad, ya que quedan más de manifiesto los defectos típicos que se le atribuyen a los legisladores.(89)

Dos aspectos más contribuyen a la crisis de la representación política. Uno de ellos es el auge alcanzado por la práctica de la democracia semidirecta en ciertos países, especialmente en Suiza, cuna de las instituciones características de este régimen de gobierno.

(87) Al respecto, ver los males y peligros del gobierno representativo que señala Stuart Mill en su obra clásica *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Editorial. Herrero, 1966, pp. 100-120.

(88) Uvalle Berrones, Ricardo, "Tiempos Históricos del Poder Presidencial en México", *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, Núm. 3, Vol. 1, jul-sep 1987, pp. 75-89.

(89) Bollaert, Luis Federico, *op. cit.*, p. 55.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Las bondades que se le atribuyen a la democracia semidirecta cautivan a muchos teóricos y políticos, que buscan adoptar ese régimen de gobierno en sus respectivos sistemas jurídicos.

Junto a esta democracia semidirecta, la democracia representativa tradicional, se ve poco atractiva y como un lastre que no permite desarrollar en todo su potencial la participación del pueblo en la conducción de los asuntos públicos.(90)

El desarrollo enorme de la maquinaria de los partidos políticos es el otro factor que contribuye a exacerbar la crisis de la representación, ya que, lejos de verse como el resultado del ejercicio espontáneo y razonado de la libertad de los ciudadanos, la democracia moderna puede contemplarse como el producto de una propaganda electoral desmedida, que se atiene más a la apariencia que a la sustancia de la actividad política, actividad que requiere cada vez más la participación de gente preparada, conciente de los graves y palpitantes problemas que aquejan al mundo actual y no de advenedizos que manejen en forma despreocupada y aberrante los destinos de la práctica gubernamental.(91)

El fenómeno de la maquina electoral desmesurada y asfixiante de la calidad política embarga por igual a regímenes parlamentarios y presidencialistas, siendo urgente reorientar la promoción y actividad de los partidos para evitar el peligroso deterioro de la democracia representativa.(92)

Hemos expuesto, pues, a rasgos generales las principales líneas de evolución de la representación política y, colocados en una visión contemporánea del fenómeno, observamos como la necesidad de la representación política queda afirmada por la complejidad de la vida moderna, que hace materialmente imposible que la famosa democracia directa se concrete y que el dogma de Rosseau sobre la soberanía popular se cumpla. Sin embargo, esa afirmación de la necesidad de la representación política conlleva el problema de su legitimación, toda vez que se ha formado un divorcio considerable entre el interés de los representantes y el interés de los representados

(90) En nuestro sistema político la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el papel nugaratorio del referéndum en los asuntos del Distrito Federal son ejemplos de la contraposición que suele presentarse entre la democracia semidirecta y representativa. Al respecto ver Chanes Nieto, José, "Referéndum e Iniciativa Popular", op. cit. pp. 25-41.

(91) Bollaert, Luis Federico, op. cit. p. 58

(92) Duverger, Maurice, El Sistema Parlamentario, Poder Real, Buenos Aires, Schipire editor, 1973, pp. 25-49.

políticos. En suma, podemos decir que si hasta antes del presente siglo, y parte del presente, la historia de la representación había sido la historia de la afirmación de esta, el tiempo que nos ha tocado vivir y el venidero significan la historia de la reafirmación de la representación política, historia que se escribiera con el esfuerzo denotado de teóricos y políticos prácticos en la búsqueda de formas que conviertan a la representación política no en un obstáculo o en un coadyuvante indiscriminado de la práctica gubernamental, sino en un medio idóneo de homogenización de los intereses particulares con los intereses generales.(93)

(93) D'Ors, Alvaro., *op. cit.*, p. 25.

78

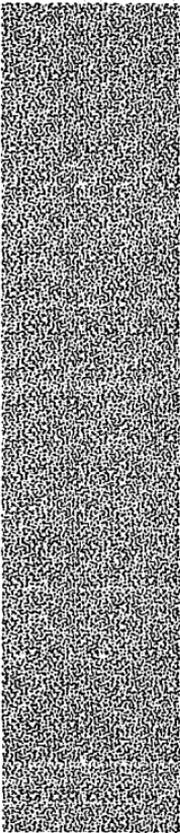
ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

*“La Corrupción de cada gobierno
empieza casi siempre por la de sus principios”
Montesquieu*

1930 10 10 101
ACQUINON 10 10 101

80

LA REPRESENTACION
POLITICA EN MEXICO



4

capitulo

82

Sumario:

- I.- Idea General.
- II - En la Constitución de 1824.
- III.- En la Constitución de 1836.
- IV.- En la Constitución de 1857.
- V.- En la Constitución de 1917.
 - 1. Las Reformas de 1963 y 1972.
 - 2. Las Reformas de 1977: La Reforma Política.

I. IDEA GENERAL.

La doctrina de la representación política y los principios de la democracia fueron en todo momento punto de partida para el desarrollo constitucional de nuestra historia, y si hemos de entender que la democracia es el gobierno de todos en beneficio de todos, hemos de constatar que el régimen representativo es su parte fundamental y su institución una necesidad, ya que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de aquellos a quienes ha elegido para representarle, ésto ante la imposibilidad física existente en la actualidad del ejercicio directo de la democracia.

Podemos decir que, el marco constitucional del Estado mexicano, durante el siglo XIX, se caracterizó por una serie de movimientos o sucesos políticos que dieron origen a una serie de disposiciones en materia electoral, con particularidades y procedimientos en materia de representación política, así como las relativas a la trascendental tarea de los ciudadanos o del pueblo en la elección de sus representantes.

En este apartado se procura dar una versión breve y general de las normas y procedimientos que rigieron en materia de representación política, mismas que se sucedieron en forma permanente en todas las normas fundamentales dictadas en México a través de su historia, la que se caracterizó por la elección indirecta de sus representantes y asentó, en forma definitiva, la elección directa de los mismos en la Constitución vigente de 1917.

Iniciamos este estudio con la afirmación siguiente:

“En el Estado mexicano la representación política no encuentra un antecedente sino hasta 1808, con el documento presentado por Francisco Primo de Verdad, Francisco Azcarate, Fray Melchor de Talamantes y Jacobo Villarrutia, en el cual se contemplaba el plan intitulado “Las Ideas del Congreso Nacional de la Nueva España”, y con el que se pugno por la creación de una Asamblea de 300 representantes de la Nueva España. Fue a partir de la referida idea, cuando el constitucionalismo mexicano se caracterizó por contemplar tácita o expresamente, a partir de los Elementos Constitucionales de López Rayón, la idea de representación”.(94)

En efecto, en dicho documento constitucional, se consideró que “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 una comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y en cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación el 21 de agosto de 1811” (art. 7).

Como complemento de lo anterior, el artículo trece disponía la forma en que debería llevarse a cabo la elección correspondiente. Al efecto expresaba lo siguiente: “Los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no solo de las capitales sino de los pueblos del Distrito”.(95)

Con esta apertura democrática de participación del pueblo en el gobierno, se consuma el primer acto electoral del país.

Posteriormente, la Constitución de Cádiz votada el 19 de marzo de 1812, estableció en su capítulo I (arts. 27-33), tomando también en consideración la representación de las provincias, que “Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos ...” (art. 27).

La tesis postulada por la Constitución de Cádiz, concuerda con la teoría clásica de la representación, que, como anteriormente lo señalamos, caracterizo todo el

(94) Eslava Pérez, Ismael, *op. cit.*, p. 268.

(95) Cfr. Villar de la Torre, Ernesto y otros, *Historia documental de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1984, T. II, pp. 78-81.

constitucionalismo mexicano, al considerar a los diputados como representantes de la Nación, de todo el pueblo.

En acatamiento de esta tesis, el mismo texto constitucional estableció que por cada setenta mil almas, habría un diputado y, por cada treinta y cinco mil almas más, se elegiría un diputado más.

En el caso de que una provincia no alcanzara el máximo requerido, pero su número de habitantes no bajara de setenta mil, se elegiría un diputado. Si el número era inferior, debía unirse a la provincia inmediata para completar setenta mil almas, excepción hecha de la Isla de Santo Domingo, en donde se elegiría un diputado, sin importar el número de su población.

En cuanto al procedimiento de elección de los diputados, se dispuso que se llevaría a cabo mediante las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.(96)

Por otra parte, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, dispuso en su artículo 48 lo siguiente: "El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad". Por otra parte indicaba que la elección de éstos sería indirecta en tres grados y exigió un mínimo de edad de 30 años, a diferencia de la Constitución de Cádiz que exigió 25.

A decir del jurista Luis de la Hidalga:

Estas determinaciones encuentran su justificación plena en virtud de la imposibilidad lógica de procurar representantes a base de la proporción de habitantes, precisamente por la situación de conflagración entonces existente, y con la idea fija de ir incorporando las provincias conquistadas en un todo constitucional, y en cuanto a la edad mínima requerida, encuentra también razón en orden a la necesidad de contar con representantes de mayor experiencia.(97)

(96) Para el estudio de dichas juntas Cfr. Madrazo Pintado, Carlos A., "Una aproximación histórico-jurídica a los ordenamientos electorales del periodo 1812-1857", *Obra Jurídica Mexicana*, T. II, op. cit., pp. 1448-1452.

(97) De la Hidalga, Luis, *El Equilibrio del Poder en México*, México, p. 212.

II. EN LA CONSTITUCION DE 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824 por el primer Congreso Constituyente de nuestro país, preámbulo de la Constitución de 1824, sentó la base jurídica de la Nación Mexicana y sus principios institucionales. Es en este documento donde se encuentra la raíz jurídica del México independiente y el origen de las instituciones nacionales que hoy se desarrollan bajo los principios de soberanía, libertad y democracia. Dicho documento dispuso en su artículo 10 que: "El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de diputados y en un senado que compondrán el Congreso General", por otro lado, adoptó al mismo tiempo el criterio poblacional para la elección de diputados, no así respecto de los senadores, toda vez que señaló que su nombramiento se haría por Estado.

Este documento, no obstante de que no explicita si los integrantes de ambas cámaras son representantes de la nación, puede considerarse, al menos respecto de los diputados, que al seguir el criterio de la población, estos últimos se consideraron como representantes de la nación, del pueblo.

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, reprodujo la idea del Acta Constitutiva, al disponer en el título segundo, secciones I y II, que el Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Al referirse a la Cámara de Diputados (sección II, artículos 8-24), dispuso que se compondría por representantes elegidos por los ciudadanos, cada dos años (art. 8), facultando a las legislaturas locales, para legislar en materia electoral, bajo el principio de población, y para establecer las cualidades que debían reunir los electores, ya que la elección para los diputados era en forma indirecta según lo disponía el artículo 16.

En cuanto a los requisitos que se exigían para ser diputados figuraban los siguientes:

I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos; y

II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que se eligiere, o haber nacido en él, aunque este vecinado en otro (art. 19).

Un dato interesante es el que se refiere a los no nacidos en el territorio nacional, quiénes podían ser diputados siempre que tuvieran ocho años de vecindad en el Estado y que contaran con ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o industria que les produjera mil pesos cada año (art. 20).

Por su parte, la Cámara de Senadores se integraba por dos miembros de cada Estado elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años, siendo necesario para ello cumplir con los requisitos establecidos para los diputados, excepción hecha de la edad, ya que para ser senador se exigía treinta años cumplidos al tiempo de la elección.

Cabe destacar, que a lo largo del constitucionalismo mexicano y respecto de los senadores, los textos constitucionales no se refirieron a estos como representantes de la nación, más bien como representantes de las Entidades Federativas.(98)

Por otra parte, el 11 de abril de 1811, se publicó el Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados.

Dicho documento establecía la elección de diputados en el Distrito Federal, a través de las juntas electorales primarias, secundarias y de provincia, mismas que se realizaban el tercer domingo de agosto, el primer domingo de septiembre, y el primer domingo de octubre respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Convocatoria del 17 de junio de 1823, en correspondencia con lo dispuesto por la Constitución.

Más adelante, el 12 de julio de 1830, surgirían las “Reglas para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República”, que dispusieron mediante elecciones primarias y secundarias, la elección de diputados en el Distrito Federal y Territorios Federales. (99)

En síntesis, la elección de diputados se realizó por vía indirecta.

(98) Ver supra Capítulo Tercero “Teorías de la Representación Política”.

(99) Al respecto, Cfr. Madrazo Pintado, Carlos A., op. cit., pp. 1463-1469.

III. EN LA CONSTITUCION DE 1836.

La Constitución centralista o de las Siete Leyes, conservó la integración del Poder Legislativo en dos Cámaras. Sin embargo, existieron algunas modificaciones al respecto.

La tercera de estas leyes, publicada el 30 de diciembre de 1836, reguló la integración del Poder Legislativo.

En relación con la Cámara de Diputados, continuó operando el criterio población para efectos de la elección toda vez que se dispuso que por cada ciento cincuenta mil habitantes se elegiría a un diputado, así como por cada fracción adicional de ochenta mil, situación ésta que cambia en relación con la Constitución de 1824, puesto que esta última disponía que por cada ochenta mil habitantes se elegiría a un diputado o por fracción mayor de cuarenta mil. El elevar la base censal, en este caso, tuvo su razón en provocar una menor representación nacional, por la conveniencia que ello entraña a un régimen central, y no en orden a un incremento de la tasa demográfica, en virtud de que la población total de la República, no obstante el vasto territorio, todavía era reducida.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, además de ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo eligiera, se exigía contar con un capital que le produjera, por lo menos cuatro mil quinientos pesos anuales y una edad de 30 años, requisito este último con el cual se procuró incorporar como representantes a los militantes del partido conservador que con participación activa del clero apoyaban el centralismo y con esto impedir a la multitud de jóvenes inquietos del partido liberal formar parte del Poder Legislativo.

En cuanto a los integrantes de la Cámara de Senadores, esta se componía de 24 miembros, elegidos de tres listas de notables, exigiéndose como requisitos el tener 35 años de edad cumplidos al día de la elección y contar con un capital que le produjera por lo menos mil quinientos pesos anuales.

A este respecto, podemos afirmar que los requisitos exigidos en el documento analizado, distaron mucho de procurar una representación política del pueblo en el cuerpo legislativo ya que, además de convertir a éste en un selectivo cuerpo de

aristocracia, lo convirtieron en la representación de uno solo de los partidos cuyas ideologías combatían en ese momento específico de la historia de México.

Por otra parte, se rompió la armonía de las instituciones democráticas ya que diputados y senadores eran elegidos a pluralidad absoluta de votos por la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia conjuntamente.

Esta práctica centralista continuó en las Bases Orgánicas dictadas el 12 de julio de 1843, en las que se conservó el requisito de edad de los legisladores, aunque redujo considerablemente la base censal a 70,000 habitantes por representantes elegidos por los departamentos e incrementó el número de senadores de 24 a 63, de los cuales dos tercios se elegirían por las asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Estas Bases incorporaron en forma *sui generis*, un Poder Electoral, que entre otros de sus menesteres debería renovar cada 6 años el censo de población de los departamentos y, de acuerdo con su resultado, computar el número de sus representantes, lo que entrañaba, por otra parte, cambios constantes en el padrón electoral y circunscripciones territoriales con el permanente crecimiento de los distritos electorales, ya que la República se dividía en cuerpos de 500 individuos, con lo cual continuamente se entorpecían los sistemas de organización y proceso electoral.

Las Bases fueron modificadas al respecto en el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de 18 de mayo de 1847, pero exclusivamente en cuanto al censo básico fijado en 50,000 habitantes para la elección de un diputado al Congreso General, permaneciendo idéntica la disposición relativa a la edad requerida; pero para ser senador se incorporó como requisito el haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de seis meses Secretario de Despacho o Gobernador de un Estado, o integrantes de las Cámaras por dos veces de una Legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez, magistrado, jefe superior de Hacienda o General efectivo.

En lo referente a la forma de elección, el artículo 18 del Acta de Reformas de 1847, dejó una puerta abierta respecto a este punto, ya que asentó que: "Por medio de

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa...”.

IV. EN LA CONSTITUCION DE 1857.

Desde la vigencia de la Constitución Federal de 1857, la tesis de que los diputados son representantes de la Nación, del pueblo, se conservó, los cuales eran elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos en base a una elección indirecta en primer grado (art. 52)

Se nombró un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que pasare de veinte mil (art. 23). Esto después de acaloradas discusiones en las que algunos constituyentes propugnaban por una base censal de 50,000 habitantes y otros por una de 30,000, estos últimos buscaban una mayor representatividad frente a los primeros que sustentaban su posición en razón de los siguientes criterios:

- a) La experiencia había enseñado cuán difícil era reunir a los diputados para que asistieran a las sesiones con base de uno por 50,000 habitantes y, si se disminuía esta base, la dificultad sería mayor por el hecho de contar con mayor número de diputados;
- b) Si se empleaba un gran número de capacitados, no quedarían hombres suficientes para la administración de los Estados, además de que sería un fuerte peso para el erario público.

Por lo que al sistema de elección se refiere, se realizó en forma indirecta en primer grado, en escrutinio secreto de conformidad con los dispuesto en el artículo 55 constitucional.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, el artículo 56 dispuso los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;
2. Tener 25 años cumplidos el día de la apertura de sesiones.
3. Ser vecino del Estado o territorio que hace la elección; y
4. No pertenecer al estado eclesiástico.

Por lo que hace al Senado, éste fue suprimido; el Poder Legislativo en la Constitución de 1857, se depositó en una sola Cámara, la de Diputados, toda vez que se consideró al senado como un cuerpo aristocratizante que obstaculizaba el desarrollo de las reformas previstas para el futuro.

Al respecto, es conveniente destacar algunos de los argumentos expuestos en la discusión que generó este asunto.

El diputado Arriaga, se pronunció por la supresión del Senado argumentando lo siguiente:

¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días? No por su existencia se perfeccionan nuestras leyes ni se perfeccionan nuestras instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la demora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidada de los débiles cuando no los tiranizaba y oprimía... (100)

En otro sentido, el diputado Olvera atacó el proyecto de Constitución y propuso el sistema bicameral, ya que concebía que la Cámara de Senadores era una institución necesaria para el buen funcionamiento de la democracia y del régimen federal mexicano.

Zarco atacó igualmente el proyecto de Constitución y la supresión del Senado cuando decía:

El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no solamente a la República y la democracia sino al sistema federal y la necesidad de equilibrar las entidades políticas que constituyen la federación. Como parte de la elección de diputados

(100) Cit. por Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, Colegio de México, México, 1956, p. 321.

no hay más base posible que la de población, en una sola Cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual. La comunicación ha conocido este inconveniente y para subsanarlo, aconseja que en la Cámara se vote por diputaciones cuando así lo pide la diputación de un Estado. Pero este no allana las dificultades sino que las acrecienta, porque entonces no los intereses públicos sino las intrigas de bandería y las combinaciones numéricas, serán las que decidan la votación por diputaciones cuando se tome el voto decisivo de la mayoría".(101)

Ignacio Ramírez, apoyando el proyecto de la Constitución apuntó:

“ ¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras no lo ha de hacer una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más y solo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior al de los representantes del pueblo. Para admitir esta revisión, sería preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados y lo que se propone es todo lo contrario... Si se insiste tanto en la representación de los Estados como entidades políticas, qué ¿Será preciso expedir leyes en nombre del pueblo y de los Estados como si se tratara del clero o de la nobleza? y más tarde ¿será preciso expedirlas en nombre de las municipalidades creando así, aún sin quererlo, una especie de aristocracia y separando intereses que deben confundirse en uno solo, el del pueblo?...”.(102)

Como lo sabemos, finalmente, se depositó el legislativo en una sola Asamblea denominada Congreso de la Unión, de carácter unicameral. Sin embargo, mediante las reformas efectuadas en 1874 se reincorporó al Congreso la Cámara de Senadores.

De todo lo anterior, podemos arribar las siguientes conclusiones:

1. La historia constitucional del Estado mexicano se caracterizó por la tónica predominante del sistema electoral mayoritario.

(101) Idem. p. 835.

(102) Idem. p. 842

2. El órgano de representación popular, por excelencia, lo es el Poder Legislativo, concretamente, la Cámara de Diputados.
3. Los textos constitucionales aludidos, no obstante que no consignan expresamente que los diputados son representantes de la Nación, del pueblo, de la lectura de los artículos que se refieren a los mismos se concluye que implícitamente dichos documentos los consideran con tal carácter.
4. En cuanto a la Cámara de Senadores, los textos aludidos, no los consideran como representantes de la Nación, más bien, como representantes de las entidades federativas.
5. El Poder Legislativo se depositó en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, excepción hecha de la Constitución de 1857, la cual suprimió al Senado, reestableciéndose mediante reforma de 1874.
6. Los documentos que se dieron en materia electoral desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, fueron de diversa índole.
7. La modificación de la base censal para la elección de diputados a lo largo del tiempo tuvo diversas modificaciones en razón del crecimiento demográfico del país.
8. La tradición jurídica mexicana asentó la elección en forma indirecta, es decir, el pueblo no elegía a sus representantes yendo a las urnas y votando por x por z sino que el pueblo votaba por electores, quiénes a su vez votaban por x o por z ; o sea, existía intermediación en la elección.

V. EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Antes de la revolución popular de 1910, Venustiano Carranza inicia el sistema electoral más sólido y firme de nuestra historia, fundamentado sobre la base del sufragio universal directo, como única forma de ejercicio de la soberanía nacional, y por tanto propone que el voto debe ser igual para todos, libre y directo, ya que de faltar alguna de esas condiciones o se convierte en prerrogativa de clases por ilustración o por posición económica, o es artificio para disimular usurpaciones de poder, o por

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

último, permite imposiciones gubernamentales en contra de la voluntad clara y manifiesta del pueblo, y así se constitucionaliza el preciado lema nacional de “sufragio efectivo, no reelección” que otorgó fuerza y poder al Estado en creación de sus instituciones políticas.

Surgen de este firme propósito de ideales democráticos progresistas sus vivos postulados: el deber cívico del sufragio, voto activo y pasivo de los ciudadanos, elección popular directa, la base censal de la población para la elección de diputados y, en virtud del pacto federal, la elección igualitaria de senadores, todos ellos immaculados preceptos que legados a las futuras generaciones son vigentes en la actualidad y sólido baluarte para la evolución y desarrollo de México.

Ahora bien, en lo que se refiere al régimen representativo y sobre las bases aludidas, la Constitución de 1917, estructuró un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y la otra de Senadores (art. 55). La primera, compuesta por representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, eligiéndose un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal, del Estado y del territorio, estableciendo que la población del Estado o territorio que fuese menor que la fijada, elegiría, sin embargo, un diputado propietario. La segunda, formada por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por mayoría de votos. Cada senador duraría en su encargo cuatro años siendo renovada la Cámara de Senadores por mitad cada dos años.

Los requisitos para ser diputado eran los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.
2. Tener 25 años cumplidos el día de la elección.
3. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección o vecino del él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
4. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

5. No ser ministro de algún culto.

Para ser senador, los requisitos eran los mismos, salvo la edad, que para éstos era de 35 años cumplidos el día de la elección.

De manera general, podemos decir que la Constitución de 1917 se mantuvo en lo que toca al sistema representativo hasta ser reformado sustancialmente por los decretos del 22 de junio de 1963 y del 6 de diciembre de 1977, mismos que analizaremos posteriormente.

De cualquier forma, debemos mencionar de modo sucinto las reformas que sufriera antes de los decretos mencionados.

Primeramente, en lo que toca a la base censal de población para la elección de diputados contenida en el artículo 52, sufrió hasta 1960, cuatro modificaciones en razón del crecimiento demográfico del país. Así, la primera reforma del 20 de agosto de 1928 la aumentó a 100,000 habitantes o fracción que pasara de 50,000; la segunda, del 30 de diciembre de 1942, la aumentó a 150,000 habitantes o fracción que pasara de 75,000; la tercera, del 11 de junio de 1951, la aumentó a 170,000 habitantes o fracción que pasara de 80,000; y, finalmente, la cuarta del 20 de diciembre de 1960 la dejó en 200,000 habitantes o fracción que pasara de 100,000.

Por lo que toca al período de elección, éste se modificó mediante decreto de fecha 29 de abril de 1933 para establecerlo en 3 años para diputados y 6 para senadores quiénes a partir de ese momento serían electos en su totalidad y no por mitades como lo establecía el texto original.

1. LAS REFORMAS DE 1963 Y 1972.

El sistema representativo que configuró la Constitución de 1917, fue modificado en 1963 debido a que la realidad política de México, caracterizada por la existencia de un partido político preponderante, hizo que la noción de representación se convirtiera en la representación de un solo partido y no de varios como el principio presupone, lo que se tradujo en que en los últimos años todos los senadores fueran miembros de ese partido: Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que en la Cámara de diputados

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

la representación de los otros partidos fuera mínima como lo podemos apreciar en los datos aludidos por Javier Moreno en su libro “La Reforma Política en México”:

“En las elecciones de 1955, el Partido Acción Nacional (PAN), obtuvo seis curules, el Partido Popular Socialista (PPS), dos y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ninguna; en las de 1958, el PAN obtuvo cinco curules, el PPS y el PARM una cada uno; en las de 1961, el PAN obtuvo cuatro, el PPS una y el PARM ninguna. En ese lapso de diez años, toda la oposición tuvo un total de 20 curules en la Cámara de Diputados sobre las 483 de ese período.(103)

De esta forma tenemos, que la opinión de las minorías no se escuchaba y el Congreso se anquilosaba. Las luchas parlamentarias no existían pues todos los diputados seguían la ideología de un partido y aprobaban con gusto cualquier proyecto del Ejecutivo, contribuyendo con ello por una parte, a desvirtuar la representatividad del pueblo, y por la otra, a fortalecer el Poder del Ejecutivo que tenía en el Legislativo un incondicional.

Esta situación dio como resultado, la reforma de nuestro régimen representativo para crear en la Cámara de diputados lo que se denominó el “sistema de diputados de partido”, con lo que se pretendió romper con la tónica predominante del sistema electoral mayoritario, que para entonces resultaba obsoleto y fortalecer la presencia de la oposición en la Cámara, avanzando con ello en la renovación de las instituciones políticas del país al abrirse las puertas a una importante representación de los partidos de oposición, lo que además significaba vivificar la “vieja democracia” y continuar con la estabilidad política que el país había obtenido.

Es así, como el artículo 54 constitucional sufre una transformación substancial, como resultado del proyecto de reformas y adiciones presentado por el Ejecutivo de la Unión el 21 de diciembre de 1962, mismo que una vez aprobado siguiendo los cauces del artículo 135 constitucional, fue publicado como decreto de reformas a la Constitución en el Diario Oficial de fecha 22 de junio de 1963 bajo los lineamientos siguientes:

- a) El sistema representativo clásico, subsiste.

(103) Cfr. López Moreno, Javier, La Reforma Política en México, Ediciones del Centro de Documentación Política, México, 1979, p. 69.

- b) Además de los diputados electos por mayoría de votos en cada distrito, se crean los diputados de partido que consiste en lo siguiente: "Los partidos que alcancen el 2.5% de la votación total en las elecciones, tienen derecho a una representación de cinco diputados de partido y por cada 0.5% adicional que logren en la votación, obtienen la facultad de tener un diputado más hasta un límite de veinte curules mediante el sistema de votación mayoritaria"
- c) Los diputados de partido deben ser nombrados por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que logren en relación con los candidatos del mismo partido.
- d) Unicamente tienen derecho a diputados de partido, los partidos que estén registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad a la elección".
- e) Los diputados de partido son también representantes de la Nación, y como tales, gozan de la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

Una vez apuntados los lineamientos contenidos en la reforma aludida, es conveniente ubicarnos en el contexto ideológico-político que se vivía en ese momento en torno a la representación para poder comprender y comentar el contenido, alcance y aceptación de aquella, para lo cual es conveniente analizar, así sea de manera sucinta, lo referente a sistemas electorales.(104)

El problema de elección de sistemas electorales adecuados a las necesidades de cada Nación, ha dado lugar a la creación de diversos sistemas entre los que, por su mayor difusión, resaltan los siguientes:

- a) **Mayoritario Simple.**- Que consiste en asignar la totalidad de los cargos al partido o lista que ha obtenido mayor número de sufragios, sin exigir sea absoluta.

(104) Para una información más detallada consultar de Cotterret, Jean Marie y Emeri, Claude, Los sistemas Electorales, traducido del francés por J. García, Bosch, Oikos-tau ediciones, Barcelona, 1973.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Este sistema es de probada eficacia, en países dualistas por lo que se ha mantenido en países como Estados Unidos de América e Inglaterra.

b) **Mayoritario Absoluto.**- También llamado de doble vuelta. Para la asignación de los cargos se exige que la lista o el candidato individual haya obtenido por lo menos la mitad más uno (mayoría absoluta) de los votos emitidos válidos. En el caso de que la distribución de los sufragios entre más de dos postulantes impida lograr esa mayoría absoluta, se hará una segunda vuelta (*ballotage*) entre los dos candidatos más votados. De esta manera, se asegura que el elegido haya conseguido el apoyo de la mayoría absoluta del electorado.

Este sistema ha sido aplicado en países como Francia, Italia, y Argentina.

c) **Voto restringido.**- Es uno de los sistemas destinados a asegurar alguna representación a las minorías. El elector no vota por la totalidad de los cargos a cubrir sino por una cantidad restringida. De esta manera, los cargos restantes son cubiertos por los integrantes de la otra lista que le siguió en número de sufragios. Cada partido puede proponer una cantidad de candidatos por lista, igual a los dos tercios de las curules a cubrir. Se vota con todas las listas, pero el elector puede suprimir o agregar nombres en forma individual, sin superar el número de cargos por los cuales puede votar. Luego se suman los votos que personalmente ha obtenido cada candidato. Los que han conseguido mayor número de sufragios, hasta cubrir la cantidad de curules disponibles, resultarán electos. De esta manera, partiendo del supuesto habitual que dentro de cada lista los distintos candidatos obtienen un cantidad de votos aproximadamente similar, resulta que el partido más votado logra dos tercios de los cargos y los candidatos del partido que le sigue en orden de sufragios obtenidos, el tercero restante, que se asignará dentro de los más votados dentro de su lista.

Este régimen se aplicó en Italia desde 1882 hasta 1891, se le ha reestablecido en las leyes de 1851, 1856 y 1960, adoptándolo también en las elecciones municipales en las cuales se adjudicaba cuatro quintos al mayoritario y un quinto al que le seguía (105). Fue practicado en Inglaterra desde 1867 hasta 1884, en el Brasil, en el lapso 1882-1891, en España según la ley de 1907.

(105) Biscarreti Di Ruffia, Paolo, Derecho Constitucional, traducido del italiano por Pablo Lucas Verdú, tercera edición, Editorial, Tecnos, Serie de Ciencia Política, Madrid, 1987, p. 336.

d) Representación Proporcional.- Este sistema consiste en distribuir los cargos a cubrir en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido. Su vigencia se afirma en una idea de justicia política, de asegurar en los cuerpos colegiados una representación que sea reflejo de la voluntad del cuerpo electoral.

Este sistema ha sido adoptado por países como Bélgica, Suecia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suiza, Italia y Francia, no obstante, ha sido tan apasionadamente criticado como postulado. Entre las críticas que ha recibido, destacan las siguientes:

1. Harold J. Leski apunta que el sistema proporcionalista exige grandes circunscripciones y aumenta la influencia de los profesionales de la política; impide la relación entre representante y electores; debilita al gobierno; multiplica la abstención y la vaguedad; facilita las tendencias disgregantes y disminuye el sentido de responsabilidad de los gobernantes.(106)
2. Para Carre de Malberg el proporcionalismo lesiona los principios tradicionales del constitucionalismo clásico, la soberanía, en cuanto fracciona la voluntad general, y el sistema representativo mismo, porque implica formas de democracia directa.(107)
3. Luis Sánchez Agesta expresa que este sistema no es fácilmente comprendido por el elector medio quien no sabe en definitiva que se hará con su voto en las complicadas operaciones matemáticas en que se le depura; aumenta la peligrosa omnipotencia de los partidos políticos, multiplicándolos con el grave daño que este fraccionamiento supone en la mecánica del gobierno.(108)
4. García Pelayo destaca el riesgo implícito de la representación proporcional consistente en el fraccionamiento del país en una serie de grupos, con lo que se disminuye el mínimo de la voluntad común, que es el supuesto funcional de la democracia.(109)

(106) Harold J. Leski, *El Estado Moderno*, T. II, p. 28.

(107) Carre de Malberg, *Teoría General del Estado*, op. cit.

(108) Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de Derecho Político*, quinta edición, Editorial Porrúa, México, p. 423.

(109) García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", *Revista de Occidente*, Granada, 1934, tercera edición, p. 189.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Pasando ahora al análisis de la iniciativa de reforma que nos ocupa, podemos empezar señalando que México al igual que muchos otros países en ese momento, se encontraba influido por la polémica entre mayoristas y proporcionalistas. No obstante que nuestro país había seguido siempre la tónica del sistema mayoritario, éste ahora resultaba un sistema atrasado, carente de unidad ciudadana y fuerza representativa; sin embargo, las fuertes críticas al sistema de representación proporcional hacían temerosa su adopción, pese a que había ya sido reclamado por varios partidos minoritarios.

Por lo anterior, la iniciativa de reformas, al tener por un lado un sistema mayoritario obsoleto y, por el otro, un sistema proporcional fuertemente criticado, opta por un régimen mixto al establecer un régimen de representación mayoritaria suplementado con alguna tónica de representación proporcional minoritaria.

De tal forma que, como ya lo señalamos, conserva por una parte el régimen de representación mayoritaria que venía operando hasta entonces como un sistema directo y uninominal en el que para cada distrito electoral hay una diputación a elegir (con su respectiva suplencia) resultando designado el candidato que obtenga la mayoría de la votación correspondiente; y, por otra, adopta algunas tónicas de representación proporcional, denotando la decisión de no llegar a ella. Esto último lo hace ciertamente cuando decide admitir un porcentaje de la votación total -el 2.5%- para determinar qué partidos políticos deben estar representados en la Cámara de Diputados bajo este sistema, y un porcentaje también -el 0.5%- para precisar el número de diputados de partido desde cinco hasta un tope máximo de veinte. Pero, desde luego, el elemento principal que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de los diputados de partido y el hecho de que en caso de que un partido obtuviera veinte o más diputados de base no se beneficiaba con el sistema de representación minoritaria. Así pues, en el supuesto de que los partidos consiguieran todos una representación de base de más de veinte diputados, el sistema cesaría automáticamente de operar, rigiendo entonces, el sistema mayoritario puro y simple. De esta manera se quiso posibilitar un mínimo de representación parlamentaria, que obviamente no alteraba la capacidad decisoria, a fin de exteriorizar ciertos aspectos democráticos en un sistema político plenamente dominado por el Partido Revolucionario Institucional.(110)

(110) Natale, Alberto, A., Derecho Político, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 109.

Por otra parte, la iniciativa reconoce como motivos que la llevaron a eludir el sistema proporcional, los siguientes:

1. La supresión que éste implica del sistema de diputaciones por circunscripción territorial.
2. La peligrosa proliferación y omnipotencia que es frecuente adquieran los partidos políticos bajo este sistema.

Atendiendo al primer motivo, la iniciativa alegó que el diputado es un expositor de las necesidades y problemas de su distrito y un gestor obligado del pueblo que lo eligió. En este aspecto, la iniciativa se apartó de la doctrina clásica de la representación que sostiene que el diputado, una vez electo, no es representante sólo de su distrito electoral, sino de toda la nación. Criterio éste, que finalmente se antepuso en la fracción quinta del artículo 54 reformado.

Por lo que toca al segundo motivo señalado, propuesto por la iniciativa estudiada, exigió para impedir la multiplicación de organizaciones ocasionales constituidas al calor de la oportunidad electoral que, para tener derecho a diputados de partido, la organización interesada estuviese registrada como partido político nacional con una antigüedad mínima de un año a la fecha de las elecciones correspondientes.

Por último, la iniciativa de reformas reflejó la preocupación por cuidar la eficacia práctica del principio de soberanía popular, evitando una mayor mediatización de la voluntad del electorado, estableció que la designación de diputados de partido no sería dejada al arbitrio de los partidos, sino que serían declarados electos, en orden de preferencia, los candidatos que, no habiendo alcanzado la mayoría, hubiesen logrado el más alto porcentaje de sufragio en relación con otros miembros del mismo partido.

En conclusión, podemos decir, que la adopción de este especial sistema de representación de diputados de partido vino, sino a ser una puerta abierta a la representación de la minorías, sí a ser un paso en el avance democrático que por mucho tiempo había sido truncado por un mayoritarismo absurdo que beneficiaba a un solo partido, olvidando la representación de la minoría, misma que, en toda democracia

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

debe estar representada tan cabalmente como la mayoría, ya que sin esto -como dijera John Stuart Mill- "no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio: una parte del pueblo gobierna al resto y existe una proporción del mismo a la que se le niega la parte de influencia que le corresponde en su derecho de representación.(111)

En cuanto a la aceptación que esta reforma tuvo por lo que respecta a los partidos políticos, en general, podemos afirmar que todos se mostraron complacidos y la acogieron con agrado, aunque no dejaron de hacer notar su opinión respecto a que un sistema de representación proporcional sería más adecuado a las necesidades políticas del país.

Solo el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se mostró pesimista frente a las reformas, al negar que el sistema propuesto pudiera alcanzar en definitiva resultados favorables para una verdadera democracia.

Por lo que al resto de la opinión pública se refiere, la reforma de 1963 fue loablemente comentada no solo en el ámbito nacional, sino en el internacional, mostrándose así la preocupación del Estado Mexicano por adecuarse a las necesidades democráticas exigidas por las minorías, quiénes de esta forma, pudieron penetrar a la más alta tribuna nacional, dejando oír sus voces, tendientes a mejorar la acción legislativa en una diversidad de criterios, expresando así sus inquietudes dentro de un marco de orden y legalidad en la que la representatividad del pueblo mexicano se hacía sentir, al reconocerse que la actitudes opositoras, ejercidas con responsabilidad y dentro de los marcos legales, son un elemento de apoyo y corresponsabilidad con las labores de gobierno.

Sin embargo, no obstante las buenas intenciones de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la panacea esperada para la anemia partidista que sufría nuestro país, gracias a la existencia de un partido mayoritario que, aunado al atraso legislativo que por muchos años vivió nuestro país en materia de representación, lograban opacar las aspiraciones de partidos minoritarios que luchaban, por la revalorización de la participación pluripartidista como factor de la vida política.

(111) Stuart Mill, John., Consideraciones sobre el Gobierno Representativo., México, Ed. Herrero, 1975.

Tenemos pues que, en las elecciones de 1964, el PAN obtuvo 18 curules, el PPS 9 y el PARM 4, pese a lo cual se marcó con esta primera Cámara multipartidista el inicio de una mayor democracia y representación del pueblo en el parlamento. Las ideologías se encontraron y lucharon empezando con ello a perfilarse la naturaleza polémica del Congreso que, como órgano colegiado representativo del cuerpo de ciudadanos, abrió sus puertas a aquellas corrientes de opinión respaldadas por un número suficiente de ciudadanos que la hicieran realmente apreciable, habiendo sido considerado -como en su momento lo anotamos- que tal respaldo se alcanzaba al obtener un 2.5% o más de la votación total de las elecciones, ésto bajo el criterio de que el exigir un porcentaje menor, provocaría que el sistema degenerara en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos carentes de representatividad ideológica por carecer de un número suficiente de ciudadanos que los respaldaran.

Ahora bien, a pesar del criterio antes expuesto, en las elecciones de 1967 y 1970 algunos de los partidos de oposición al PRI, no alcanzaron el 2.5% de la votación total que entonces se requería para poder acreditar diputados de partido, sin embargo, sí les fue reconocido este derecho. De tal forma que en las elecciones de 1967, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 8 y el PARM 6; y en las elecciones de 1970, el PAN 20, el PPS 10 y el PARM 5.

Por lo anterior, y dado que se reconoció que se venía violando la Ley Fundamental al haber otorgado, en base a una interpretación política, diputaciones de partido a aquellos que por no haber obtenido del 2.5% requerido, no tenían derecho a ella, se optó por modificar nuevamente el artículo 54 constitucional, disminuyendo a 1.5% el porcentaje total de votación exigido para acreditar diputados de partido y aumentando el número máximo a 25. En estos términos, el proyecto de reformas constitucionales del 10 de noviembre de 1971, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972 habiéndose esgrimido el siguiente criterio en la exposición de motivos:

“La experiencia de tres elecciones sucesivas devela que la obtención del 2.5% de la votación exigida como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas, sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad e ideologías consistentes. Es menester por ello, facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la

representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de las decisiones”.

2. LA REFORMA DE 1977: LA REFORMA POLITICA.

Los diputados de partido subsistieron con las reformas de 1972 como un claro avance para impulsar democráticamente a México, sin embargo, el sistema pronto agotó sus efectos y esto, aunado a la existencia de agitados problemas políticos, demandas sociales inaplazables y a la decadencia de partidos políticos que vivían divisionismos internos, llevó a la necesidad de buscar una nueva forma de sistema representativo.

Bajo esta preocupación, el Ejecutivo Federal se dispuso a emprender una nueva reforma política, previa consulta con los interesados. El anuncio fue hecho por el entonces Secretario de Gobernación en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, el 1 de abril de 1977 bajo dos supuestos que considero correlativos: el primero, consistente en que la mayoría no fuera un obstáculo para el acceso de las minorías al poder, a fin de que éstas pudieran convertirse en mayorías; y, el segundo, consistente en el hecho de que las minorías acataran la voluntad mayoritaria prescindiendo de medios violentos. Complementándose entre sí los dos supuestos, el todo debía ser la unidad democrática.(112)

En respuesta, la Comisión Federal Electoral acordó celebrar audiencias públicas a las que concurrieron representantes de partidos políticos, de instituciones académicas, lo mismo que ciudadanos a título individual. Todos expresaron sus puntos de vista y en ellos dos preocupaciones se hicieron patentes: 1) reforzar el derecho de las minorías para ser mayorías y, 2) crítica al partido mayoritario, no por ser mayoritario sino por haber sido el único mayoritario durante casi medio siglo.

Finalmente, el proceso de revisión y estudio culminó con numerosas enmiendas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977 y en su estatuto reglamentario que se denominó Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) publicado el día 30 del mismo mes y año.

(112) Texto íntegro del documento leído por el entonces Secretario de Gobernación, mismo que apareció publicado en el periódico “El Nacional” abril 2 de 1977.

El contenido de los principales puntos de la que se hizo llamar "Reforma Política" pueden sistematizarse de la siguiente forma:

1. Mayor rango legal e institucional a los partidos políticos.
2. Inclusión del sistema proporcional en la selección de diputados.
3. Mayor autenticidad en la calificación de elecciones.
4. Derecho a la información.
5. Referéndum e Iniciativa Popular para el Distrito Federal.(113)

Por la naturaleza de nuestro trabajo, nuestra atención se centrará principalmente en lo que toca a la inclusión del sistema proporcional en el régimen representativo mexicano, sin embargo, expondremos someramente los puntos aludidos, excepción hecha del último ya que este fue materia de análisis en el capítulo primero de este estudio.

1. **Mayor rango legal e institucional de los partidos políticos.**- En México los partidos políticos tuvieron reconocimiento legal por primera vez en con la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, reconocimiento que permaneció en las leyes electorales posteriores, mismas que tuvieron como base constitucional para su regulación los artículos 9 y 35 constitucionales; el primero de los cuales garantiza entre otros derechos, las libertades de reunión y asociación política que tienen los ciudadanos de la República para tomar parte en los asuntos políticos del país; y el segundo, que en su fracción III ratifica tales derechos como prerrogativas del ciudadano.

Con las reformas de 1963, los partidos políticos se incorporan a la temática formal de nuestro Derecho Constitucional al haber sido reconocidos implícitamente cuando en la Ley Fundamental se incorporaron los diputados de partido; pero es hasta las reformas de 1977 cuando la Norma Suprema les confiere un status relevante, determina su constitución, precisa su naturaleza y finalidades, además de rodearlos de prerrogativas. Todo ello, por medio de la adición al artículo 41 constitucional de los cinco párrafos que ahora transcribimos:

(113) López Moreno, Javier, *La Reforma Política*, op. cit., p.8.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

- 2. Mayor autenticidad en la calificación de las elecciones.-** Desde la Constitución de Cádiz de 1812, se dejó en manos de los representantes del pueblo la calificación de las elecciones, de tal forma que cada Cámara calificaba la elección de sus miembros y resolvía las dudas que sobre ellos hubiese. Su resolución era definitiva e inatacable.

Este sistema subsistió en las constituciones posteriores hasta ser modificado por las reformas de 1977, en los siguientes términos:

Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido un mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo

de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Cámara Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso

A fin de glosar la precedente disposición, conviene tener en cuenta los dos sistemas que se conocen en materia de lo contencioso electoral, proceso llamado a reparar las posibles irregularidades de la elección.

Uno, es el contencioso jurisdiccional, encomendado a un tribunal ajeno a las cuestiones electorales, que según las diversas legislaciones puede estar integrado por miembros de la rama judicial o de la administrativa; el otro sistema es el contencioso político, donde la propia asamblea elegida califica la validez de las elecciones, por sí misma en su totalidad o por una delegación en un grupo de miembros.(114)

La reforma política acogió íntegramente para la Cámara de Senadores el segundo sistema donde el Colegio Electoral, formado por la totalidad de los senadores, calificaba la elección de los mismos. Su calificación era inobjetable para posterior instancia.

En cambio, por lo que hace a la Cámara de Diputados, se modificó en dos aspectos el sistema contencioso político electoral, hasta ese entonces vigente. En un primer aspecto, ya no era la Cámara en su totalidad la calificadora, sino sólo el Colegio Electoral integrado por 100 presuntos diputados, siendo éstos 60 por mayoría

(114) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 619

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

absoluta y 40 por representación proporcional, en quiénes residía la competencia para conocer las inconformidades respecto de los resultados electorales (art. 229 LFOPPE).

En un segundo aspecto, podemos afirmar que la reforma introdujo un sistema contencioso mixto, en virtud de que determinó la existencia de un recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. El carácter mixto del sistema, consistió en que dicho recurso debía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano que posee una naturaleza jurisdiccional y no administrativa.

A este respecto podemos comentar que muchas fueron las polémicas y críticas recibidas en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia no debería tener injerencia en materia política, además de que muchos vieron que dicha intervención se reducía a una simple opinión de carácter eminentemente declarativo basado en la consideración de que suficiente era el peso moral de su opinión para que el Colegio Electoral procediera con honestidad y para que la Cámara, en caso de verse obligada a emitir un nuevo fallo, se sujetara al criterio de la Corte, no obstante que dicho criterio seguiría sujeto a las consideraciones del Colegio Electoral, por lo que la Suprema Corte de Justicia, en este particular, dejaba de ser supremo órgano de la Constitución para quedar subordinado a la Cámara de Diputados⁽¹¹⁵⁾, opinión que se enfrentaba con la de otros connotados constitucionalistas como Felipe Tena Ramírez, quien a través de una interpretación integral de la Constitución, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, concluyó que: "... con la interpretación propuesta se obtiene la consecuencia saludable de que la resolución de la Corte acerca de la comisión de violaciones sustanciales adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que es propio de un Tribunal de Derecho, sobre todo cuando del máximo tribunal se trata. Su participación en lo contencioso electoral queda a salvo por lo menos, del desairado papel de emitir solamente una mera opinión, que a nadie se impone coactivamente".⁽¹¹⁶⁾

(115) Elias Mussi, Edmundo., "Improcedencia del Juicio de Amparo en materia político-electoral", Conferencia impartida en la Universidad Panamericana con motivo del Seminario de Derecho Constitucional Comparado, que se llevó a cabo en conmemoración de los aniversarios de las Constituciones norteamericana, mexicana y española, octubre de 1988.

(116) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 624.

Por exceder de los límites del tema que ahora nos ocupa, y dado que en el capítulo siguiente se llevara a cabo un estudio más profundo, por ahora concluiremos este inciso señalando que, finalmente la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta materia fue suprimida por decreto del 12 de diciembre de 1986, mismo que optó por un sistema contencioso jurisdiccional en materia electoral, al introducir un Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal encargado de la vigilancia y desarrollo de los procesos electorales, y de cuyo estudio nos ocuparemos al tratar el tema del Sistema de Representación Política Vigente.

- 3. Derecho a la información.-** Por lo que a este derecho se refiere, en virtud de las reformas de 1977, se adicionó al artículo 6 constitucional -que hasta entonces únicamente garantizaba la libertad de expresión-, una declaración en el sentido de que "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

La inclusión de dicha garantía como equivalente de la libertad de expresión, reconocía la importancia de una información plural, objetiva, oportuna, etc, como instrumento enriquecedor del conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática y como una prolongación lógica del derecho a la educación a la que tenemos derecho todos los mexicanos.

En cuanto a lo que a la materia de este estudio corresponde, connotada importancia tiene, a nuestro parecer este derecho, pues en la medida en que la ciudadanía conozca los problemas que vive el país y los ideales, plataformas, estructura, planes y principios políticos que sustentan cada uno de los partidos que participan en las contiendas políticas, mayor educación política tendrá y con ello su participación no se constreñirá a emitir su voto en períodos electorales, sino que dicha participación se traducirá en una actitud activa.

La iniciativa sobre la "Reforma Política" fechada el 4 de octubre de 1977, hizo referencia al derecho de información en los términos que ahora nos permitimos transcribir:

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de propiciar y

suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la acción ciudadana.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales, la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para ese fin, se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio a su derecho de difundir sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará pleni tud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.(118)

Una vez expuesto lo anterior, nos resta avocar nuestro estudio a lo que constituyó la reforma en lo que concierne al régimen representativo que, como ya lo mencionamos incluyó el sistema de representación proporcional. En este sentido, nos permitimos transcribir los postulados fundamentales de dicho sistema, mismos que son claramente delineados por el jurista Jorge Carpizo de la siguiente manera:

- a) La Cámara de Diputados podía contar hasta con 400 diputados.
- b) 300 de ellos, eran electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.
- c) Hasta 100 diputados podrían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía el país.

(118) Cit. por Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, vigésima edición, México, 1986, p. 663.

- d) Los 300 distritos uninominales resultaban de dividir a la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realizaba tomando en cuenta el último censo general de población.
- e) La representación de un Estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría.
- f) Las circunscripciones plurinominales podían ser hasta cinco.
- g) La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se ajustó a las siguientes reglas:
 - 1) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político debía acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales.
 - 2) No tenían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubieren obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
 - 3) Al partido político en cuestión se le asignaba el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tenían los candidatos en las listas respectivas.
 - 4) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales, es decir, que no hubieren obtenido 60 o más diputados de mayoría, alcanzaban en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartiría el 50% de las curules que debían asignarse por el principio de representación proporcional.(119)

Como lo podemos apreciar, la reforma en cuestión, trajo consigo una modificación sustancial a nuestro régimen representativo al introducir un sistema electoral mixto con dominante mayoritario a través de la nueva redacción que dio a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales en los términos que acabamos de exponer.

(119) Cfr. Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit., p. 444.

Ya al abordar el contenido de la reforma de 1963, expusimos de manera sucinta los sistemas electorales que consideramos más relevantes; también entonces, calificamos al sistema de diputados de partido como un sistema mixto caracterizado por el dominante régimen mayoritario, suplementado con un tónica de representación proporcional minoritaria, no obstante, aclaramos, que no se trataba de la inclusión de un régimen proporcional en el cual dicha reforma se veía limitada, dada la existencia de, por un lado un tope máximo de diputados de partido y por el requisito negativo para los partidos de no haber obtenido 20 o más diputados de base para poder acreditar diputados de partido.

Pues bien, con la reforma de 1977 el sistema electoral adoptado fue un sistema mixto (120) que conjugó el sistema mayoritario y el de representación proporcional con la característica de que prevalecía el primero sobre el segundo, y esto se explica porque en nuestro país el sistema de representación proporcional se estableció como correctivo del sistema electoral de mayoría relativa, mismo que ya resultaba un mecanismo atrasado, inoperante e injusto. (121)

Trataremos ahora, de ilustrar los lineamientos de la reforma intentando vislumbrar el por qué de cada uno de los preceptos que contiene.

En primer lugar, observamos cómo la reforma se inclinó por derogar el hasta entonces factor demográfico como determinante en torno al número de diputados de la Cámara, pues como recordamos el artículo 52 instituyó la elección de un diputado propietario por cada determinado número de habitantes, denominado base censal, que por su carácter dinámico fue variado por sucesivas reformas a medida que aumentaba la población.

Este aspecto específico de señalar un número de diputados ya había sido discutido en el Constituyente de 1856 cuando el diputado Ignacio Ramírez, combatiendo la idea de población como base electoral, se pronunció porque primero se determinara el número de diputados que necesitaba el pueblo mexicano y después el modo de elegirlos (122), razonamiento que no fue secundado y es a partir de la Reforma Política

(120) El Derecho Electoral - a quien le corresponde el estudio de los sistemas electorales en cuestión - clasifica para su estudio a los sistemas mixtos de acuerdo a sus múltiples combinaciones en tres grandes tendencias: sistema mixto con dominante mayoritario, con dominante proporcional y equilibrado.

(121) Serra Rojas, Andrés, Sistema de representación proporcional en México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1962, p. 8.

(122) Diario de Debates del Proyecto de Constitución de 1856, Sesión del 17 de septiembre. Cit. por De la Hidalgo, Luis, op. cit., p. 216.

de 1977 cuando se señaló en nuestra Carta Fundamental el número de diputados que integraría la Cámara Baja. En ese entonces por 400 diputados, 300 de los cuales tenían una existencia cierta con un número invariable, siendo los 100 restantes en número versátil en relación a los resultados electorales.

Doctrinalmente el respaldo que se le dio a esta enmienda que sin lugar a dudas incrementó el número de diputados que hasta entonces integraba la Cámara, fue precisamente buscar una mayor representatividad del pueblo en el Congreso ya que, hasta antes de la reforma, México era de los países en los cuales la proporción país-representante era de las más bajas del mundo. A este respecto cabe preguntarnos ¿Qué número de hombres se necesita para representar a un pueblo?, ¿Qué número de hombres será el indicado para atender bien los intereses de una nación, sin formar una asamblea tumultuaria o un círculo demasiado reducido? ¿Qué acaso en materia de representación a mayor cantidad, mayor calidad?. No obstante los cuestionamientos anteriores, consideramos plausible la reforma en el sentido de que evitó por una parte, seguir con las constantes enmiendas de que era objeto la base censal anterior y, por la otra, buscó lograr una relación más estrecha entre el diputado y sus electores al incrementar el número de aquellos. Sin embargo, lo que nos llama la atención es que la enmienda constitucional conservó el precepto de que “en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados”, precepto que fue incluido en nuestra Carta Magna por reforma del 20 de abril de 1928 y que permaneció con la citada reforma.

En nuestra opinión, no encontramos motivación que haya fundamentado la permanencia de este precepto por las siguientes razones:

1. Según lo hemos comentado, anteriormente la tradición histórica de nuestro país nos ha enseñado que, es a los senadores a quienes les corresponde la representación de los Estados.
2. Si se buscaba una relación más estrecha entre representantes y representados, justo es tomar en consideración que con la aplicación del precepto en cuestión, esta relación sería más estrecha en unos Estados que en otros, debido a que tanto la extensión territorial como la densidad poblacional varían entre ellos.
3. Si lo que se buscaba era que hubiera un mínimo de representatividad en los Estados, nos parece absurdo que, habiéndose establecido un número invariable

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

de 300 distritos en un país con 31 Estados y un Distrito Federal, fuera necesario la inclusión del precepto aludido para asegurar el mínimo de representatividad estatal. Veámoslo de la siguiente manera: Si a cada uno de los Estados y al Distrito Federal hubiese correspondido un distrito, esto representaría sólo el 10.6% del total del 100% que representaban los 300 distritos, esto sin contar que en materia de representación con la reforma se incluyeron además, los diputados electos por representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

Como lo señalamos, la reforma preveía la elección de 300 diputados por votación mayoritaria y de 100 por el principio de representación proporcional, correspondiendo a los primeros un sistema de distritos uninominales en número de 300(123) y a los segundos, un sistema de circunscripciones plurinominales que podían llegar a ser hasta cinco.(124)

La razón de la diferencia entre los distritos uninominales y las circunscripciones plurinominales estriba en que como su nombre lo dice, en los primeros únicamente puede ser elegido uno sólo de los candidatos nominados por los partidos siendo aquel que simplemente obtenga mayor número de votos; mientras que en los segundos, pueden ser nominados y en su caso elegidos no sólo uno sino varios candidatos que en sus respectivas listas regionales presenten los partidos, asignándose las curules de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos.

La razón del por qué de la incorporación de unos y otros en la reforma es tan sencilla como que el escrutinio mayoritario únicamente es posible dentro de los distritos uninominales, y la aplicación del principio de representación proporcional requiere de circunscripciones plurinominales.

En lo referente a las bases generales requeridas para la elección de diputados según el principio de representación proporcional comentaremos lo siguiente:

(123) Los distritos uninominales incorporados a la Constitución por reforma de 1977, poseían y aún poseen un carácter estático por su número invariable de 300, y uno dinámico por el factor demográfico que alteraba y aún altera su demarcación territorial.

(124) Para los comicios de 1979, el país se dividió en tres circunscripciones plurinominales con cabecera en Monterrey (zona norte y oriente con 30 escaños), Guadalajara (zona occidental con 30 escaños) y Distrito Federal (zona centro y suroeste con 40 escaños).

1. La razón de exigir que un partido participara con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales para que pudiera acreditar listas regionales, estribaba en la preocupación de que la apertura al pluralismo partidista en el país no viniera a ser un obstáculo o atraso en el avance democrático. Ya que, por sí solo el aumento de partidos políticos no traería consigo el advenimiento de la democracia en México (125), sino que se requieren otras condiciones y entre ellas, que los partidos que participen en la contienda política tengan un respaldo ideológico sustentado por un número suficiente de ciudadanos que estimulen la participación conciente y verdadera de los partidos minoritarios. Se considero por tanto, que si un partido tenía los suficientes candidatos y organización como para participar en una tercera parte de los distritos uninominales a lo largo del territorio nacional, representaba una corriente de opinión importante que no vegetaba en la insuficiencia ideológica. Por otra parte, este requisito fue visto como un incentivo para que los partidos en germinación se desarrollaran plenamente, al tener tal requisito como una meta a alcanzar para su infraestructura política y administrativa.
2. Dado que el objetivo de la inclusión de los diputados de representación proporcional era el vigorizar a los partidos minoritarios para que la Cámara de Diputados se enriqueciera con una visión plural de los problemas nacionales, no tenía sentido impulsar mediante dicha representación, a los partidos que por su fortaleza electoral no constituían una minoría frágil como son aquellos que obtenían el 20% del total de los escaños (60 diputados de mayoría) o, a contrario sensu, a aquellos que carecieran de un mínimo de representatividad como son los que no alcanzaban cuando menos el 1.5% de la votación nacional emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
3. Por tratarse de un sistema de representación proporcional, el número de escaños se asignaba a los partidos, de acuerdo al porcentaje de votos por ellos obtenido y siguiendo la mecánica prevista por la ley secundaria (LFOPPE, cap. VIII, sección B, artículos 155-163).
4. Por último, se estableció que si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de listas regionales, alcanzaban en su conjunto 90 o más

(125) Tena Ramírez, Felipe, "Intervención a título individual del 21 de julio de 1977, en la última audiencia pública convocada por la Comisión Federal Electoral, efectuada en la Secretaría de Gobernación".

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

constancias de mayoría, entonces sólo se les repartiría el 50% de las curules que debían asignarse por el principio de representación proporcional.

La razón de este precepto obedeció a la idea de que siempre debe existir en la Cámara una mayoría clara que pueda dirigir la maquinaria legislativa y tomar decisiones sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes.

A nuestro parecer, esta disposición constituyó un claro freno al posible avance democrático que hubiese podido traer consigo la reforma, y hacemos esta consideración con base en las siguientes reflexiones:

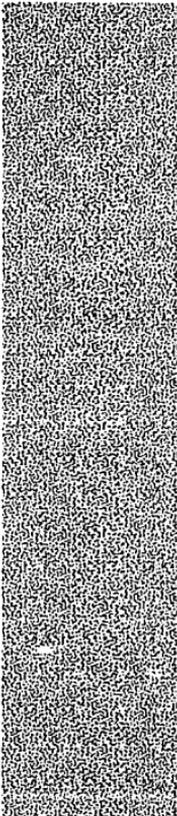
- 1) La realidad política de México nos ha demostrado una y otra vez, a lo largo de más de 60 años, la existencia de un partido eminentemente mayoritario.
- 2) Dada la existencia de un partido predominante y la prácticamente ridícula participación pluripartidista opositora en el Congreso, provocó la necesidad de buscar nuevas formas de acceso para que partidos minoritarios hicieran oír sus voces en la Cámara, un primer intento fueron los diputados de partido y con la reforma de 1977, la inclusión de un sistema de representación proporcional.
- 3) De la lectura de la llamada Reforma Política concretándola al artículo 54 se desprende la intención de dar acceso paulatino a la oposición, lo cual podemos apreciar en la desigualdad de escaños asignados a uno y otro sistema. Así, el sistema mayoritario albergaría dada nuestra realidad política electoral, en su mayoría al partido mayoritario, y el sistema de representación proporcional a la oposición cuyas diputaciones serían asignadas bajo el cometido de representar a esa oposición, pretendiendo con ello que el modo de pensar de las minorías se hiciera presente en las decisiones de las mayorías.

Concluimos este capítulo diciendo que la Reforma Política de 1977, a pesar de abrir las puertas de la Cámara de Diputados a partidos minoritarios, cercó a su vez su entrada al regatearles por una vía lo que les concedió por otra.

“Las Revoluciones que se detienen, retroceden...”
Francisco Zarco

118

EL SISTEMA DE REPRESENTACION
POLITICA VIGENTE



5

capítulo

120

Sumario:

- I.- Las Reformas Constitucionales de 1986 y 1987.
 1. Reformas en Materia de Representación Política Federal.
 2. Reformas en Materia de Representación Política del Distrito Federal.
 3. Reformas en materia electoral.
- II.- Las Reformas Constitucionales de 1990.
 1. Instituto Federal Electoral.
 2. Tribunal Federal Electoral.
 3. Colegios Electorales.
 4. Reformas al Artículo 54 Constitucional.

I. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1986 Y 1987.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado es cuando tienen lugar una serie de reformas constitucionales que dan origen a un sistema político con particulares lineamientos que lo caracterizan. Dichas reformas fueron producto de continuas demandas sociales que tuvieron su expresión concreta tanto en la campaña política del Presidente en cuestión, como en los distintos procesos de consulta popular promovidos en su oportunidad por el propio Ejecutivo de la Unión.

Las reformas constitucionales aludidas, las podemos encuadrar de la siguiente forma:

1. Reformas en materia de Representación Política Federal. Congreso de la Unión.
2. Reformas en materia de Representación del Distrito Federal. Creación de la Asamblea de Representantes.
3. Reformas en materia electoral. Desaparición del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia. Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Entrada en vigor del nuevo Código Federal Electoral.

Estas reformas en materia de representación política federal y del Distrito Federal, fueron resultado de múltiples debates en los que participaron partidos

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, quienes fueron convocados mediante acuerdo expedido el 17 de junio de 1985 por el Ejecutivo de la Unión a participar en Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la participación en el Gobierno del Distrito Federal. Dieciséis audiencias en el Distrito Federal y cuatro regionales recogieron múltiples planteamientos reflexivos, concretos, plurales y contrastados, unidos sin embargo, por el deseo de darle a nuestra democracia política electoral instrumentos de modernización y eficacia que aseguraren la expresión justa de la voluntad general, la vigencia del régimen representativo, el respeto al pluralismo ideológico, la conformación de un régimen en el que todos los partidos disfrutaran de iguales oportunidades y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales para asegurar la autenticidad del sufragio, la representatividad del voto, la confiabilidad de la elección y, en consecuencia, la eficacia del gobierno.(126)

Analizaremos pues, cada una de estas reformas atendiendo a la forma esquemática en la que las hemos encuadrado.

1. REFORMAS EN MATERIA DE REPRESENTACION POLITICA FEDERAL.

Las reformas que a esta materia se refieren se ven concretadas en dos decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 7 de abril y 15 de diciembre de 1986.

El primero, reforma los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución, erigiendo cambios en los períodos de sesiones de las Cámaras.

El segundo, reforma los artículos 52; 53 segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV de la Constitución, instaurando nuevas modalidades en nuestro sistema representativo.

Las enmiendas constitucionales de los artículos 65, 66 y 69 constitucionales, nacen del Dictámen de la H. Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 1985, mismo que fue producto del estudio y discusión de diversas iniciativas que buscaban responder a la inquietud de lograr un más sano y constante ejercicio de las funciones legislativas y de control que corresponden al Congreso.

(126) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a los artículos 52; 53 segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con anterioridad a la reforma en comento, los principios constitucionales contenidos en los preceptos señalados eran los siguientes:

1. Un sólo período ordinario de sesiones para el Congreso el cual iniciaba el 1 de septiembre y podía prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.
2. Durante dicho período se llevarían a cabo sesiones ordinarias en las cuales el Congreso se ocuparía del estudio, discusión y votación de las iniciativas de leyes que se le presentaren y de la resolución de los demás asuntos que le correspondieren.
3. A la apertura de sesiones (1 de septiembre) asistiría el Presidente de la República para presentar por escrito un informe del estado general de la Administración Pública del país.

Al entrar en vigor las reformas materia de nuestra atención, los principios constitucionales aludidos pasaron a ser los siguientes:

1. El Congreso contará con dos períodos de sesiones; el primero que dará inicio el 1 de noviembre de cada año y que no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; y el segundo, a partir del 31 de abril de cada año, sin poder ser prolongado más que hasta el 15 de julio del mismo año.
2. En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución, ocupándose preferentemente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.
3. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso (1 de noviembre), asistirá el Presidente de la República para presentar un informe por escrito del estado general que guarda la Administración Pública del país.

Ahora bien, atendiendo a las razones que motivaron las reformas apuntadas encontramos que, nuestra historia constitucional en el siglo pasado se caracterizó por el establecimiento de dos períodos ordinarios anuales de sesiones. De tal forma que la Constitución Centralista de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución

Federal de 1857 y hasta las reformas de 1874 así lo establecieron. Sin embargo, encontramos también que fué el constituyente de 1916-1917 quien rompió con el sistema que operaba hasta entonces al establecer un solo período ordinario de sesiones anual y esto, gracias a la influencia de exegetas de la Constitución, principalmente Rabasa quien aludía la inconveniencia de que el Congreso estuviese reunido por un tiempo prolongado bajo la doble consideración de que con ello se ocasionaba por un lado, una fecundidad legislativa poco deseable y por el otro, se amenazaba el equilibrio entre los poderes al convertirse el Congreso en un peligroso rival del Ejecutivo.

Como sabemos, la reforma que instituía un único período de sesiones al Congreso, se conservó hasta que la reforma que nos ocupa tuvo a bien retornar a la tradición constitucional que predominó en el siglo pasado. La razón de esta determinación fue precisamente el haber sido considerado "inaplazable continuar fortaleciendo al Poder Legislativo con el fin de avanzar en la ruta de la democracia" (127), así como otras reflexiones como son: el aumentar el tiempo efectivo de trabajo del Congreso de modo que sus tareas puedan programarse y por otra parte, como efecto colateral a la instauración del primer período de sesiones el primero de noviembre, que el último año de cada período presidencial, el informe comprenda diez meses de gestión de ese último año y no ocho como hasta entonces había sucedido.

Como conclusión al comentario que hemos realizado, en nuestra opinión, con ello se dió un importante impulso al órgano Legislativo Federal y al principio de equilibrio entre los Poderes, y en cuanto a las consecuencias que el nuevo sistema podría tener, nos adherimos a la opinión del distinguido jurista Jorge Madrazo quien considera las siguientes:

"...al contar con un mes más de sesiones ordinarias el Congreso podrá realizar sus funciones con mayor reflexión y conciencia; el mayor tiempo y espaciamiento de las sesiones permitirá un mejor debate parlamentario y así, el fortalecimiento de las convicciones democráticas en el seno del Congreso; se podrá realizar una planeación legislativa más severa y confiable, tanto a nivel interno del Congreso como en sus relaciones con el Ejecutivo Federal; se impulsará el perfeccionamiento de las técnicas legislativas".(128)

(127) Dictámen de la H. Cámara de Diputados de fecha 20 de diciembre de 1985 para reformar y adicionar los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(128) Cfr. Madrazo, Jorge, "Comentario al art. 65", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie de Textos Jurídicos, México, 1990, p. 274.

En lo que respecta al segundo decreto mencionado (15 de diciembre de 1986) que reformó los artículos 52; 53 segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60 y 77 fracción IV de la Constitución, lo dividiremos para su estudio, primero en el análisis de los artículos 52, 53, 54 y 77 fracción IV que se refieren a nuestro sistema de representación mixto con dominante mayoritario, para después avocarnos al estudio de la reforma del artículo 56 referente al período y forma de elección del Senado. Finalmente, del estudio de la reforma al artículo 60 se ocupará el tercer inciso de este trabajo.

Pues bien, por lo que toca al estudio de los artículos 52, 53, 54 y 77 fracción IV, nos limitaremos al comentario de las reformas que trajo consigo el decreto de 1986, esto partiendo de que en el capítulo anterior ya fue analizada la secuencia histórica y el porqué de los cambios que sufrieron dichas disposiciones, así como su alcance hasta las reformas de 1977 antecedente inmediato de las que ahora nos ocupan.

Retomando un poco y a modo de introducción, recordaremos que el sistema representativo adoptado con las reformas de 1977 fue un sistema mixto con dominante mayoritario caracterizado por la elección de 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Recordemos también, que el acceso a curules de representación proporcional se veía condicionado por las siguientes bases generales: 1) Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político debía acreditar que participaba con candidatos por mayoría relativa en por lo menos 100 distritos uninominales; 2) El derecho a que le fueran atribuidos diputados de partido según el principio de representación proporcional, se limitaba a los partidos que alcanzaran por lo menos el 1.5% de la votación nacional emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales y, que no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría; 3) La asignación de curules de representación proporcional podían ser disminuidas a la mitad en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría.

Sin perjuicio de ahondar en el estudio de cada uno de los preceptos materia de las reformas analizadas, señalaremos esquemáticamente cuáles son, para después profundizar en ellas:

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

1. El sistema mixto con dominante mayoritario, subsiste.
- 2.- Se aumentó el número de diputados electos por el principio de representación proporcional de 100 a 200 y por consiguiente, el número total de diputaciones en la Cámara se elevó a 500.
3. Se determinó que el número de circunscripciones plurinominales sería de cinco.
4. La elección de diputados según el principio de representación proporcional se sujetó a las siguientes bases:
 - a) Para tener derecho a acreditar listas regionales, el partido político que lo solicitara debía acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales.
 - b) Le serían atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, a todo aquel partido que alcanzara por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones, siempre y cuando no se encontrara comprendido en los siguientes supuestos:
 - 1) Haber obtenido 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
 - 2) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.
5. Al partido político se le asignaba el número de diputados que correspondía al porcentaje de votos obtenidos, sujetándose dicha asignación a las siguientes normas:
 - a) Si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancias de mayoría relativa representaban un porcentaje del total de la Cámara inferior a su referido porcentaje de votos, tenía derecho a

participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representaran el mismo porcentaje de votos.

b) Ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

c) Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

d) En el supuesto anterior, y en caso de empate con el número de constancias, la mayoría absoluta era decidida en favor de aquel de los partidos empatados que hubiese alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa.

6. En caso de vacantes de miembros electos, en la Cámara de Diputados conforme al principio de representación proporcional, éstas debían ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que siguieran en orden de la lista regional respectiva, después de haber sido asignados los diputados que le hubieren correspondido.

La reforma determinó la subsistencia del sistema de representación mixto con dominante mayoritario, esto bajo la consideración de que dicho sistema combina los efectos positivos y atempera los negativos de ambos sistemas. De tal manera que, por un lado mantiene la sencillez y claridad del sistema de mayoría mismo que por su simplicidad se hace más accesible al electorado y, por el otro lado, gracias al principio de representación proporcional se logra la participación equilibrada de las minorías, preleva su identidad y su derecho a integrar la representación nacional confiriéndoles una base de representación que las sustenta e impulsa, preservando su acceso al marco de mecanismos y posibilidades para convertirse en mayoría, evitando al mismo tiempo los excesos de un sistema mayoritario puro.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Atendiendo a esto último, podemos decir que la reforma constitucional respondió al consenso doctrinal que pugnaba por la conveniencia del sistema de representación proporcional, pese a las objeciones que entonces realizaba cierto sector de la doctrina que veía en la representación proporcional un quebrantamiento sensible de la voluntad mayoritaria, esto es, una apertura inconveniente a los arreglos políticos entre los jefes de los partidos políticos y la aplicación de fórmulas y coeficientes matemáticos poco claros para un entendimiento generalizado de la ciudadanía.

En nuestra opinión, el sistema propuesto representó un instrumento firme en el avance democrático del país, ya que tendió a evitar la sobrerrepresentación de las mayorías con la consiguiente pulverización de las minorías que durante muchos años había sido parte de nuestro sistema político.

Por otro lado, al consagrarse de manera precisa el carácter dominante del principio mayoritario, los riesgos del sistema de representación proporcional se redujeron y se favoreció al mismo tiempo el fortalecimiento del pluralismo político, moderando las distorsiones a que induce el sistema mayoritario.

No podemos pues, quedarnos rezagados en el avance democrático por justos temores de corruptelas electorales, que tanto en uno como en otro sistema tienen cabida si así lo permitimos. Nuestro compromiso es y debe ser alcanzar una apertura al verdadero pluralismo político en el marco de nuestra Constitución. Recordemos que la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría; sino también la protección a la minoría, el juego auténtico, jurídicamente tutelado entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría, y a la mayoría efectivamente ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público, porque ni la impotencia de la minoría, ni la parálisis de la mayoría respaldan una auténtica democracia.

Ahora bien, antes de pasar al estudio de los cambios trascendentales que en cuanto a representación trajo consigo la reforma, comentaremos la determinación de cinco como número invariable de circunscripciones plurinominales, lo cual vino a significar no más que la eliminación de la discrecionalidad que a este respecto había sido otorgada por la propia Constitución a la ley secundaria. La razón de esto estriba quizá en buscar una mayor representatividad lograda a través de una más estrecha

vinculación y por ende mayor responsabilidad de los representantes populares ante sus electores en una circunscripción más reducida.

Pasemos ahora al estudio de la importante reforma de 1986 que como veremos más adelante tuvo a bien, entre otras cosas, fortalecer el pluralismo político mexicano al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios a través de una modificación cuantitativa que eleva de 100 a 200 el número de diputados por principio de representación proporcional, y que también introduce múltiples cambios cualitativos.

Además del incremento en las diputaciones de representación proporcional mencionado, dos son los cambios fundamentales que trajeron consigo una mayor apertura para la oposición en la Cámara y una moderación del fenómeno de sobrerrepresentación del partido mayoritario que se daba en detrimento de los subrepresentados al operar el anterior sistema.

El primero, consiste en que, aunque se conservó el mismo 1.5% como votación mínima para acreditar diputados según el principio de representación proporcional, se cambió la exigencia de no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría para ello, por la condición negativa de no encontrarse en alguna de las siguientes hipótesis:

- 1) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o
- 2) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Como podemos apreciar, el establecimiento de ambos supuestos tendió a eliminar la sobrerrepresentación del partido mayoritario, que como analizaremos en líneas posteriores, con la reforma tuvo acceso a curules de representación proporcional que hasta entonces le habían sido vedadas.

En el primer supuesto, el partido que obtenía la mayoría de la votación nacional efectiva, no podía acreditar diputaciones de representación proporcional si, tomando en cuenta las diputaciones de mayoría obtenidas, con ellas igualaba o superaba su porcentaje de votación efectiva.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

En el segundo supuesto, el partido no obtenía la mayoría de la votación nacional efectiva pero sin embargo, la obtenía en términos reales al obtener mediante el principio mayoritario la mitad más uno de las curules que por ambos principios corresponden a la Cámara.

Resumiendo, de acuerdo con las disposiciones introducidas por las reformas de 1986, el partido que por el principio de mayoría relativa obtuviera un número de constancias igual o mayor a su porcentaje de votos si obtuvo 51% o más de la votación nacional efectiva, o bien la mitad más uno o más de los miembros de la Cámara si su porcentaje de votación nacional efectiva hubiese sido menor, por ese sólo hecho, no tenía acceso a los beneficios de la representación proporcional.

Lo que se buscó con ello, fue que dentro de nuestro sistema mixto de representación la integración de la Cámara estuviera más o menos acorde al porcentaje que los partidos obtuviesen en la votación, eliminando con ello la posibilidad de una sobrerrepresentación. Nos queda sin embargo, la duda de qué hubiera pasado de haberse dado el segundo supuesto analizado, en el que un partido no obstante no haber alcanzado mayoría en el porcentaje de votación nacional efectiva, sí alcanzare en cambio la mayoría real en la integración del Congreso, supuesto que, en nuestro muy particular punto de vista, rebasaba los límites de la realidad mexicana.

Por otro lado, como consecuencia de la reforma a la fracción II del artículo 54 constitucional que ahora estudiamos, el sistema de representación proporcional se fortaleció, transformándose en una auténtica vía de acceso a la Cámara abierta a todos los partidos y, por lo tanto, dejó de ser un enclave para las minorías. Esto resultó positivo si tomamos en cuenta el inconveniente que tal situación traía consigo. Así, la participación del partido mayoritario en la elección plurinominal -antes de la reforma- se traducía en una participación ficticia de tal forma que, los candidatos de mayoría incluidos en las listas plurinominales carecían de verdaderas posibilidades y quedaban fuera de las contiendas, situación que además confundía al electorado que lo apoyaba tanto por la vía del principio mayoritario, como por el de representación proporcional, ignorando que a éste último no tenía acceso él, ni cualquier otro que obtuviera 60 o más constancias de mayoría. Como afirma Javier López Moreno "...el electorado no comprendió que tenía la opción de escoger al poder y a la oposición"(129), lo cual pudo advertirse claramente en las elecciones de 1979, donde no hubo diferencias apreciables entre la votación obtenida por el PRI en una y otra vía.(130)

En cuanto al segundo cambio referido, la reforma sustituyó la anterior fracción IV del artículo 54, que en su momento criticamos, por cuatro importantes incisos. Veamos, el precepto anterior contemplaba la posibilidad de que las curules de representación proporcional disminuyeran a la mitad en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de listas regionales, obtuviesen en su conjunto 90 o más constancias de mayoría.

Como anteriormente comentamos, la inclusión de ese precepto obedeció al ánimo de preservar el dominante mayoritario del sistema mixto, cuando se produjeran circunstancias que pudieran impedir la conformación de una mayoría viable y estable. Con la reforma el propósito siguió, sin embargo, a pesar de ello, el acceso de partidos minoritarios a la Cámara se ensanchó considerablemente.

Las normas que sustituyendo a las anteriores para la asignación de curules se introdujeron con las reformas lograron combinar, por un lado, la subsistencia del principio de mayoría en la Cámara y, por el otro, la necesidad de una mayor apertura al pluralismo político en la misma. Con ello, se hizo posible que, sin debilitar al gobierno de las mayorías, el modo de pensar de las minorías estuviera presente en las decisiones de esa.(131)

Tres son los incisos del artículo 54 fracción IV que cumplieron con el primer cometido de preservar una mayoría en la Cámara que pudiera dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes. La novedad en estos preceptos de los incisos a), c) y d) del artículo y fracción citada, estuvo en que la conformación de esa mayoría dirigente cauntitativamente estaba relacionada con el apoyo que el electorado le hubiera brindado en la votación correspondiente. De tal manera que, era la decisión del electorado la que manifestada a través del voto determinaba a la mayoría y a la proporción de esta sobre la oposición en la Cámara.

El medio que, utilizado por la reforma para equilibrar la representación real en la Cámara de la mayoría con el número de constancias que le correspondieran de acuerdo a su porcentaje de votación nacional efectiva, era la representación proporcional,

(129) López Moreno, Javier, *La Reforma Política en México*, op. cit., p. 33.

(130) El PRI obtuvo un 68.51% de votos vía mayoría relativa y 68.35% por vía representación proporcional. *Idem*, p. 32.

(131) Carrillo Prieto, Ignacio, *Renovación Constitucional v Sistema Político Reformas 1982-1988*. Estudio Jurídico Político, Editorial, Porrúa, México, 1988, p. 74.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

misma que en este supuesto y acorde con la fracción II del artículo estudiado, únicamente podía tener cabida en la hipótesis de que el partido que habiendo obtenido la mayoría, no hubiese obtenido también un número de constancias de mayoría relativa superior o igual a su porcentaje de votos. A contrario sensu, únicamente le podían ser asignados curules de representación proporcional al partido que, habiendo obtenido la mayoría en la votación nacional efectiva, hubiese obtenido sin embargo, un número de constancias de mayoría inferior al porcentaje que por votación nacional efectiva le correspondiera.

Los otros dos supuestos que tendían a proteger la existencia de una mayoría en la Cámara, se referían al caso en que la determinación de dicha mayoría, no hubiese sido claramente dada por el electorado -como en el supuesto anterior- sino que ésta tenía que ser conformada a través de asignaciones por representación proporcional atendiendo al criterio de apoyar al partido que hubiese obtenido mayor número de constancias de mayoría y, en caso de empate, el que hubiera alcanzado la mayoría de la votación a nivel nacional. De esta forma, si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, previéndose que, en el caso de empate, tal asignación se haría en favor de aquel de los partidos empatados que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa.

Por lo que se refiere a la mayor apertura política en la Cámara, fué el inciso b), el que vino a redondear el avance que a este respecto trajo consigo la reforma de 1986, al establecer un límite a la mayoría en la integración aquélla, lo que significó un freno a la sobrerrepresentación y una garantía mínima de representatividad a los partidos minoritarios.

El precepto indicado señalaba: "Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior".

Analizando este último precepto del artículo 54, consideramos que mucho fue el alcance del contenido que en su conjunto representó la reforma en cuanto a una mayor apertura al acceso de partidos minoritarios al Congreso.

Veamos, si el límite de representación para el partido mayoritario en la Cámara se fijó en un 70%, por consiguiente el mínimo garantizado a la oposición era de 30%, lo que de entrada constituyó un avance en relación al texto anterior a la reforma, cuyo mínimo garantizado era del 25% con la posibilidad de reducirse al 11% (132). Por otra parte, en virtud de la existencia de las reglas estudiadas, mismas que tienden a equilibrar la representación, de hecho ese espacio de 30% era un punto de partida enmarcado en un sistema flexible que podía dilatarse para las minorías hasta la mitad menos uno de las curules en disputa, con lo que el porcentaje máximo de representación para los partidos minoritarios pasaba a ser de un 47.25% (133) a un 49.8%.

Concluyendo el comentario de la reforma de 1986 a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, podemos decir que dicha reforma implicó un avance en el desarrollo democrático del país, al plasmar en ella su preocupación por limitar la sobrerrepresentación y elevar la participación activa de los partidos minoritarios en la Cámara, mediante la elaboración de normas tendientes a permitir un acceso más flexible a ella.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, el avance alcanzó también a la labor legislativa, que se vió engrandecida al elevarse el debate político con la participación en la Cámara de un mosaico ideológico enriquecido con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas que, a nuestro juicio, responde mejor a los problemas nacionales mediante leyes realistas, resultado de que en su elaboración y discusión se haya tomado en consideración las diferentes perspectivas ideológicas existentes en el país y debidamente representadas en la Cámara.

Otra de las reformas practicadas a la Constitución, la tenemos en el artículo 56, en virtud de la cual la elección de los senadores regresó a la fórmula original de 1917

(132) El porcentaje del 25% resulta si tomamos en consideración que de los 400 (100%) diputados que conformaban la Cámara, 100 (25%) eran de representación proporcional, a la que sólo tenían acceso los partidos minoritarios. Por otra parte, el 11% referido resulta del supuesto previsto por la fracción IV del artículo 54 entonces en vigor, en virtud del cual, la Cámara se integraría por 350 diputados (100%), de los cuales 50 (11%) serían asignados por el principio de representación proporcional.

(133) El porcentaje citado se obtuvo partiendo de que el máximo de curules a que podía aspirar la oposición era de 189 en un Congreso de 400, esto en virtud de la existencia de la anterior fracción IV del artículo 54 constitucional que establecía la posibilidad de reducir el número de curules de representación proporcional a la mitad, en caso de que dos o más partidos que participaran en la distribución de las listas regionales obtuviesen 90 o más curules de mayoría.

para ser renovada por mitad cada tres años, supuesto que difiere de la anterior forma de elección introducida en 1933 según la cual, los miembros de la Cámara Alta, se elegían en su totalidad cada seis años. Lo que marca la diferencia entre la original Constitución de 1917 y la reforma comentada, es el período de elección y por lo mismo de renovación del Senado, que para el primero fué de cuatro años y para el segundo de seis, con sus correspondientes renovaciones de dos y tres años respectivamente.

Esta reforma teóricamente sirve para fortalecer el contrapeso que el Senado debe significar realmente al Poder Ejecutivo, contrapeso que se veía ostensiblemente debilitado por la renovación sexenal anterior del Senado en el sentido de que, acorde con la sucesión presidencial, el nuevo Senado difería del anterior representando una discontinuidad en el trabajo legislativo. Esta discontinuidad en la labor legislativa, evidentemente daba pábulo a que el Poder Ejecutivo pudiera condicionar al Senado con las políticas proclamadas al iniciar cada sexenio, situación que con la reforma no resulta del todo fácil en virtud de que parte del Senado que fungía en un sexenio anterior, puede imponer directrices al nuevo Ejecutivo, además de que tiene la oportunidad de iniciar erigiéndose en Gran Jurado, juicio de responsabilidad a un Presidente saliente, responsabilidad que difícilmente pudiera exigir un Senado renovado totalmente cada seis años por la desconexión con los elementos necesarios y pertinentes para tal exigencia.

Por otra parte, con la reforma se buscó reavivar el lazo del órgano y sus integrantes con el electorado y al propio tiempo nutrir y actualizar el debate interno del Senado con planteamientos nuevos recogidos durante la campaña electoral. De esta forma, a la permanencia y a la continuidad se suman como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización ante los reclamos del electorado que, unidos a la experiencia y apoyo de quienes han desempeñado esas tareas durante el último trienio, darán como resultado una mejor respuesta a los intereses de los representados.

Por lo que hace al aumento de la actividad electoral que trae consigo la reforma, coincidimos con el joven abogado Héctor Dávalos en que “un aumento de la actividad electoral se traduce en un afán por perfeccionar la democracia al ser una gran oportunidad para escuchar con mayor frecuencia cuál es la voluntad popular”.(134)

(134) Dávalos Martínez, Héctor, “Comentario al artículo 56”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit., p. 248.

Cabe mencionar que para dar entrada a esta reforma, se previó en el artículo décimo octavo transitorio, un período de encargo de seis años para los senadores elegidos en la LIV y LV Legislaturas y uno de tres para los elegidos únicamente a la LV Legislatura.

Ahora bien, independientemente de la proyección positiva de la reforma, puede decirse que la misma entraña un paliativo en relación con la posible reelección de los legisladores, reelección que ha sido planteada por algunos tratadistas como la fórmula idónea para fortalecer la independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo. (135)

Finalmente, en materia de representación política federal, con el fin de llenar un vacío que quedó abierto desde la reforma política de 1977, que estableció el sistema mixto de elección para la Cámara de Diputados, la reforma de 1986 a la fracción IV del artículo 56, tuvo como objeto precisar que en el caso de que ocurriera una vacante de un diputado electo mediante el sistema de representación proporcional, ésta sería cubierta por el candidato del mismo partido que siguiera en el orden de la lista regional correspondiente, después de haber concluido con todas las asignaciones originales.

Esta precisión obedece a la inoperancia de las elecciones extraordinarias distritales en el caso de diputados de representación proporcional, ya que la elección no se basa en candidatos uninominales sino en listas electorales plurinominales.

2. REFORMAS EN MATERIA DE REPRESENTACION POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como en su momento lo apuntamos, las consultas populares que tuvieron lugar en junio de 1985, no sólo tuvieron por objeto el intercambio de opiniones y corrientes ideológicas en torno a la Renovación Política Electoral, sino que también constituyeron un espacio tendiente a dejar oír las voces que por mucho tiempo propugnaron por una mayor participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal en su gobierno.

Antes de pasar al estudio de las múltiples opiniones que en su momento se encontraron y sirvieron de base para las reformas a los artículos 73, 74, 79, 89, 110,

(135) Cortez García Granados, Jaime, "El nuevo sistema de escrutinio en la Cámara de Diputados", *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, Vol. I, Núm. 3, julio-septiembre, 1987, México, p. 110.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

111 y 127 constitucionales que se llevaron a cabo por decreto del 10 de agosto de 1987, conviene recordar los dictámenes de distinguidos juristas mexicanos sobre el tratamiento constitucional del Distrito Federal.

Felipe Tena Ramírez los aborda al indagar sobre las facultades del Congreso respecto al Distrito y territorios federales. Resulta de su exégesis que el Distrito Federal: a) carece de autonomía porque no puede darse por sí mismo una Constitución, a diferencia de las demás entidades federadas. Esto resulta de la circunstancia de que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal han sido creados, no por voluntad de sus ciudadanos sino por decisión de la Constitución Federal. Además la fracción VI del artículo 73 dispone las reglas de organización de dichos Poderes, también dictados por el Constituyente originario; b) Los ciudadanos del Distrito Federal no designan a los titulares de los Poderes, pues el Legislativo, que reside en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República son elegidos por todo el pueblo mexicano. El Judicial, residido en el Tribunal Superior, lo integran magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados (actualmente la Asamblea de Representantes). En suma, esa falta de autonomía engendra la diferencia sustancial del Distrito en relación con los Estados de la Federación. (136)

Por su parte Ulises Schmill ha señalado que:

“... el Distrito Federal no tiene órgano Legislativo y Ejecutivo distintos de los federales, aunque sí posee órgano Judicial independiente del de la Federación. Esto no debe conducir a la conclusión de que carece de órganos propios, pues tanto el Legislativo Federal como el Presidente de la República, en tanto órganos del Distrito Federal, no actúan en su carácter Federal, sino en un carácter local específico como órganos de una comunidad parcial; la constituida por el Distrito Federal. Las funciones que éstos órganos realizan como Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, son funciones de carácter local y no federal, aunque esto no es comunmente aceptado. La determinación acabada de hacer esta formulada con base en un

(136) Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 305-320.

principio objetivo orgánico no subjetivo. Existe en verdad lo que la doctrina ha denominado unión personal de dos funciones orgánicas".(137)

Pues bien, ya sea que nos inclinemos por una u otra de las opiniones que de tan distinguidos juristas nos hemos permitido transcribir, lo cierto es que los habitantes del Distrito Federal por lo que a sus derechos políticos se refiere, están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del lugar en que habitan. Esto, que para algunos representa menoscabo, para otros no lo es. Así, mientras que para los primeros el estar impedido para nombrar a sus gobernantes y darse a sí mismo su Constitución y leyes, representa un serio menoscabo a los derechos políticos del habitante del Distrito Federal, para los segundos, tales afirmaciones carecen de importancia argumentando que: 1) Los ciudadanos del Distrito Federal eligen al titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal, pues de acuerdo a lo dispuesto por la base primera de la fracción IV del artículo 73 de nuestra Constitución, la elección del Presidente de la República constituye simultáneamente la elección del titular del Poder Ejecutivo del gobierno del Distrito Federal; 2) Los ciudadanos del Distrito Federal eligen 40 de los 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa que integran la Cámara de Diputados, por lo que participan en la elección de su Poder Legislativo y además, en la Cámara de Diputados existe una Comisión que expresamente se encarga del análisis y solución de los problemas del Distrito Federal.(138)

Partiendo de las consideraciones anteriores y con el firme propósito de avanzar en la democratización de la vida política en el Distrito Federal, fue como transcurrieron las sesiones de consulta en pro de una mayor y mejor participación ciudadana en el gobierno de la ciudad capital.

Al término de las consultas, dos posiciones de imposible conciliación fueron las que resaltaron entre otras que las matizaban; una, que buscó la participación ciudadana en el gobierno capitalino sin desconocer esta peculiaridad que resulta del respeto y equilibrio del pacto federal por lo que pugnó por mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy

(137) Schmill Ordoñez, Ulises, *El Sistema de Constitución Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 1971.

(138) Exposición de Motivos e Iniciativa de Reformas a los artículos 73 fracción VI, 74 fracción IV; 79 fracción V; 89 fracción XVII; 110 primer párrafo; 111 primer párrafo y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y la otra, en el otro extremo, que pretendió erigir el territorio federal en un Estado más, con las consecuencias que ello implica; libre, autónomo, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas.

En este sentido, el Congreso de la Unión conoció tres iniciativas; la primera presentada por el Partido Popular Socialista, el 23 de septiembre de 1986, relativa a la creación del Estado de Anáhuac. La segunda, también tendiente a crear ese mismo Estado fue presentada el 21 de octubre de 1986 por los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores.

La tercera iniciativa fue la que presentó el jefe del Poder Ejecutivo para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 23 de diciembre de 1986.

Esta última iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción IV; 79 fracción V; 89 fracción XVII; 110 primer párrafo; 127 y derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política, fue la que finalmente prevaleció entre las otras y después de ser discutida y aprobada siguiendo los cauces del artículo 72, fue publicada como decreto de reformas a los respectivos artículos constitucionales en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987.

Las razones aducidas para desechar la posibilidad de que el Distrito Federal se constituyera en un Estado más de la Federación, fueron múltiples y atendiendo a diversos factores. Para englobar todas y cada una ellas nos permitimos transcribir primero las opiniones que connotadas personalidades dejaron oír en las Audiencias Públicas correspondientes, para después hacer lo mismo con las que la propia iniciativa adujo a este respecto.

El notable jurista Don Antonio Martínez Báez desechó las "reformas espectaculares y radicales en la estructura constitucional del Distrito, como lo sería el simple traslado del asunto de los Poderes Federales a otro lugar y la consiguiente erección del Estado del Valle de México, pues además de existir los obstáculos insuperables políticos e históricos que afectarían al sistema intangible de la Unión Federal, tales medidas no solucionarían los problemas que se confrontan en la

actualidad... Esta experiencia negativa de las reformas constitucionales se ha registrado ya con las serias enmiendas constitucionales efectuadas en 1928, por lo que se suprimió la institución política del municipio libre en el Distrito y en los territorios federales..., si hace ya casi sesenta años se hubiese instaurado en el D. F. un moderno régimen gubernativo metropolitano para comprender sus distintas poblaciones en vez de suprimirse radicalmente la institución básica del municipio en centros muy próximos entre sí y en proceso de conurbación, no se hubiesen creado los problemas que ahora interesan tan sensiblemente a la opinión pública capitalina".(139)

Por su parte, Pedro Zorrilla Martínez señaló que "...las características únicas del Distrito Federal y de la ciudad, son producto de su desarrollo precisamente como capital de la República. Esto hace muy difícil, quizá inviable e innecesario intentar el ajuste de su realidad socioeconómica y demográfica a la estructura formal de un Estado de la Federación. Los rasgos de la capital y de su territorio hacen imposible entenderla como una parte de los Estados de la Federación..."(140)

En su ensayo sobre el problema, Manuel Barquín Alvarez aseguró que: "...además de la existencia real de conflictos entre autoridades locales y federales, hay que tener presente que tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917, el constituyente se dejó llevar por un entusiasmo que no por ser bien intencionado resulta operante. En efecto, a pesar de que en ambas Constituciones se admitió inicialmente la existencia del municipio dentro del Distrito Federal, en la práctica fue difícil instrumentar exitosamente el experimento, como lo demuestra el hecho de que el ayuntamiento de la Ciudad de México fuera disminuido bajo la vigencia de la Constitución de 1858 restringiéndosele facultades, privándosele de su personalidad, de su carácter político, de su patrimonio y de su capacidad para suscribir contratos. Por lo que concierne a la Constitución de 1917, la supresión del municipio fue abierta a partir de la reforma de 1928. La experiencia nos muestra que en dos sucesivas ocasiones la difícil empresa de hacer coexistir municipios y autoridades federales se ha estrellado en la dura pero inescapable evidencia de nuestra realidad política".(141)

(139) Martínez Baez, Antonio, "Ponencia presentada en la primera Audiencia Pública sobre la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", Renovación Política, Comisión Federal Electoral, México, 1986.

(140) Zorrilla Martínez, Pedro, *Ibidem*.

(141) Barquín Alvarez, Manuel, "Algunas reflexiones en torno a las propuestas formuladas sobre la democratización del Distrito Federal, teniendo en cuenta su condición de sede de los Poderes", Renovación Política T. II, Comisión Federal Electoral, México, 1986. Cit. por Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, p. 82.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Ahora bien, en la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo de la Unión se aducen diversos fundamentos para impedir que con el territorio y población del Distrito Federal se constituya un nuevo Estado, bajo la hipótesis prevista en el artículo 44 de nuestra Carta Magna. Dichos fundamentos tienen su expresión concreta en los párrafos que ahora transcribimos:

“... el Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos teniendo como eje la Ciudad de México, es una decisión con tradición histórica como se reconoció por el Congreso de 1824 y hasta nuestra Constitución de 1917, con excepción de las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, nuestra historia nos presenta la existencia del Distrito Federal y, con breves efemérides históricas, la sede de los Poderes Federales ha sido la Ciudad de México.

“... El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además las características de la Ciudad de México permiten concluir que un nuevo Estado en el territorio actual del Distrito Federal no tendrá viabilidad política económica y social.

“Desde el punto de vista jurídico en nuestro sistema federal no existe una subordinación del Gobierno de ninguna Entidad Federativa al Gobierno Federal o viceversa, por lo que no existiría salvaguarda de los Poderes Federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un Estado con lo que se atentaría la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal.

“En el orden administrativo, si se constituyera un Estado en un territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base al municipio libre, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados carentes de recursos para la atención de sus problemas.

“En el orden económico, la dispersión de recursos que aún programados e invertidos adecuadamente y con criterio global son

insuficientes, originaría el desplome de la realización de obras públicas y de prestación de servicios que más apremiantemente requiere la comunidad.

“En el ámbito de lo social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal, baste imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana con policías de cada uno de los municipios cuyo jefe estaría al mando de cada uno de los presidentes municipales.

“... la creación de un nuevo Estado con los actuales territorio y población del Distrito Federal, atentaría contra el equilibrio del pacto federal, esencia de la República, pues se crearía un Estado de dimensiones políticas económicas y sociales, desproporcionado respecto de las características de los demás Estados que integran la Nación lo que originaría una singular preeminencia de dicho Estado y, en consecuencia un desequilibrio contrario a nuestro pacto federal”.(142)

Una vez expuestos los considerandos anteriores, nos corresponde analizar el contenido de la reforma cuyo origen, como se ha expresado, fue la propuesta que el Ejecutivo presentó al Congreso, misma que se concretó a la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, institución que a su parecer responde a la necesidad de fortalecer y enriquecer la vida democrática de los capitalinos, al mismo tiempo que conservó el status jurídico y político que al Distrito Federal le corresponde como sede de los Poderes Federales.

Pues bien, partiendo de lo anterior, tenemos que la reforma que si bien optó por la creación de una Asamblea de Representantes para elevar la participación democrática de los capitalinos también optó por confirmar los principios constitucionales que hasta entonces habían sido base para el Gobierno del Distrito Federal: 1) La facultad legislativa del Congreso de la Unión en lo relativo al D.F. y, 2) El gobierno del D.F. a cargo del Presidente de la República. De tal forma que, podemos decir, que las enmiendas constitucionales que configuraron el aspecto trascendental de la reforma

(142) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a los artículos op. cit.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

que nos ocupa, se circunscribieron a dos puntos básicos: 1) Elevar a principio constitucional la decisión de que la descentralización y la desconcentración de la administración del D.F. deben estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y. 2) La creación de la Asamblea del D.F. como órgano de representación ciudadana.

En cuanto al primer punto, se consideró que “la descentralización y la desconcentración constituyen un instrumento eficaz para atender en forma democrática la problemática del D.F.; incrementan y fortalecen la participación ciudadana en la formulación de decisiones y en el control de su ejecución; incrementan la autonomía de la comunidad en la atención de los problemas y servicios más inmediatos y directos y promueven el ejercicio de la libertad política local”(143). En base a lo anterior, se determinó que correspondería a la Ley Orgánica desarrollar los medios para descentralizar y desconcentrar en la mayor medida posible todas las funciones y recursos humanos, financieros y materiales que permitieran el mejoramiento de la vida cotidiana, el ordenamiento adecuado del espacio urbano y propiciarán el desarrollo económico, social y cultural.

Por lo que se refiere al segundo punto, la reforma consideró que sin mermar en nada el pacto federal, la problemática representativa de los habitantes del D. F. se vería resuelta con la creación de una Asamblea pluripartidista a la que dotó de ciertas facultades que suponían una mayor participación ciudadana.

Cabe mencionar que la creación de un órgano con las características de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ya se había dejado escuchar en las Audiencias Públicas, en las que participantes como Manuel Barquín Álvarez, Antonio Martínez Báez y Pedro Zorrilla Martínez propusieron como alternativa preferible al establecimiento de un Poder Ejecutivo Local de elección popular, la creación de un órgano que podría tomar la forma de asamblea, consejo, cabildo u otro semejante.

Como sabemos, finalmente se optó por la creación de una Asamblea pluripartidista integrada por 66 representantes electos con base a un sistema mixto con dominante mayoritario, de manera que 40 de ellos son electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 26 por principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

(143) *Ibidem*.

A dicha Asamblea le fueron asignadas diversas facultades que de manera esquemática nos permitiremos agrupar de la siguiente manera:

- a) **Funciones normativas.** A este respecto dichas funciones le fueron asignadas sobre materias que antiguamente eran competencia administrativa exclusivamente.

En este grupo destaca la posibilidad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, básicamente en torno a la prestación de servicios públicos urbanos siempre y cuando no se contravenga la actuación del Congreso de la Unión en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal.

En lo que a esta facultad se refiere, los integrantes de la Asamblea no son legisladores en toda la extensión del término, ya que siempre tendrán un freno en su actuación por parte del Congreso de la Unión.

- b) **Funciones de control y vigilancia.** Estas se materializan en la posibilidad de recibir informes que trimestralmente presentará la autoridad administrativa del D.F. y en la posibilidad que tiene para citar a determinados servidores públicos para que le informen sobre su actuación en el gobierno de la capital federal, en particular en lo referente a aspectos financieros y fiscales así como a la prestación de servicios públicos.

- c) **Funciones de iniciativa.** Al no ser un cuerpo legislativo se le facultó para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

- d) **Funciones de gestión.** La Asamblea podrá solicitar a las autoridades administrativas del D.F. todas aquellas actuaciones que permitan una adecuada solución a los problemas de la ciudadanía. En este sentido, es innegable la obligación que le asiste de convertirse en el vigilante de los intereses de los ciudadanos de la capital federal.(144)

(144) Dávalos Martínez, Héctor y Sánchez Bringas, Enrique, "Comentario al artículo 73", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit., p. 310.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- e) **Facultad de aprobación.** A la Asamblea le compete aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal efectuados por el Presidente de la República, facultad que anteriormente le correspondía a la Cámara de Diputados.

Aunado a las facultades descritas, a sus miembros se les dió un carácter homólogo al de diputados y, por consiguiente, tuvieron que ajustarse a las normas que se sujetan estos últimos. De tal forma que:

1. Los aspirantes a ocupar un cargo en la Asamblea de Representantes deben cumplir con los mismos requisitos que el artículo 55 señala para ser diputado.
2. El período de su encargo será de tres años.
3. Por cada asambleísta propietario se elegirá un suplente y las vacantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 constitucional.
4. Acorde con el principio de no reelección. No podrán ser reelegidos para el período inmediato.
5. Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ello.
6. Durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo en la Federación o en los Estados por los cuales disfrute sueldo. De hacerlo, deberá ser con licencia previa y cesando en sus funciones representativas.
7. Los asambleístas que no concurren a una sesión sin causa justificada o sin permiso previo, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.
8. Serán sujetos de las responsabilidades de servidores públicos y, en su caso, al procedimiento de desafuero.

Por lo que respecta al período de actividades de la Asamblea de Representantes, la reforma estableció dos períodos ordinarios anuales de sesiones. El primero a partir del 15 de noviembre de cada año y que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente y, el segundo a partir del 16 de abril de cada año que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea especialmente convocada a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Un aspecto que se debe resaltar en esta reforma es sin duda la derogación constitucional de la institución del referéndum; sin embargo, se conservó la iniciativa popular introducida por las reformas de 1977, como un instrumento para el perfeccionamiento democrático que permite elevar la participación ciudadana en el gobierno del D.F. al procurar un mayor acercamiento entre gobernantes y los gobernados.

Este derecho de iniciativa popular, se circunscribe a las materias que son competencia de la Asamblea, misma que tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señala el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

Ahora bien, antes de exponer nuestro particular punto de vista por lo que a esta materia se refiere, es decir, respecto a la creación de la Asamblea de Representantes como una propuesta a las demandas representativas de los habitantes del Distrito Federal, nos permitiremos hacer mención en las líneas siguientes del sentir de la sociedad mexicana en torno a esta cuestión, mismo que tuvo su expresión a través de los mismos partidos políticos y de connotados analistas.

En principio, la creación de la Asamblea de Representantes fue descalificada por los partidos de oposición que habían centrado su demanda en la creación del Estado del Valle de Anáhuac.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Otros, como Diego Valadéz, se pronunciaron por la inutilidad de dicho organismo frente a otros instrumentos como el referéndum que con todo y sus inconvenientes ha demostrado ser capaz de alentar la participación ciudadana. (145)

Jaime Cortéz García Granados por su parte, calificó a dicha Asamblea como un órgano decorativo.(146)

Contrario a las posiciones anteriores, otros como Carlos Pereyra, vieron en esa instancia un real avance en la búsqueda de mejores formas de representación ciudadana y señalaron: "Si bien la formación de la mencionada Asamblea no constituye por sí sola un paso definitivo, sí los hay en la ruta de la democratización de la vida política del D.F. No por ello deja de ser una medida muy significativa en esa dirección. Encierra enormes posibilidades para el proceso de ampliación democrática en nuestro país".(147)

Finalmente, hubo quienes aplaudieron la institución de dicha Asamblea, a la que consideraron como una sana respuesta a las demandas de los habitantes de la capital federal.

En nuestra opinión, la creación de la Asamblea de Representantes constituyó un paso en el avance de una mayor democratización en la participación de los ciudadanos capitalinos en su gobierno; sin embargo, en nuestra consideración las facultades que a dicha asamblea le fueron atribuidas no fueron suficientes para que la apertura a la participación ciudadana en el Distrito Federal tuviera un mayor alcance.

Si partimos de que el objetivo de la creación de la Asamblea de Representantes constituyó un paliativo para quienes proponían la creación de un nuevo Estado en el Distrito Federal, con todas las consecuencias que ello implica, estimamos que las facultades que entonces se le atribuyeron cumplieron su cometido, sin embargo, si el objetivo de la Asamblea fue -como consideramos que lo fue- el crear un instrumento

(145) Valadéz, Diego., *Las transformaciones del poder legislativo mexicano en la Constitución Política*, México, UNAM 1987, pp. 214-215.

(146) Cortez García Granados, Jaime., "La participación del ciudadano en el Gobierno del Distrito Federal, Síntesis del decreto que crea la Asamblea de Representantes del D.F.", *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, op. cit, pp. 149-155.

(147) Pereyra, Carlos., "Avance democrático en el D.F.", en periódico "La Jornada", 14 agosto 1987, p. 5.

que, atendiendo a al status propio del D.F. contribuyera a elevar la participación ciudadana de sus habitantes, bajo el cometido de buscar en la medida de lo posible nivelar la situación de éstos frente a los habitantes de las distintas entidades federativas en cuanto a derechos políticos se refiere, la reforma constituyó una respuesta insuficiente, pues más que crear un instrumento que representara la soberanía que corresponde a la población capitalina, creó un órgano de gestión con facultades de reglamentación que, aunque sin duda representa un avance, sigue sin embargo viviendo a la sombra del Poder Federal.

Por lo anterior, consideramos que las facultades de la Asamblea de Representantes deben ser ampliadas hasta hacer de este órgano el instrumento mediante el cual los habitantes del Distrito Federal ejerzan a través de la representación los derechos políticos que de otra forma no pueden ejercer por no pertenecer a una entidad federativa con soberanía interna y autonomía propia.

Entre las facultades que a nuestro juicio deben corresponder a la Asamblea de Representantes, como órgano representativo de la soberanía popular de los habitantes del D.F., resaltan a primera vista: la de decidir y no sólo revisar las gestiones anuales de la administración del D.F., como son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, y otras como la de vigilancia de la cuenta pública, la aprobación de los programas de desarrollo urbano de las delegaciones así como de las normas para el funcionamiento de los órganos de gobierno de aquellas. Igualmente se sugiere ampliar la facultad de aprobación de nombramientos que hasta ahora se circunscribe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los titulares de las distintas delegaciones políticas y al propio Regente de la Ciudad. Y, en última instancia, otorgarle las facultades legislativas que le han sido negadas, lo que la homologaría a un Congreso Local y le quitaría la etiqueta de órgano de gestión del Distrito Federal.

3. Reformas en materia electoral.

Las reformas que a este respecto se llevaron a cabo, tuvieron como origen las múltiples propuestas de demandas que en torno al tema tuvieron su expresión en las Audiencias Públicas que para tales efectos se celebraron.

En dichas audiencias, en lo que a materia electoral se refiere, el reclamo unánime se centró en la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte

de Justicia, recurso que a pesar de las múltiples controversias que en su momento se suscitaron, entró en vigor con la Reforma Política de 1977.

Finalmente, la reforma que ahora analizamos derogó tan controvertido recurso, no sin dejar de tener presente la necesidad de sustituirlo por otros medios que garantizaran a los ciudadanos la legalidad de los procedimientos electorales y que la reforma concretó en la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral y en la expedición de un nuevo Código Federal Electoral en sustitución de la anterior Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Antes de pasar a su estudio, analizaremos lo que fue el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, su implicación constitucional y el motivo de su fracaso, cuestiones que en el capítulo anterior señalamos de modo sucinto y que ahora retomamos dada la trascendencia que tuvo en la motivación misma de la reforma que nos ocupa.

Pues bien, como en su momento señalamos, con las reformas de 1977 al artículo 60 constitucional se introdujo un sistema contencioso electoral mixto, caracterizado por la intervención de la Suprema Corte de Justicia a quien se le dió la competencia de resolver los recursos de reclamación que ante ella se interpusieran contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, aludiéndose además que “si la Suprema Corte de Justicia consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de dicha Cámara para que emitiera nueva resolución misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable”.

Tal innovación en el sistema contencioso electoral, lejos de satisfacer añejas demandas, provocó inquietud entre políticos, juristas, postulantes de derecho, funcionarios judiciales y publicistas, inquietud que se tradujo en múltiples controversias que al respecto se suscitaron y que eran reflejo de una clara preocupación por la dignidad que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia como órgano jurisdiccional, guardián del orden y respeto de la Constitución Política Mexicana, calidad que al decir de la mayoría, peligraba por el sólo hecho de intervenir en cuestiones político-electorales que de suyo no le correspondían.

Quizá el punto más oscuro y por ende más criticado fue el carácter declarativo y no obligatorio que se le daba a las resoluciones de la Suprema Corte, y por consiguiente la aparente sumisión de ésta a la Cámara.

Fue partiendo de la consideración anterior que destacados juristas se pronunciaron contra el precitado recurso expresando criterios como los siguientes:

Héctor Fix Zamudio considero que "... no debe considerarse un verdadero recurso, puesto que la Suprema Corte de Justicia no formula resolución imperativa sino un simple dictámen, ya que en el supuesto de que considere la existencia de violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral, o en la calificación misma, esta opinión no es obligatoria para el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al que corresponde emitir una nueva resolución de carácter definitivo...".(148)

Jorge Carpizo advirtió "...no tienen nada que ganar ni la Corte ni el procedimiento de calificación, ni el paso, porque no esta en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones ¿Qué va a pasar si la Cámara de Diputados no ratifica la opinión de la Suprema Corte? Pues primero, que de suprema no le quedará mucho, luego que si se auspicia un enfrentamiento inútil entre la Suprema Corte y la Cámara de Diputados y se coloque en una situación difícil al más alto tribunal".(149)

Por su parte, Edmundo Elias Musi apuntó "Si en materia política a la Suprema Corte se le priva de la obligatoriedad que a sus decisiones corresponde y la somete a los otros poderes, ya no estará actuando como máximo intérprete de la Constitución"(150)

Ahora bien, por lo que respecta ya no al recurso de reclamación sino a la injerencia de la Suprema Corte en materia político electoral debemos decir que la confusión provocada por la Reforma de 1977 no dejó de hacerse sentir, ya que no obstante que la propia Suprema Corte había establecido la improcedencia del juicio

(148) Fix Zamudio, Héctor., "Ponencia presentada en la décima Audiencia Pública de consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Distrito Federal".

(149) Carpizo, Jorge., "La Reforma Política Mexicana de 1977", Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1980.

(150) Elias Musi, Edmundo., "Ponencia presentada en las Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación ciudadana en el Gobierno del D.F. Informe del Tribunal Contencioso Electoral pp. 134-137.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

de amparo en contra de los derechos políticos bajo la estima de que éstos no son garantías individuales, se llevaron a cabo las reformas no sólo al artículo 60 sino también al artículo 97 constitucional que facultó a la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyeran violación al voto público cuando se pusiere en duda la legalidad del proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión. Esto, bajo la consigna de que después de realizado lo anterior, lo haría llegar oportunamente a los órganos competentes.

Como podemos apreciar, dicha facultad invistió a la Suprema Corte de un carácter de ministerio público que no le corresponde y no solo eso, sino que la impidió a emitir decisión alguna sobre los resultados que obtuviese en caso de darse la hipótesis de violación al voto público de que habla el artículo 97 con lo que además de desvirtuar su natural función jurisdiccional le otorgó una facultad investigadora inútil e ineficaz, que no le atañe.

Cabe señalar que la exposición de motivos de la citada reforma aclaró que “la intervención de la Suprema Corte fue considerada no para mezclarla en las consecuencias políticas de los hechos cuya investigación fuera solicitada, por carecer de facultades para ello, sino para emitir un juicio sereno e imparcial sobre determinada situación a fin de ajustar cualquier protesta electoral que fuese presentada, a la más estricta verdad”.

Pero como lo expresara el doctor Mario de la Cueva en un artículo que título “Grandeza y tragedia de la Corte”, “el procedimiento ideado en la iniciativa a fin de que intervenga la Corte en una especie de consultoría o de primera instancia, rompe el sueño milenario del gobierno de las leyes al igual que la idea de que el Estado de derecho, degrada al Poder Judicial, tanto al subordinar sus decisiones al criterio de los hombres de la política, como al desconocer la concepción actual de la doctrina de la separación de poderes, tal como la concibió su padre fundador, el barón de Montesquieu”(151)

A este respecto, debemos señalar que la reforma que ahora analizamos no derogó el párrafo del artículo 97 Constitucional a que nos referimos, el cual hasta la fecha sigue vigente, por lo que en nuestra opinión sería conveniente que dicha

(151) De la Cueva, Mario., “Grandeza y tragedia de la Corte”, (Cit por Barajas Montes de Oca, Santiago, comentario al artículo 97 de la Constitución Política de los E. U. M. Comentada, op cit. p. 414).

disposición sea derogada ya que consideramos que la función asignada por el artículo mencionado a la Suprema Corte, no le corresponde ni por la dignidad que representa, ni por la naturaleza propia de sus funciones las cuales son y deben seguir siendo únicamente de carácter jurisdiccional y, por otra parte, pensamos que ya demasiada es la carga de trabajo que le compete y que como conocemos en la práctica difícilmente desahoga con la eficiencia y en el tiempo que debería como para que además se preocupe por purgar la política electoral del país. Además, la Suprema Corte de Justicia, aún con las facultades que en su momento tuvo en materia político-electoral, siempre se ha mostrado muy cautelosa y a este respecto su actitud siempre ha sido la de emitir decisiones que la mantengan al margen de un posible conflicto político que como sabemos la desvirtuaría.

La consideración anterior la hacemos con base a los resultados que obtuvimos al indagar la posición que la Suprema Corte de Justicia tuvo respecto a los recursos de reclamación que se interpusieron ante ella, mismos que fueron promovidos en número de seis respecto a la elección de diputados de mayoría relativa por el Partido Acción Nacional, que alegó violaciones sustanciales en los procesos electorales respectivos y en algunos casos la inegibilidad de los candidatos y que obtuvo como respuesta el que todos ellos se declararan infundados porque a juicio de la Suprema Corte resultaron ineficaces los conceptos de reclamación hechos valer por el recurrente para declarar probada la existencia de presuntas violaciones.(152)

Para finalizar lo que al artículo 97 se refiere nos permitimos transcribir el comentario hecho por el distinguido constitucionalista mexicano Don Felipe Tena Ramírez, quien textualmente afirma en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" lo siguiente:

"En cuanto a la posibilidad de que la Corte intervenga en el sufragio para purgarlo de sus vicios ancestrales la opinión pública bien orientada tendrá que renunciar a pedirlo.

"El fraude electoral, que inicia sus raíces en lo más íntimo de nuestra historia, desencadenó en otro tiempo luchas armadas y sucita todavía posiciones violentas. Lo poco que el poder neutral por

(152) Informe del Tribunal de lo Contencioso Electoral pp. 343-353.

excelencia alcanzará a hacer para extirpar esas raíces, no lo compensaría el previsible quebranto de su neutralidad que constituye su razón de ser y su única fuerza. Si la Corte interviniera en la política electoral con la intención de sanearla podría contraer la enfermedad pero no curarla. “con su intervención... la política no tiene nada que ganar, pero la justicia si tiene mucho que perder”.(153)

Ahora bien, antes de concluir nuestro comentario respecto a la intervención de la Suprema Corte en materia político-electoral nos vemos obligados, a fin de evitar caer en parcialidades, a comentar algunos de los argumentos que a favor de tal intervención han dado tan distinguidos juristas como el Dr. Raúl Carranca y Rivas y el Lic. Miguel González Avelar, quienes adoptaron dicha posición partiendo de la consideración de que los derechos políticos son garantías individuales o bien garantías constitucionales ya sea que se aprecien de acuerdo a su especial naturaleza o bien les sea atribuido dicho carácter como una extensión de las garantías de libertad de expresión y asociación.

El Dr. Raúl Carranca y Rivas en un artículo intitulado “Los derechos políticos del pueblo mexicano como garantías constitucionales del gobernado” elabora un estudio hitórico-jurídico muy interesante, en donde partiendo de la consideración a que hicimos alusión y citando repetidamente al Lic. Miguel González Avelar llega a conclusiones como las siguientes:

1. Los llamados “derechos políticos” son garantías individuales y por lo mismo sujetos a una protección jurídica.
2. Es errónea la posición de que lo jurídico y lo político están contrapuestos porque la mera acción política desvinculada del Derecho es en el fondo una negación de la democracia, como el derecho ayuno de política es una abstracción que poco sirve a los hombres.
3. El origen histórico de los escrúpulos de la Suprema Corte para no conocer los asuntos de naturaleza política y, más concretamente de carácter electoral radican en el episodio que tuvo lugar en 1876 cuando José María Iglesias en

(153) Tena Ramírez, Felipe., “Derecho Constitucional Mexicano” Op cit. pp. 554 y 555.

su calidad de presidente de la Suprema Corte, resolvió sin juicio previo que era nula la reelección del Presidente Lerdo de Tejada pretendiendo asumir por su parte la jefatura del Estado mexicano, así como la persistente actitud de Vallarta al insistir en los peligros de que la Corte se mezclara en cuestiones políticas.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intervenido, lato sensu, en múltiples ocasiones en asuntos de naturaleza política por lo que no se puede inferir que la justicia federal sea totalmente ajena a esa materia.

Es en base a los considerandos anteriores, el Dr. Carrancá y Rivas deduce que: "...si los derechos políticos son garantías constitucionales, si lo jurídico y lo político no están reñidos, y si en éste como en todos los ámbitos se dan conflictos que requieren de soluciones justas, por qué a la Corte a quien se ha dado la facultad jurisdiccional, se le limita el conocimiento de estas situaciones que al igual que las otras requieren de una jurisdicción que ampare su tutela". (154)

En nuestra opinión, los derechos políticos son garantías constitucionales base del Estado mexicano que dado su alto rango deben ser tutelados, protegiendo en todo momento la voluntad del pueblo sustento de la democracia. Sin embargo, en nuestro particular punto de vista esta tutela de acuerdo a nuestro sistema jurídico, no puede asignársele a la Suprema Corte si tenemos en consideración lo siguiente:

- 1) Hasta el momento no le han sido otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades jurisdiccionales a este respecto, sin embargo sí se le ha negado el conocimiento de resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o Colegios Electorales en materia electoral según lo señala el artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo.
- 2) Si omitimos lo anterior, aceptamos la intervención de la Corte en materia electoral nos encontraríamos con lo siguiente:

(154) Carrancá y Rivas, Raúl., "Los Derechos Políticos del pueblo mexicano como garantías constitucionales del gobernado", Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral. Informe de Actividades, proceso electoral 1987-1988, México, 1988, pp. 91-121.

a) Dada la conformación de la Suprema Corte de Justicia tendería a ser un tribunal parcial si analizara cuestiones políticas, esto no por la calidad de sus integrantes sino por que recordemos que el tribunal supremo se integra por ministros nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, por lo que en su mayoría estaría representado únicamente por el partido oficial careciendo por tanto de la pluralidad requerida para un juicio imparcial.

b) El conocimiento que la Corte tuviere en materia político electoral, derivaría la función primordial que desempeña como órgano de defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales de la persona humana.

c) Si le fuera otorgada esa facultad a la Corte se vería fortalecida frente a los otros dos poderes ya que en última instancia sería ella la que determinara quién y cómo estuvieren integrados aquellos.

Por lo anterior, consideramos que la supresión del recurso de reclamación devuelve a la Suprema Corte de Justicia su calidad de tribunal máximo y eminentemente judicial que siempre ha tenido en nuestro sistema jurídico, calidad que se veía cuestionada por el hecho de que la última palabra en materia de calificación de elecciones la tenía y la sigue teniendo el Colegio Electoral de la Cámara, además de que responde al reclamo unánime de amplios sectores de la doctrina que juzgaban inconveniente el hecho de que el máximo tribunal de la Nación, la Suprema Corte, conociera las reclamaciones que los partidos políticos y demás sujetos legitimados por la antigua Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) interpusiesen contra el Colegio Electoral de la Cámara Baja, toda vez que entre los poderes Legislativo y Judicial debe existir una colaboración, no una intromisión de funciones y a que la tradición histórica de nuestro Poder Judicial ha excluido a éste del conocimiento de asuntos de índole política en marcado contraste con la usanza norteamericana. (155)

Una vez establecido lo anterior nos toca ocuparnos del llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral que teóricamente vino a ocupar la función que dejó la Suprema Corte de Justicia al desaparecer el recurso de reclamación contra las resoluciones del

(155) Carrillo Prieto, Ignacio, "Reformas Electorales y Reforma Política", Anuario Jurídico Mexicano IX, México, UNAM, 1982, pp. 45-70

Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La creación de dicho tribunal obedeció al reclamo que ya por mucho tiempo se había dejado sentir respecto a la necesidad de crear un tribunal electoral de carácter autónomo que imparcialmente sirviera para garantizar la legalidad del proceso electoral.

A este respecto debemos señalar que dentro del proceso electoral, una de las etapas más importantes es la que se refiere a la calificación de las elecciones que se llevan a cabo después del cómputo respectivo y antes de que se ocupe el cargo de elección popular, pudiéndose llevar a cabo dicha calificación por medio de dos sistemas: el primero, en el que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, el segundo en el que las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo, siendo sus características las siguientes:

1. **Contencioso Jurisdiccional.**- Es la tendencia que se inclina a pensar que las acciones de juzgar y calificar las elecciones tienen una naturaleza jurisdiccional y por lo tanto le corresponde realizarlo a un órgano jurisdiccional, lo que evita que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en jueces y parte al hacer la calificación de las elecciones en las que contendieron.
2. **Contencioso Político.**- Esta tendencia se apoya en el principio de separación de poderes. Debido a esto, cada poder público es independiente uno del otro y no deben involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. De esta manera es al propio Poder Legislativo a quien corresponde juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral. Esto se basa en la idea que la calificación de las elecciones es un acto político que tiene la representación de la voluntad política del pueblo.

México a partir de la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral establecido en el Código Federal Electoral de 1987, penetró al sistema de lo contencioso jurisdiccional, sin embargo, se preocupó también por mantener la tradición constitucional del sistema contencioso político de la “autocalificación de las elecciones”.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Los antecedentes históricos del precitado tribunal, tomando en cuenta las consideraciones anteriores se remontan a la Constitución de Cadiz de 1812, en la que se disponía la integración de dos comisiones; la primera, integrada de cinco personas, examinaría los poderes de todos los diputados y, la segunda comisión, se integraría de tres personas que revisarían las actuaciones de los primeros. Posteriormente, la Constitución de Apatzingán de 1814 establecía que era facultad del Congreso el reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados. Más tarde, la Constitución Federal de 1824 en atención al sistema bicameral adoptado por la República, estableció que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y lo mismo se estableció en los siguientes testimonios constitucionales, Proyecto de Reformas Constitucionales de 1840, Proyecto de Constitución de la República de 1842, de ese mismo año, Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de noviembre de 1842, y en las Bases Orgánicas de 1843. Después en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se estableció el sistema de calificación por el Congreso, y esto fué así por haberse implantado el sistema unicameral en el país dada la supresión de la Cámara de Senadores. La Reforma Constitucional de 1874, restauró la Cámara de Senadores en la República y volvió a otorgar la facultad a cada una de las Cámaras para calificar la elección de sus miembros.

Posteriormente, la “Ley Electoral Federal” de 1946 y la de 1951 establecieron diversos recursos, mismos que interponían ante diversos organismos electorales. Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales” de 1977 también estableció diversos recursos pero, además, presentó interesantes innovaciones como las siguientes: a) elevó a nivel constitucional al Colegio Electoral, órgano encargado de la calificación de las elecciones y cuya integración, a partir de ese momento sería pluripartidista. Antes de la reforma, la Constitución sólo hacía mención a que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas y; b) estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte, del que ya nos ocupamos en páginas anteriores.

Como podemos observar, a partir de esta brevísima reseña de las diversas disposiciones jurídicas, en México siempre se ha regulado el contencioso electoral, operando la posibilidad de impugnar ante los diversos órganos administrativos las violaciones a los derechos políticos y electorales aunque no siempre dichos órganos que conocían y resolvían los recursos tuvieron el grado de autonomía suficiente para garantizar la imparcialidad en sus decisiones y, como en su momento se probó, las

diversas normas que reglamentaban el contencioso electoral adolecieron de defectos en sus métodos y establecieron requisitos innecesarios que obstaculizaban el desahogo rápido y expédito de los mismos recursos. Por otro lado, siempre operó el principio de autocalificación por parte del Congreso.

Ahora bien, son las reformas de 1986 las que señalan el nacimiento de una institución totalmente novedosa en México: un Tribunal como “una instancia que controlaría el proceso electoral desde sus etapas preparatorias y aseguraría su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales”.(156)

La instauración de dicho Tribunal, vino a constituir una evolución lógica de la especialización jurisdiccional que se había venido dando en nuestro sistema jurídico, especialización que tiene como ejemplos clásicos al Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación, y el recientemente creado Tribunal Agrario.

Con esta finalidad el artículo 60 constitucional señaló en su parte conducente que “(la ley)... instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones, tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

Con esta base el Código Federal Electoral (C.F.E.), publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1987, reformado y adicionado en enero de 1988, en su Libro Octavo reglamentó al artículo 60 constitucional por lo que se refiere al Tribunal.

En su artículo 352 denominó a esta institución como “Tribunal de lo Contencioso Electoral” y lo definió como el “organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja a que se refiere el Libro Séptimo del propio Código”. También le compete resolver los recursos de

(156) Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional de 3 de noviembre de 1986.

apelación y queja que resulten de la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes (Capítulo VIII, Libro Noveno, C.F.E.).(157)

En cuanto a la integración del mencionado Tribunal, el artículo 353 del Código Federal Electoral establecía que se integraría con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección a propuesta de los partidos políticos. La Cámara de Diputados siempre sería la de origen.

Las propuestas de los partidos serían presentadas al Presidente de la Cámara de Diputados, quien los turnaría a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales la que en un término de quince días debía presentar el dictámen en el que se fundara y propusiera la designación de los integrantes del Tribunal. Este dictámen se sometía a la consideración de la asamblea y, en caso de ser aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores. También se establecía que en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente haría el nombramiento de los magistrados. Así mismo, el artículo 354 del citado Código declaraba que fungiría como Presidente del Tribunal, el magistrado designado por el Pleno para cada elección federal ordinaria.

Los requisitos necesarios para ser magistrado del Tribunal, los establecía el artículo 355 del multicitado Código que los enumeraba de la siguiente forma:

1. Ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos.
2. Tener treinta años cumplidos al tiempo del nombramiento.
3. Poseer al día del nombramiento una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en Derecho expedido y registrado en los términos de la materia.
4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritará pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude,

(157) C. F. E.) Recurso de Apelación.- Era interpuesto por ciudadanos o partidos políticos para impugnar las resoluciones de los organismos electorales recaídas a los recursos de revisión y revocación durante la etapa preparatoria a la elección; Recurso de Queja.- Interpuesto por partidos políticos con objeto de impugnar los resultados consignados en los cómputos distritales (arts. 319-325).

falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

5. No haber pertenecido, ni pertenecer al estado eclesiástico o haber sido ministro de algún culto.
6. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular y,
7. No desempeñar ni haber desempeñado algún cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

El nombramiento de magistrado era una función que se ejercía por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, y dicho nombramiento podía ser ratificado. El Tribunal debía iniciar sus funciones a más tardar la tercera semana de octubre del año anterior a las elecciones federales ordinarias para concluir las al término del proceso electoral de que se trate.

En el caso de elecciones extraordinarias, se sujetaría a lo dispuesto en la convocatoria respectiva según indicaba el artículo 357 del C.F.E. El Tribunal contaría con los secretarios y personal auxiliar necesario y suficiente a fin de que los asuntos de su competencia fueren resueltos debida y oportunamente. Además contaba con un Secretario General nombrado por su Presidente, para atender la administración de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el funcionamiento del organismo.

El Tribunal siempre debía resolver en pleno y este debía integrarse con un mínimo de seis magistrados, entre los que debería estar presente su Presidente. Las decisiones eran tomadas siempre por la mayoría de votos de los presentes, y en caso de empate, el voto de calidad correspondía al Presidente. Según lo establecía el artículo 361 del Código, todas sus sesiones debían ser públicas.

Por lo que toca al sistema de autocalificación, la reforma que nos ocupa lo conservó, pero con la salvedad en relación al procedimiento original de la Constitución de 1917, en el sentido de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados debía estar integrado por todos los presuntos electos que hubieren obtenido constancias de mayoría. Recordemos que la norma entonces en vigor, señalaba la integración del

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con 60 presuntos diputados electos en los 300 distritos de mayoría y designados por el partido mayoritario y 40 presuntos diputados candidatos de partidos minoritarios.

La razón para volver al mecanismo contemplado por la Constitución de 1917 fue de que no obstante el mecanismo entonces en vigor había mostrado su eficacia dadas sus ventajas prácticas y la economía de tiempo en el desahogo de todos los casos, la integración del Colegio, suscitaba reservas ya que ni era universal, ni resultaba de una muestra representativa y proporcional del conjunto total de la integración del órgano, además de que provocaba que en un mismo precepto se establecieran dos sistemas diferentes: uno selectivo para la Cámara de Diputados y otro universal para la de Senadores, donde todos los presuntos Senadores formaban y forman aun parte del organismo calificador.

Antes de dar término al presente apartado conveniente es, a nuestro juicio, aclarar la posible confusión que pudiera propiciar el artículo 60 Constitucional cuando señala que "las resoluciones del Tribunal son obligatorias, definitivas e inatacables, y sólo pueden ser modificadas por los Colegios Electorales". A este respecto, José Francisco Salas expone:

"...esto en apariencia resulta contradictorio cómo pueden ser definitivas e inatacables, si son modificables por otros órganos. La respuesta es clara, si distinguimos y precisamos algunos aspectos. Los Colegios Electorales son prácticamente soberanos en la calificación electoral y nuestro sistema mantuvo el principio de autocalificación del Poder Legislativo de manera absoluta en consecuencia debe entenderse la disposición constitucional en el sentido de que las resoluciones del Tribunal son definitivas e inatacables aún por la vía de amparo para todas las demás partes, organismos y autoridades dentro del proceso electoral".(159)

El comentario relativo tanto al Tribunal Contencioso Electoral así como a los Colegios Electorales y al sistema de autocalificación de elecciones, queda reservado para líneas posteriores cuando sea abordado el tema relativo al Tribunal Federal

(159) González Salas, José Francisco, "El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su función y su futuro". Informe del Tribunal de lo Contencioso Electoral Op cit p. 198

Electoral, mismo que vino a sustituir al ahora comentado Tribunal Contencioso Electoral.

II. REFORMAS DE 1990.

Después de la experiencia electoral del 6 de julio de 1988 donde quizá por primera vez en la historia de nuestro país se dejó ver un pluralismo más abierto dentro de un marco más competitivo que sin duda había tomado fuerza con las reformas de 1986 y con otras circunstancias de índole política que no nos toca analizar, se propuso una nueva reforma político-electoral.

Lo propuesto, motivado por el compromiso que durante su campaña hiciera el Presidente electo, tomo vigor en las audiencias públicas que para tal fin fueron realizadas bajo el auspicio de la Cámara de Diputados y de la entonces Comisión Federal Electoral. En dichas audiencias, participaron diputados federales y senadores, representantes de los distintos partidos políticos, de organizaciones políticas y sociales, de instituciones académicas y de educación superior, así como especialistas en derecho público, ciencia política y derecho electoral, quienes aportaron sus opiniones y conocimientos con el único fin de elevar el nivel democrático, representativo y electoral del país; para ello, contaron con múltiples audiencias enmarcadas dentro de un temario bastante amplio que comprendió no sólo la materia electoral, sino la integración del Senado, facultades del Congreso de la Unión, la organización política del D.F., la democracia directa y representativa en la Federación, Estados y municipios, entre otras.

Las audiencias públicas fueron base de diversas iniciativas de modificación constitucional y a la legislación secundaria que, aunadas a otras de la misma índole, fueron presentadas para su estudio en el período extraordinario de sesiones que comprendió de agosto a octubre de 1989 y que circunscribió su labor al estudio de las iniciativas que se sujetaron estrictamente a la materia político-electoral.

Finalmente, y lejos de satisfacer la ambición inicial procurada por las distintas iniciativas que en su momento fueron presentadas, se aprobó el decreto por el que se reformaron los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base tercera y derogados los artículos transitorios 17, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de abril de 1990.

Atendiendo a la materia de nuestro estudio, centraremos nuestra atención en los artículos 41, 54 y 60 constitucionales, mismos que constituyen la reforma sustancial y dan un nuevo giro a lo político-electoral en México. Sin embargo, analizaremos también aunque de manera más breve las reformas que sufrieron los artículos 5, 35 fracción II y 36 fracción I que sirven de complemento a las anteriores. Por lo que toca a la reforma del artículo 73, fracción VI, base tercera mediante la cual se establecieron nuevas bases para la asignación de representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional, por exceder los límites de nuestra investigación, omitiremos su análisis.

Ahora bien, con el fin de dar una mayor claridad a nuestro trabajo nos permitimos conjuntar el estudio de las reformas a los artículos 41, 60 y sus complementarios en tres apartados intitulados cada uno de ellos de acuerdo a los organismos a que hacen referencia, en el siguiente orden:

- A. Instituto Federal Electoral.
- B. Tribunal Federal Electoral.
- C. Colegios Electorales.

No obstante y lo anterior, se sugiere remitirse a los cuadros referentes a la evolución histórico-jurídica de los artículos 41, 54 y 60 Constitucionales que para propiciar una mejor comprensión, fueron elaborados y se encuentran en el apéndice presente estudio.

Por lo que hace al artículo 54, será objeto de un análisis independiente.

A. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Si bien es cierto que con anterioridad a las reformas del 6 de abril de 1990, ya se hacía mención en nuestra Carta Magna de la existencia de un organismo de carácter electoral, también es cierto que dicha mención se reducía sólo a eso, correspondiéndole a la ley secundaria (Código Federal Electoral) la delimitación de sus características, integración y funciones. Dicho organismo, denominado Comisión Federal Electoral era definido como "el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en el Código Federal Electoral y demás disposiciones

que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral" (160).

En cuanto a su integración se componía de la siguiente forma:

- I. Un' comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que sería el Secretario de Gobernación quien fungía como Presidente.
- II. Dos comisionados del Poder Legislativo que serían un diputado y un senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente en su caso; y
- III. Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro, asignados de acuerdo al porcentaje de votación nacional efectiva obtenida por cada uno de ellos, con un límite de 16.(161).

A nivel local y distrital, se contaba con comisiones locales electorales y comités distritales electorales, respectivamente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas circunscripciones. Además se le atribuía a la Comisión Federal Electoral, la facultad de integrar las subcomisiones que a su juicio fueran necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Pues bien, a partir de la reforma que ahora comentamos, las características, integración y funciones del organismo electoral, se elevaron a rango constitucional y se deja a la ley secundaria la debida reglamentación de esta nueva estructura político-electoral. De tal forma que, es el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1990, quien lleva a cabo esta tarea asignándole a dicho organismo una nueva denominación: Instituto Federal Electoral.

Para llevar a cabo lo anterior, la reforma incorpora seis nuevos párrafos al artículo 41 constitucional, de los cuales cuatro corresponderán al organismo en cuestión y dos al Tribunal Federal Electoral. Nos permitimos ahora, transcribir los

(160) Código Federal Electoral, art. 164.

(161) *Ibidem.* art. 165.

cuatro párrafos a que nos hemos referido, para posteriormente llevar a cabo el análisis y los comentarios que al respecto hemos estimado pertinentes:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayormente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos administrativos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al Padrón Electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamientos de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un Tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará

definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Ahora bien, en cuanto al primer párrafo incorporado por reforma de 1990 al artículo 41 constitucional que corresponde en número al séptimo párrafo de este artículo, establece en primer término que las elecciones federales constituyen una función estatal ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. A este respecto, el antecedente inmediato lo encontramos en el quinto párrafo del artículo 60 constitucional que a partir de las reformas de 1986 y hasta las reformas que ahora nos ocupan, estuvo vigente en los siguientes términos: "Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos...".

Como podemos apreciar, la reforma en relación con su antecedente inmediato, adopta las siguientes variantes:

1. Cambia el concepto de Gobierno Federal por el de Poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con lo que proporciona una mayor precisión.
2. Opta por referirse a la organización de las elecciones, que de alguna manera lleva incorporado lo referente a su preparación, desarrollo y vigilancia.
3. Cambia el concepto de corresponsabilidad a que estaban sujetos los partidos políticos y los ciudadanos en el proceso electoral por el de participación que de alguna forma implica una relación más directa y que a su vez trae aparejada la corresponsabilidad.

La inclusión de esta adición causó verdadera polémica entre los diversos partidos que componen la Cámara Baja, en razón de que algunos proponían que fueran los partidos los encargados principales del proceso electoral con exclusión del gobierno, o bien que existiera una conducción tripartita de partidos, gobierno y ciudadanos. En nuestra opinión, tomando en cuenta por un lado que las elecciones constituyen indiscutiblemente una actividad del más alto interés público y, por el otro,

que la complejidad administrativa y técnica que implica el desarrollo del proceso electoral contemporáneo requiere de un andamiaje organizativo que sólo el gobierno mismo posee; consideramos que, los procesos electorales deben ser conducidos por el aparato estatal bajo la vigilancia de los partidos políticos y de los ciudadanos, quienes además deberán tener una participación activa en la medida que sus respectivas atribuciones y prerrogativas lo permitan. En relación a éste último, la incorporación de esta reforma fue criticada en el sentido de que uno de los objetivos de la misma era el abrir mayores cauces democráticos a la participación ciudadana y, sin embargo, únicamente se dejó a la ciudadanía la opción de participar en las mesas directivas de casilla, pretendiendo con ello dar satisfacción a ese objetivo.

En segundo término, se incluye en la parte final del séptimo párrafo que los principios fundamentales que se deberán observar en la conducción estatal de las elecciones son: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo. La razón de esta inclusión estriba en la necesidad de dar mayor credibilidad respecto a la transparencia del proceso electoral. Por nuestra parte, consideramos que es lamentable el hecho de tener que enunciar constitucionalmente como principios, las características que todo proceso de cualquier naturaleza debe observar; sin embargo, reconocemos la necesidad de reforzar la tan cuestionada credibilidad en la transparencia de los procesos electorales, pero consideramos que esta no se da por elevar a rango constitucional los principios del proceso electoral, sino en el cumplimiento que de ellos se lleve a cabo en la práctica. Esperemos pues, que esto cumpla su objetivo y no sirva como tantas otras reformas lo han hecho, únicamente para dar mayor elocuencia a los discursos que en torno a esta materia suelen hacerse con el único fin de crear demagogia y aparentar ante la sociedad mexicana y ante el extranjero lo que no somos. Que la realidad sea la congruencia que la norma pretende.

El párrafo octavo, se refiere a la naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral, que como ya comentamos anteriormente esta reglamentado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que lo define como “el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyas actividades se rigen por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad. En cuanto a su estructura, tal y como lo establece la Constitución, este organismo cuenta con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia.”(162)

(162) Consultar cuadros de “Estructura por niveles del Instituto Federal Electoral” y “Estructura del Consejo General del Instituto Federal Electoral” que con los números IV y V, respectivamente, se encuentran incluidos en el apéndice de éste trabajo.

Además de lo anterior, el párrafo octavo establece el llamado “servicio profesional electoral” que responde a la necesidad de garantizar plenamente la objetividad y la imparcialidad en la organización y desarrollo de las elecciones y con el cual se adopta la idea usada exitosamente en algunos países, del servicio civil de carrera con objeto de lograr la profesionalización de los funcionarios responsabilizados de la prestación de este servicio público, a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño.

La organización de dicho servicio esta prevista en sus bases más generales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su reglamentación específica será materia del estatuto que expida para tal efecto el titular del Poder Ejecutivo Federal, sobre la base del proyecto que someta a su consideración el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A este respecto, y con el fin de dar cabida y congruencia a dicho servicio dentro del articulado que establece la libertad de trabajo y sus limitaciones, se contempló por la reforma al artículo 5 constitucional, su retribución.

En nuestra opinión, el establecimiento de un servicio electoral profesional constituye un avance positivo que brinda mayor seriedad y permanencia a la función electoral, evitando así la improvisación de última hora y la corrupción coyuntural, además de que permite asegurar eficacia e imparcialidad en la conducción de una actividad tan importante y trascendental como es la electoral.

El párrafo noveno del artículo comentado atribuye al Instituto Federal Electoral las actividades relativas al Padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral, educación cívica e impresión de materiales electorales así como lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, además de las que el artículo 69 del COFIPE le señala en los siguientes terminos: 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 3) Integrar el Registro Federal de Electores; 4) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y 7) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Ligado a lo anterior, haremos referencia a la reforma del artículo 36 constitucional, misma que hace alusión al denominado Registro Nacional de Ciudadanos que sirve de base para la integración del Registro Federal de Electores. Pues bien, es en el citado artículo 36 constitucional referente a las obligaciones de los ciudadanos de la República, donde en la fracción I que hacía referencia a la obligación de inscribirse en los Padrones Electorales, la citada reforma de 1990 sustituye las palabras “Padrones Electorales” por “Registro Nacional de Ciudadanos”; el objeto de llevar a cabo dicha sustitución, no es puramente gramatical, sino que tiene la finalidad de dar respuesta a las diversas peticiones multipartidistas de contar con una entidad más confiable que evite las manipulaciones a las que se prestaba la anterior confección de padrones electorales. Por otro lado, la reforma otorga categoría de servicios de interés público a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, corresponsabilizando al Estado y a los ciudadanos.

En cuanto a las prerrogativas también el artículo 36 constitucional, fue modificado en su fracción tercera que establecía el derecho de los ciudadanos de asociarse para tratar los asuntos políticos del país, de tal suerte que el nuevo texto añade las palabras “libre y pacíficamente” y sustituye el término “tratar” por el de “tomar parte”. Esta reforma puede resultar de poca trascendencia si tomamos en cuenta la existencia del artículo 9 constitucional, mismo que otorga como garantía la libertad de reunión y asociación, condicionándola a que esta se lleve a cabo pacíficamente y persiga un objeto lícito; partiendo de lo anterior, podemos calificar de obsoleta esta enmienda constitucional, sin embargo, si atendemos a su ratio iuris, nos encontraremos con que esta resulta un tanto cuanto lógica si tomamos en cuenta que busca eliminar las tradicionales prácticas de afiliación corporativa de sindicatos y organizaciones de trabajadores a partidos políticos, que en ocasiones se daban sin el consentimiento expreso del trabajador individualmente considerado, lo que atentaba no sólo contra su libertad de asociación, sino contra su propia dignidad.

Regresando al párrafo noveno del artículo 41, sólo nos queda decir que en su parte final establece que las sesiones de los organismos colegiados electorales serán públicas, lo cual facilita el monitoreo del proceso por parte de la sociedad civil, buscando con ello dotar de mayor credibilidad y transparencia el desahogo de las distintas etapas del proceso electoral”.

Finalmente, por lo que se refiere al Instituto Federal Electoral, el párrafo décimo del artículo 41 constitucional, que en términos generales se ubicaba en el párrafo cuarto del artículo 60 constitucional antes de la reforma, establece las directrices generales del derecho procesal electoral, atribuyéndole al Instituto la facultad de resolver los recursos que le competan de acuerdo a la ley, y siempre apegándose a los principios de definitividad y legalidad. A este respecto, el COFIPE establece que al Instituto Federal Electoral por conducto de sus órganos le compete conocer los recursos de aclaración y revisión interpuestos en los dos años previos al proceso electoral y, el de revisión interpuesto durante el desarrollo de aquél.(163)

Como conclusión al presente apartado, sólo nos resta reconocer el avance que significó la reforma con la creación del Instituto Federal Electoral en relación a la anterior Comisión Federal Electoral, en cuanto a que significa dar una nueva organización electoral más completa y mejor estructurada que busca garantizar una mayor certeza, legalidad, objetividad y confiabilidad a los procesos comiciales, elevando además la calidad de estos, al introducir el servicio electoral profesional.

Sin embargo, en cuanto a la integración de dicho organismo electoral, es nuestra opinión, que aún es susceptible de perfeccionarse porque si bien es cierto que reconocimos la necesidad de que la conducción de los procesos electorales debe llevarse a cabo por el Gobierno, dada su complejidad administrativa y técnica; también reconocimos que los partidos políticos y los ciudadanos en general, no deben estar ajenos a dicho proceso, por lo que proponemos una reorganización en el organismo electoral que tome en consideración los siguientes postulados:

1. La necesidad de propiciar una participación mayor y más directa de los ciudadanos, abriendo con ello nuevos cauces de participación democrática;
2. La necesidad de incorporar a los partidos políticos bajo un favorable criterio equitativo para que actúen por igual como representantes de la entidad de interés público que corresponde a cada uno de ellos de acuerdo a nuestra Constitución, y no bajo el actual criterio que sustenta su participación acorde a su fuerza electoral.

(163) Consultar cuadros de "Medios de Impugnación", que con los números VI, VII y VIII se encuentran en el apéndice de este estudio.

3. Que partiendo de los considerandos anteriores, partidos políticos y ciudadanos se constituyan en el máximo órgano de vigilancia de los procesos electorales, lo cual proporcionaría mayor certeza y credibilidad a los mismos y evitaría los tan debatidos cuestionamientos que provoca la sobrerrepresentación en cualquier ámbito.

B. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

Como comentamos con anterioridad, las reformas del 6 de abril de 1990 sustituyen el Tribunal Contencioso Electoral creado por reformas de 1986 -que introdujo en México un nuevo sistema de calificación- por el denominado Tribunal Federal Electoral, que toma su nombre del COFIPE, el cual en su libro sexto se ocupa de regular su estructura y funcionamiento con base en los lineamientos que la propia Constitución estableció en sus artículos 41 párrafos 10, 11 y 12, y 60 penúltimo párrafo, en los siguientes términos:

ART: 41.-...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

ART. 60.-...

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral, el décimo párrafo del artículo 41 consitiucional -del cual ya hablamos al tratar el Instituto Federal Electoral- le atribuye el carácter de órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, competente para conocer los recursos que la ley determine, bajo los principios de definitividad y legalidad. A este respecto, el artículo 264 del COFIPE establece que tales recursos serán el de apelación y el de inconformidad.(164)

Por lo demás, los párrafos décimo primero y décimo segundo del artículo 41 y el penúltimo del artículo 60 constitucionales se refieren a su integración, organización y competencia.

En cuanto a su integración y organización, la reforma constitucional señala que para el desempeño de sus funciones el Tribunal debe funcionar en pleno o en salas regionales, sesionar públicamente y contar con un cuerpo de magistrados y jueces

(164) *Ibíd.*

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

instructores independientes que respondan sólo al mandato de la ley, estableciendo como un principio de seguridad para la existencia de tal órgano jurisdiccional el que los Poderes Ejecutivo y Legislativo garantizan su integración.

De acuerdo con la Constitución, los magistrados son electos de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, y en caso de no lograrse esa mayoría, dispone que se elijan mediante el procedimiento de insaculación.

Con base en los lineamientos anteriores, la ley reglamentaria (COFIPE) dispone lo siguiente:

1. El Tribunal Federal Electoral se integra por una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serán respectivamente, las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

La Sala Central será permanente, se integrará con cinco magistrados de los que requerirá la presencia de cuatro para que sus sesiones se consideren válidas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad. Además contará con cinco jueces instructores por lo menos, durante el proceso electoral que tendrán a su cargo:

- a) Iniciar el trámite de los recursos de apelación y de inconformidad una vez que la Sala los reciba de los órganos electorales competentes, y admitirlos si reúnen los requisitos, o someter a la Sala el acuerdo de desechamiento de plano por notoriamente improcedente;
- b) Determinar la acumulación en los casos que proceda; y
- c) Sustanciar los expedientes requiriendo los documentos pertinentes para ponerlos en estado de resolución.

Las Salas Regionales se instalarán a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección; una vez que se hayan determinado las sedes de las cabeceras de circunscripción, para concluir sus funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección, y se integrarán por tres

magistrados cada una, mismos que tendrán que estar presentes en su totalidad para llevar a cabo sus sesiones.

2. Los candidatos propuestos para magistrados deberán reunir los siguientes requisitos:

1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

2) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial para votar.

3) No tener más de 65 años de edad, ni menos de 35 el día de la elección.

4) Poseer el día de la designación una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultado para ello;

5) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiera sido de carácter no intencional o imprudencial;

6) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de 6 meses;

7) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;

8) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; y

9) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

3. Los magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones durante ocho años, pudiendo ser reelectos, sin embargo, procederá la remoción de su cargo cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la

ley les confiere, para lo cual se procederá a integrar la Comisión de Justicia en los términos del artículo 274 del COFIPE.

Sobre los recursos que conozca el tribunal resolverá en una sola instancia y contra sus resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, pero la Constitución establece, dando congruencia al artículo 60 constitucional que sostiene el tradicional sistema de autocalificación, que aquellos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral (o sea, recursos de inconformidad que se interpongan contra los resultados electorales), podrán ser revisados y en su caso modificados por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I, es decir, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, y en la motivación del fallo cuando éste sea contrario a derecho, en las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República.

El comentario y las propuestas que a este respecto nos corresponde, lo hemos reservado para el momento en que demos conclusión a nuestro siguiente apartado, mismo que se refiere a los Colegios Electorales, que por su estrecha vinculación con el presente, merecen ser valorados en forma conjunta.

C. COLEGIOS ELECTORALES.

Para dar inicio a este apartado, consideramos oportuno retomar lo que se refiere a sistemas de calificación electoral, los cuales toman su distinción atendiendo a la naturaleza del órgano supremo de decisión electoral que permite definir a los distintos sistemas como sistemas de “autocalificación”, “heterocalificación” y “mixtos”.

- a) **Sistema de autocalificación.** Este sistema parte de la consideración de que cada Poder es independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en asuntos que no son de su competencia. En tal sentido, se afirma que el Poder Legislativo es independiente, y por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o Judicial, por lo que es a las mismas Cámaras que integran el Congreso o Parlamento a quienes les compete la calificación de la elección de cada uno de sus integrantes. (165) Este sistema se puede dar de dos formas:

(165) El sistema de autocalificación también ha sido denominado por la doctrina como “Sistema de calificación Política” o “Contencioso Político”.

1) Todo el conjunto de los presuntos diputados o senadores, verifican la validez y legalidad de la elección de cada uno de ellos y resuelve las posibles controversias que se susciten; y

2) Un grupo determinado de presuntos miembros de la Asamblea se encargan de dicha calificación.(166)

A favor de este sistema se aduce la exigencia de salvaguardar la continuidad de los órganos del Estado, el respeto al principio de autogeneración del Poder Legislativo y la legitimidad de la negociación interpartidista apegada a derecho en el seno de los Colegios Electorales. En su contra, se argumenta fundamentalmente que los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas que la realizan, actúan a la vez como juez y parte interesada, en virtud de que se integran con todos o algunos de los presuntos representantes populares surgidos precisamente de las elecciones que son objeto de la calificación misma.(167) Entre los países que practican este sistema podemos mencionar: Argentina, Dinamarca, Italia, Bolivia, Francia, Noruega y Venezuela.

b) Sistema de Heterocalificación. Este sistema atribuye la calificación de las elecciones y la solución de los conflictos que pudieren derivar de ellos, a un órgano diferente a la Asamblea surgida de la propia elección y en éste sentido presenta dos variantes:

1) La que otorga la facultad decisoria suprema al Poder Judicial, por lo general ya establecido.

2) La que constituye un Tribunal específico para la materia electoral.(168)

Los argumentos justificativos de este sistema manifiestan que a través de él, la autonomía del órgano calificador garantiza en mayor medida un desempeño objetivo e imparcial para resolver con apego a derecho las irregularidades que surjan

(166) Andrade Sánchez, Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política", Editorial Harla, México, pp. 205-206. Op. cit.

(167) Nuñez Jiménez, Arturo., "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Fondo de Cultura Económica, México 1990, pp. 296-296.

(168) Andrade Sánchez, Eduarndo., Op. cit. p. 206.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

del análisis del proceso electoral, evitando así, que las decisiones se tomen con un criterio estrictamente político. En contra de este sistema, se esgrime que violenta la división de poderes al propiciar la injerencia de órganos correspondientes a uno de ellos en la integración y funcionamiento de otro poder. De igual forma, se señalan como desventajas la inexistencia de un Derecho Electoral sustantivo plenamente acabado, la carencia de una magistratura profesional, así como el hecho de que funcionarios designados sean los que califiquen la elección de representantes surgidos de la voluntad soberana del pueblo expresada a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.(169) Entre los países que participan de este sistema también llamado contencioso jurisdiccional, se encuentran: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

- c) **Sistema mixto.** Este sistema se caracteriza porque en la calificación de las elecciones intervienen sobre los mismos asuntos, pero en momentos diversos, tanto un órgano jurisdiccional como un órgano parlamentario. Un ejemplo de este sistema es México.

Una vez expuesto lo anterior, y partiendo de que en nuestro país existe un sistema de calificación mixto en donde el órgano jurisdiccional está representado por el Tribunal Federal Electoral y el órgano parlamentario por cada uno de los Colegios Electorales, podemos entrar al estudio de las reformas que a este respecto tuvieron lugar en abril de 1990, mismas que están contenidas en el artículo 60 constitucional, el cual varió su redacción para, por un lado, conservar el sistema mixto, la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, así como la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones que cada uno de los colegios electorales emitan y, por el otro, para variar aspectos relativos a: la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el alcance de las resoluciones del Tribunal Electoral con respecto a los Colegios Electorales y el de estos últimos respecto de las constancias otorgadas a presuntos legisladores.

Siguiendo el método que hasta ahora hemos empleado, transcribiremos el texto del artículo 60 constitucional, para después proceder a su análisis, esto sin perjuicio de remitir al lector al cuadro que para mayor comprensión, se ha elaborado

(169) Nuñez Jiménez, Arturo., Op. cit. pp. 296-297.

respecto de la evolución histórico-jurídica que han tenido cada uno de los artículos a los que nos hemos avocado en este estudio.(170)

Artículo 60.- Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la Ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervinientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral, serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho,

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inapelables.

(170) Consultar cuadro "Evolución histórico-jurídica del artículo 60 constitucional" que con el número III se encuentra en el apéndice de éste trabajo

Ahora bien, para dar inicio al análisis del artículo 60 constitucional podemos comentar que éste en su primer párrafo vino a abundar y a especificar lo que ya en su redacción anterior establecía en el sentido de que no se limitó a decir que “Cada Cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas”, sino que volvió a la redacción que establecía que dicha calificación se haría a través de sus respectivos Colegios Electorales, y precisó que ésta versaría sobre la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional y que su fin sería el de declarar “cuando procediera” la validez de la elección de sus miembros. Este cambio de redacción, aparentemente intrascendente, resulta de suma importancia si consideramos dos cosas:

- 1) Los conceptos Cámara y Colegio Electoral, no son conceptos análogos. El Colegio Electoral constituye un cuerpo autónomo, que no representa a la Cámara de Diputados sino que obra conforme a sus propias atribuciones, ni recibe su investidura de la Cámara cuya elección de sus componentes va a calificar, sino de la Comisión Instaladora de la citada Cámara y, por último, su actuación calificadora concluye a la víspera de que inicien sus sesiones la nueva Cámara (artículos 14 a 24 y 67 a 76 de la Ley Orgánica del Congreso General), por lo que podemos afirmar que no son las Cámaras las que califican la elección de sus miembros sino un organismo que es ajeno en su designación a la Cámara e independiente de ella en su ejercicio.(171)
- 2) La locución “Colegio Electoral”, está impropiaemente empleada desde el punto de vista gramatical y jurídico si consideramos que tal expresión ha sido atribuida en nuestro texto constitucional tanto al órgano que califica (artículo 60 constitucional) como al órgano que elige (artículo 84 constitucional). De tal forma que, en contraposición con el artículo 60 que ahora nos ocupa, nos encontramos que el artículo 84 dispone: “...en caso de falta absoluta del Presidente de la República...si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y nombrará en escrutinio secreto...un Presidente Interino...el Congreso no estuviere reunido la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto”.

(171) Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 615.

Como podemos advertir, en este último caso, la acepción Colegio Electoral es diversa de su correspondiente en el artículo 60 constitucional, misma que desde su inclusión en 1977, trajo consigo la imprecisión del término ya que no solo discrepó con el entonces artículo 84 sino que no respeto los antecedentes históricos del término, los cuales se remontan al año 1842, donde en el primer proyecto de Constitución de ese mismo año se utilizó el término Colegios Electorales para los cuerpos que a título de electores secundarios, designaban a los funcionarios de elección popular bajo un sistema de elección indirecta.

Por lo que hace a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la reforma de 1990 reduce, como ya lo había hecho en 1977 su integración, la que ahora será de 100 presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate. La razón de esto, estriba en que no obstante las buenas intenciones de la reforma de 1986 que en su momento comentamos (172), la práctica electoral y legislativa de 1988 demostró algunos inconvenientes de dicho sistema, como son las discusiones paralizantes y la falta de quorums que se observaron al tener a 500 presuntos diputados interviniendo masivamente en el proceso de autocalificación.

Respecto de la Cámara Alta, la integración de su Colegio Electoral permaneció sin cambios, es decir, se integrará tanto con todos los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

En los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 60 constitucional a raíz de la reforma de 1990 se establece la forma de dictaminación de constancias no impugnadas, la obligatoriedad de las resoluciones del nuevo Tribunal Electoral y la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones que emitan los Colegios Electorales.

Respecto del primer punto, las bases constitucionales previstas para la calificación de las elecciones permiten diferenciar dos tipos de casos que serán objeto de trabajo de los Colegios Electorales: 1) Los de aquellos presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada mediante la interposición de algún recurso de

(172) Ver supra p. 159, 160.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

inconformidad ante el Tribunal Federal y, 2) Los de presuntos legisladores cuya elección sí haya sido impugnada ante las salas del propio Tribunal.

En el primero de los casos, los Colegios Electorales deben proceder a dictaminar y a aprobar en sus términos las constancias de mayoría y de asignación proporcional otorgadas a presuntos legisladores por los órganos competentes del Instituto Federal Electoral, siendo la única excepción a esta regla la existencia de hechos supervenientes que obliguen al respectivo Colegio Electoral a revisar tales constancias.

En el segundo de los casos, los Colegios Electorales están obligados a respetar las resoluciones del Tribunal Federal Electoral recaídas a los recursos de inconformidad que se hayan interpuesto en contra de algunos de los cómputos realizados por las mesas directivas de casillas o por los órganos competentes del Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la obligatoriedad de las resoluciones del nuevo Tribunal Electoral, podemos apreciar que este último se ve fortalecido en su organización y competencia frente a los Colegios Electorales, los cuales únicamente podrán modificar las resoluciones de aquéllos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la sesión del Colegio Electoral que haga la calificación, y siempre y cuando funden y motiven las razones para hecerlas, las que deben suponer la existencia de violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, en la motivación del fallo correspondiente, o en los casos en que éste sea contrario a derecho.

Al establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones de los Colegios Electorales, se reconoce como última instancia a dichos Colegios Electorales y se reafirma la autocalificación ante la inexistencia de recurso posterior a dicha etapa.

Finalmente, para dar término a los apartados referentes a Tribunales y Colegios Electorales, expondremos nuestras conclusiones y formularemos nuestras propuestas.

A. Como resultado del estudio elaborado en estas materias podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- 1.- En México siempre se ha regulado el contencioso-electoral operando la posibilidad de impugnar ante los diversos órganos administrativos las violaciones a los derechos políticos y electorales, aunque no siempre dichos órganos que conocían y resolvían los recursos tuvieron el grado de autonomía suficiente para garantizar la imparcialidad de sus decisiones.
- 2.- El sistema de calificación electoral vigente en México hasta antes de 1977, fue el contencioso político o de autocalificación.
- 3.- A raíz de las reformas del año de 1977, se introduce en México una dualidad en los sistemas de calificación electoral, que se manifiesta al conservar, por un lado, el sistema de autocalificación para la Cámara de Senadores y, por el otro, al implantar un sistema de calificación mixto para la Cámara de Diputados al determinarse la existencia de un recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de dicha Cámara ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.- En 1986 se deroga el recurso de reclamación antes aludido, y se unifica nuevamente el sistema de calificación aplicable a ambas Cámaras, al establecer un mismo sistema mixto con la participación de un Tribunal Electoral.
- 5.- La instauración de dicho Tribunal, cuyos integrantes eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, vino a constituir una evolución lógica de la especialización jurisdiccional que se había venido dando en nuestro sistema jurídico, sin embargo, la organización, regulación y atribuciones que le fueron otorgadas, no obstante que en su momento constituyeron un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano, no fueron suficientes para garantizar la certeza, legalidad, objetividad y confiabilidad que los procesos comiciales requieren.
- 6.- Así, en 1990 se creó un nuevo Tribunal Electoral ahora integrado con un mayor número de magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. La nueva regulación, estructura y atribuciones del Tribunal lo fortalecieron en su organización y competencia frente a los Colegios Electorales (173), a quienes ahora no solamente se les han

(173) Consultar Cuadro IX "Esquema comparativo. Estructuras orgánicas de los Tribunales Electorales en México".

restringido sus originales atribuciones, sino que se ven condicionados para poder modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, al supuesto de que dichas resoluciones permitan deducir la existencia de violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, en la motivación del fallo correspondiente o en los casos en que éste sea contrario a derecho y siempre y cuando la modificación o revocación de las resoluciones se apruebe con una mayoría calificada de votos emitida por las dos terceras partes de los miembros que estén presentes en la sesión del Colegio que haga la calificación.

B. En base a las conclusiones anteriores, hemos estimado pertinente concretar una propuesta que a nuestro juicio trae aparejados beneficios a nuestro sistema político-electoral y representativo. Dicha propuesta se ciñe a la implantación de un sistema contencioso jurisdiccional en México, con la consiguiente derogación de los Colegios Electorales previstos en el artículo 60 constitucional y el fortalecimiento del Tribunal Electoral al que se le dotaría de una nueva integración que garantice la certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad de sus resoluciones.

Las razones que nos motivan a sugerir lo anterior, son las siguientes:

- 1.- El sistema contencioso jurisdiccional es un sistema que ha sido practicado con éxito en países como Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela.
- 2.- La evolución histórica que en esta materia ha tenido nuestro país ha tendido al fortalecimiento del Tribunal especializado con el consiguiente detrimento de los Colegios Electorales.
- 3.- A nivel federal, lo anterior se ve reflejado en las reformas constitucionales de 1990, que habiendo otorgado la facultad a los Colegios Electorales de modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, restringe dicha facultad a los casos en que aquéllas sean violatorias de las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, sean contrarias a derecho o carezcan de la debida motivación, además de exigir el voto a las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión del Colegio que haga la calificación para que proceda la correspondiente modificación o revocación.

- 4.- A nivel local, el antecedente inmediato lo encontramos en las recientes reformas constitucionales que se han llevado a cabo en enero de 1992 en el Estado de Guerrero, las cuales restringen aún más que la Constitución Federal las facultades del Colegio Electoral con el correspondiente fortalecimiento de su Tribunal Electoral.

Dichas reformas al artículo 25 en su parte conducente señalan:

“...Sus resoluciones (del Tribunal Electoral) se sujetarán a las siguientes reglas:

a) Cuando sean aprobadas por unanimidad, no procerá juicio ni recurso alguno, ni podrán ser modificadas o revocadas por el Colegio Electoral;

b) Cuando sean aprobadas por mayoría de votos, el Colegio Electoral, contando con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá modificarlas o revocarlas”.

- 5.- En nuestra opinión, las razones aducidas por los partidarios del sistema de autocalificación para la conservación de este sistema dentro del marco jurídico mexicano, carecen de la fuerza y el peso que alguna vez tuvieron. La afirmación anterior, toma vigor si tomamos en consideración que el sustento de dicho sistema está: 1) en el principio de división de poderes, de modo que los prosélitos de la autocalificación consideran que cada Poderes independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en los asuntos que no son de su competencia. En tal sentido, afirman que el Poder Legislativo es independiente y por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o Judicial; 2) en la reflexión de que al permitir que otro poder o entidad ajeno al legislativo califique sus elecciones, implicaría socavar su fuerza y debilitarlo a él y a todo el sistema político y constitucional; 3) en el argumento de que la calificación por parte de cualquier órgano ajeno al Poder Legislativo estaría desvirtuando el mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente a sus representantes(174)

(174) De Andrea Sánchez, Francisco José, “Comentario al artículo 60”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), op. cit. p. 258.

Ahora bien, las consideraciones anteriores, cuyo sustento subyace en el principio de división de poderes, serían ahora cuestionables en virtud de que dicho principio si bien es cierto que constituyó el dogma del constitucionalismo del siglo XIX, también lo es que en la actualidad se ha modificado profundamente y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y formas de limitación del poder y al sustentarse un nuevo principio de colaboración entre poderes que responde a las necesidades político, sociales y democráticas de nuestros tiempos.

A lo anterior podemos agregar que dicho principio ha sido objeto de severas críticas por la doctrina constitucional contemporánea y, como un ejemplo, el ilustre tratadista Karl Loewenstein lo consideró como anticuado y, por tanto, superado. Por su parte, los juristas socialistas le negaban toda validez por considerar que existía la concentración de todo el poder en el organismo legislativo (soviets o asambleas populares), en tanto que los restantes organismos sólo tienen facultades delegadas del primero y dependen del mismo (175). En otro sentido, el jurista alemán W. Stefani pretendiendo descubrir nuevos criterios de distribución del poder ha elaborado una teoría en la que distingue las siguientes categorías: a) División horizontal, que coincide la tripartición clásica; b) División temporal, o sea la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; c) División Vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; d) División decisoria y e) División social de poderes entre los estratos o grupos de la sociedad. (176)

De lo anterior, podemos inferir que el principio de división de poderes carece en la actualidad de la fuerza necesaria para sustentar el criterio de autocalificación, además de que en la materia que ocupa nuestra atención el valor protegido no es el poder en sí mismo, sino la validez, el respeto, la legalidad, la objetividad y la imparcialidad en la designación de los representantes de ese poder que ante todo son representantes del pueblo.

En cuanto a la consideración que se apoya en la idea de que la calificación de las elecciones del Poder Legislativo por parte de otro órgano ajeno a él, desvirtuaría el mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente a sus

(175) Fix Zamudio, Héctor, "La Constitución y su defensa" en obra del mismo nombre, México, UNAM, 1984, pp. 19-20.

(176) Cfr. García Pelayo, Manuel, "El Estado social y sus implicaciones", p. 60

representantes, resulta cuestionable sobre todo si tomamos en cuenta que esa facultad de elegir democráticamente a sus representantes recibirá una tutela mayor si es garantizada por un cuerpo especializado y ajeno a intereses vinculantes a la materia que ventila, que si dicha tutela esta a cargo de personas cuyos intereses están estrechamente vinculados, lo que lo hace susceptible de caer en la parcialidad que produce el ser juez y parte.

6.- En México después de la creación, primero, del Tribunal Contencioso Electoral y, después, del Tribunal Federal Electoral, se cuenta con bases suficientemente sólidas que servirían de entrada a un sistema de calificación contencioso-jurisdiccional o heteroaplicativo que tendría su acceso al sistema jurídico mexicano por vía de restructuración normativa que partiría del actual Tribunal Federal Electoral.

7.- El nuevo Tribunal Federal Electoral deberá contar con la competencia y atribuciones que le correspondan como órgano jurisdiccional especializado y autónomo, obligado a proporcionar una justicia inmediata a través de resoluciones expeditas dotadas de un carácter definitivo, obligatorio y vinculante y sometidas, desde luego, a los principios de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad.

8.- Para garantizar la sujeción a los principios mencionados, el Tribunal Federal Electoral deberá adoptar una nueva forma de designación y elección de sus miembros, que bien podría darse a través de la creación de un sistema institucional de designación donde las magistraturas sean adjudicadas a los mejores oponentes.

D. ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL

Con las reformas del 6 de abril de 1990, el artículo 54 constitucional sufre dos cambios sustanciales, el primero relativo a la obtención del registro de las listas regionales por parte de partidos minoritarios y, el segundo, referente a las bases de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Por lo demás, subsiste el esquema de la reforma anterior en lo que toca a los siguientes puntos:

- 1) El sistema mixto con dominante mayoritario.
- 2) Se mantiene en 500 el número total de curules en la Cámara, correspondiendo 200 a diputaciones electas por el principio de representación proporcional.
- 3) Permanece en 1.5 el porcentaje del total de votación emitida como el mínimo requerido para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.
- 4) Se conserva la disposición que limita a 350 el número de curules asignables a un mismo partido dentro de la Cámara.(177)

Partiendo de lo anterior, llevaremos a cabo en este apartado un análisis comparativo que se centrará en lo que hemos llamado los dos cambios trascendentales introducidos por la reforma de 1990, en lo que al artículo 54 se refiere. La razón de ello estriba en que a dichas enmiendas se les ha denominado con el calificativo de verdaderas contrarreformas, por lo que en nuestra opinión un análisis comparativo nos permitirá digerir con mayor transparencia su contenido y alcance para después, con una base clara poder adherirnos o no al calificativo ahora cuestionado.

Pues bien, como ya lo señalamos, la primera de las modificaciones a que nos hemos referido es la relativa a la obtención del registro de listas regionales por parte de partidos minoritarios. A este respecto, la reforma de 1990 elevó de 100 a 200 el número de distritos uninominales que los partidos políticos deben acreditar para la obtención del registro de sus candidatos en las listas regionales de las distintas circunscripciones plurinominales.

Para valorar lo anterior, debemos tomar en consideración lo siguiente:

- 1) La inclusión del precepto que determinó en su momento la necesidad de exigir la participación de los partidos en cuando menos 100 distritos uninominales para que pudiese acreditar listas regionales, respondió a la preocupación de evitar que la apertura al pluralismo partidista en el país no constituyera un atraso o un obstáculo en el avance democrático del mismo, por lo que se

(177) Véase cuadro "Evolución histórico-Jurídica del artículo 54 Constitucional" que con el número II se encuentra en el apéndice de éste trabajo.

consideró necesario evitar en la contienda política la participación de partidos que carecieran de un respaldo ideológico sustentado por un número suficiente de ciudadanos que estimularan la participación conciente y verdadera de los partidos minoritarios;

2) El objetivo de las reformas de 1990 debió ser el logro de una mayor apertura democrática, dentro de un pluralismo político vivo sustentado en la misma preocupación, pero partiendo de una realidad concreta que es la realidad actual de México, en la que encontramos la existencia de un partido mayoritario fuerte frente a una oposición susceptible de la siguiente clasificación:

I) primeras oposiciones.- Es el caso de los partidos que están en condiciones de disputar triunfos de mayoría relativa en más del 15% de los distritos, y que tienen un porcentaje de votación superior al 15%. Históricamente sólo el PAN ha tenido ese carácter;

II) oposiciones medias.- En esta categoría se ubican partidos con escasa presencia en triunfos de mayoría relativa y que tienen un porcentaje de votación muy superior al mínimo legal pero inferior al 15%;

III) oposiciones minoritarias.- Aquellas que difícilmente obtendrían más de tres diputados de mayoría relativa y un porcentaje de votación entre el 1.5% y 3% (178).

Dados los considerandos precedentes en nuestra opinión, hubiese sido más sensato dificultar la participación de partidos políticos carentes de representatividad, elevando el porcentaje requerido para la asignación de curules de representación proporcional del 1.5% al 2.5%, que exigir una participación mínima en 200 distritos electorales puesto que consideramos que la mayor o menor representatividad de un partido la da el electorado a través de su voto y no el número de distritos uninominales en que dicho partido participe, pues puede darse el caso de que tenga una participación en todos los distritos uninominales pero carezca del respaldo popular que le permita obtener una votación mayor al 1.5% (179) Además, consideramos, que el pluralismo

(178) Berrueto Pineda, Federico, "La representación proporcional", Revista Nexos, Agosto 1991, pp. 65-66.

(179) El registro de un candidato es independiente del respaldo popular o la representatividad de que sea objeto un partido político. (Arts 175 al 181 COFIPE).

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

político de 1963 que se vió en la necesidad de disminuir el 2.5% requerido para acreditar diputados de partido, al 1.5% dada la insuficiencia ideológica aunada al aplastante mayoritarismo que se vivía en esos momentos, en la actualidad resulta muy cuestionable.

Ahora bien, por lo que se refiere a las nuevas bases de asignación de diputados por el principio de representación proporcional introducidos por la reforma que nos ocupa, en relación con las anteriores de 1986, hemos de hacer las observaciones siguientes:

1. La reforma de 1986 exigía en la fracción II del artículo 54, como requisito adicional a la participación con candidaturas en los 100 distritos uninominales y el porcentaje de 1.5% de votación nacional emitida -que ya comentamos- para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, el que los partidos aspirantes a obtener curules por este medio, no se encontraran comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:

a) Haber obtenido 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;

b) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa fuera igual o mayor a la mitad más uno de sus miembros.

Como lo comentamos en su momento, lo que buscó la reforma de 1986 con la inclusión de tales preceptos fue que dentro del sistema mixto, la integración de la Cámara estuviera más o menos acorde al porcentaje que los partidos obtuviesen en la votación, y con ello eliminar la posibilidad de una sobrerepresentación.

2. En este aspecto la reforma de 1990, se limitó a preservar los dos primeros requisitos, es decir, la participación de los partidos con candidaturas en los distritos uninominales con la salvedad ya comentada que elevó dicho número a 200; y, el de haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación nacional efectiva, por lo que las otras dos bases fueron suprimidas del texto constitucional.

El motivo de la derogación se apoya en que las bases y principios motores para la asignación de curules por el principio de representación proporcional tomaron un giro distinto y se incluyeron en su totalidad en la fracción IV del multicitado artículo.

3. Por lo que se refiere ya no a los requisitos para tener acceso a la asignación de curules por el principio de representación proporcional, sino a las bases mismas que para dicha asignación fueron establecidas, la reforma de 1986 dentro de la fracción IV del artículo 54 dispuso las siguientes:

a) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

b) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Respecto de los incisos a), c) y d), como fue explicado en su oportunidad, fueron incluidos dentro de la fracción IV del artículo 54 constitucional, con el cometido de preservar una mayoría en la Cámara que pudiese dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes, con la novedad de que la conformación de esa mayoría dirigente tendría una relación cuantitativa con el apoyo

que el electorado le hubiera brindado en la votación correspondiente, de tal forma que era la decisión del electorado la que manifestada a través del voto determinaba la mayoría y la proporción de ésta sobre la oposición en dicho recinto.

Por lo que hace al inciso b) que, como comentamos al inicio de este apartado, subsistió con la reforma de 1990, tuvo a bien redondear el avance que en torno a la apertura política con la reforma de 1986 se había dado, al establecer un límite a la mayoría en la integración de la Cámara, lo que se tradujo no sólo en un freno a la sobrerepresentación sino en una garantía mínima de representatividad de los partidos minoritarios en la integración de aquella.

4. Por su parte, la reforma de 1990 por lo que a bases de asignación se refiere, introdujo nuevos principios que dieron lugar a nuevas reglas en los siguientes terminos:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios.

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores, les serán otorgadas constancias de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el 60 y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de

representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Para dar termino a las presentes observaciones nos permitimos transcribir el párrafo que en la exposición de motivos de la reforma sustentó la derogación de las bases de asignación anteriores y la inclusión de las que ahora nos ocupan:

“Las razones históricas que determinaron la inclusión de las bases anteriores hoy no subsisten. El sistema electoral que se propuso en esta iniciativa constituye la adecuación a esta realidad de las reglas de la contienda política, a fin de que todos los partidos políticos accedan en condiciones de igualdad a la atribución de diputados. La competitividad real existente trae consigo la derogación de esquemas diseñados específicamente para las minorías que rigieron en el pasado. Por otra parte, los mecanismos y las fórmulas establecidas para garantizar espacios a las minorías, provocarían mayores distorsiones en la representatividad general del sistema, en el caso de que persistan para futuras elecciones”

Una vez realizadas las observaciones descritas, daremos inicio al análisis crítico al que sujetaremos las nuevas normas para el otorgamiento de constancias de asignación por el principio de representación proporcional, en el entendido de que dicho análisis se circunscribirá a los incisos b), c) y d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional, mismos que constituyen la columna vertebral en lo que a esta materia se refiere.

- I. El inciso b) prevé que si ningún partido político alcanza por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos con derecho le serán asignados diputados plurinominales en el número que en cada caso se requiera, de tal modo que su representación en la Cámara por ambos principios de elección corresponda al porcentaje de votos obtenido.

De lo anterior podemos inferir las siguientes reflexiones:

1. El supuesto previsto por esta regla, se avoca al porcentaje de votación nacional emitida para cada uno de los partidos y deja a un lado cualquier consideración

que para ubicarse en la hipótesis correspondería a los partidos con relación a las constancias de mayoría obtenidas .

2. En esta regla se maneja la hipótesis de que ningún partido haya obtenido por lo menos el 35% de la votación emitida, y por ende, que no haya un partido mayoritario, y sobre esta base opta por asignar a los partidos con derecho a ello, constancias de representación proporcional por el número de diputados que requieran, no para la conformación de una mayoría como lo planteaba la reforma anterior (Art. 54 f. IV, incisos c y d), sino para asegurar en tal caso que cada partido político obtenga el porcentaje de curules que le corresponda lo más posible a su porcentaje de votos.

De lo anterior podemos concluir que, la regla contemplada en el inciso b) del artículo y fracción en comento, deja a un lado la llamada cláusula de gobernabilidad que impone la creación de una mayoría en la Cámara que pueda dirigir la maquinaria legislativa y opta por un mero sistema de representación proporcional puro donde cada partido obtenga el número de diputados que le corresponda a su porcentaje de votos, con la salvedad de que puede darse el caso de un partido con un número de curules de mayoría relativa que represente en la Cámara un porcentaje superior a su porcentaje de votos, no obstante haber obtenido un porcentaje de votación nacional menor a 35%, verbigracia: 25% de los votos y mayoría relativa en 150 distritos; caso, por cierto, que no se prevé explícitamente en la Constitución ni en el COFIPE.

II. El inciso c) expresa que al partido político que obtenga el mayor número de triunfos en las diputaciones que se eligen por mayoría relativa y el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados electos por el principio de representación proporcional en número suficiente hasta que disponga de la mitad más una (251) del total de las 500 diputaciones, con las cuales se integra la Cámara. Adicionalmente, a partido que se encuentre en este supuesto, se le otorgarán dos diputaciones por cada uno por ciento de los votos obtenidos por encima del 35% y por debajo del 60% de la votación nacional.

Las reflexiones derivadas del texto precedente son:

1. A diferencia de la regla antes expuesta, el requisito de acceso a este supuesto por parte de los distintos partidos políticos, esta condicionado no sólo

- porcentaje de votación nacional emitida (que para este supuesto se determina como mínimo el 35%), sino que además el acceso está reservado al partido que aunado a lo anterior obtenga el mayor número de constancias de mayoría.
2. A través de esta regla de asignación se le confiere la mayoría absoluta al partido político que obtiene la mayoría relativa a partir del 35% de la votación nacional emitida, y no sólo eso, sino que dicha mayoría absoluta puede verse convertida, con base en el mismo supuesto, en una representación mayor cuando se presenta la hipótesis de un partido que además de haber obtenido el mayor número de constancias de mayoría obtenga un porcentaje superior al 35% que le permita alcanzar dos diputaciones más por cada punto porcentual superior a ese 35%.
 3. La cláusula de gobernabilidad, que en la primera regla analizada fue olvidada y que en la reforma de 1986 tomaba su fuerza en el hecho de que la decisión del electorado manifestada a través del voto era la que determinaba la mayoría y la proporción de ésta sobre la oposición en la Cámara, toma un nuevo giro ya que ahora con las reformas no es el electorado el que decide sino la propia Constitución la que otorga al partido con más constancias de mayoría y un 35% de la votación, la mayoría absoluta, la mayoría sobrerrepresentada.
 4. La hipótesis contemplada es tan estrecha que por lo mismo tiende a la inequidad de oportunidades, lo que se manifiesta si tomamos en consideración que un partido con la mayor parte o con una mayoría aunque fuera relativa de constancias de mayoría y un mínimo de 35% de votación nacional, tiene acceso a la cláusula de gobernabilidad, mientras que otro que tenga un número menor de constancias de mayoría y un poco más en la votación general, o sea más votos en total, no lo tiene.
 5. Del texto constitucional del inciso c), se deriva una laguna que puede redundar en una sobrerrepresentación aún mayor de la que el texto mismo de la reforma propicia. Dicha laguna se presenta en el supuesto de que un partido obtuviera más de 251 curules de mayoría relativa y un porcentaje entre el 35 y 60% de los votos, caso en el cual, como ya lo explicamos, le corresponderían dos curules por cada punto porcentual superior al 35%. Ahora bien ¿ estas curules se

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

sumarían a la mayoría absoluta, es decir a 251, o al total de curules de mayoría absoluta obtenidos por el partido en cuestión, es decir, más de 251 en este caso?.

En nuestra opinión, el texto consitucional cuando establece: "Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta...", se refiere a la mitad más uno de los miembros de la Cámara, o sea 251, y no a la mayoría absoluta que pudiese alcanzar un partido que hubiera obtenido un número mayor a 251 constancias de mayoría. De establecerse un criterio contrario, sería en detrimento de los partidos minoritarios que como ya lo dijimos, verían incrementado aún más la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

Finalmente, podemos afirmar que las reflexiones hechas al inciso c) del artículo en comento, nos permiten adherirnos al calificativo antes cuestionado, es decir, para nosotros dicho inciso en particular sí constituye una verdadera contrarreforma que marca un paso hacia atrás en el camino que hacia el pluralismo democrático se venía ventilando en nuestro país en las últimas décadas.(180)

Recordemos que si en 1963 se introdujeron los diputados de partido, si en 1972 se redujo el porcentaje para el acceso a ellos, si en 1977 se dió entrada al principio de representación proporcional en nuestro país, creando con ello un sistema mixto y, si en 1986 se elevó el número de curules y se crearon nuevas bases de asignación, fue precisamente para lograr la apertura política que por tanto tiempo había sido reclamada en nuestro país, para abrir las puertas a un pluralismo político sano que se tradujera en una mayor y mejor representación de todos los intereses del pueblo con leyes más justas y sobretodo, para eliminar el vicio de la sobrerrepresentación que no debemos olvidar constituyó el móvil para todo este movimiento democrático, que ahora con las reformas de 1990 estamos cuestionando.

Si el partido mayoritario quería condiciones de igualdad, le fueron dadas en 1986 cuando se le permitió su acceso a la representación proporcional que antes le había sido vedada. Ahora bien, si realmente se quiere condiciones de igualdad ¿porqué se establece un supuesto al que sabemos que sólo él tiene acceso ?.

(180) Consultar cuadro referente a la integración de la Cámara de Diputados 1964-1990. (Cuadro XI).

Por tanto, si pensamos que el origen de nuestra evolución en materia de representación fue precisamente combatir la sobrerrepresentación, y que ésta trae aparejada el abuso del poder, la política legislativa incondicional al Ejecutivo, la minimización de los intereses del pueblo representados en los distintos partidos minoritarios, la manipulación de ideas y la falta de objetividad en asuntos de trascendencia nacional entre otras, coincidiremos que en este aspecto estamos en presencia de una verdadera contrarreforma.

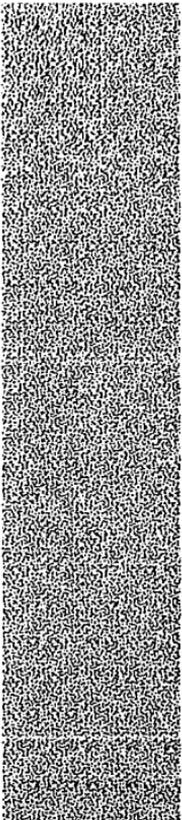
II. Por último, el inciso d) establece que el partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional tendrá derecho, de ser el caso, a que se le atribuyan diputados electos por representación proporcional hasta que su porcentaje total de diputaciones corresponda a su porcentaje obtenido de votos.

Como se puede apreciar, esta última regla al igual que la primera analizada y las reformas de 1986, se mueven en el principio de proporcionalidad que tiende a evitar la sobrerrepresentación y a igualar el número de curules que correspondan a cada partido sobre la base del apoyo que el electorado le haya otorgado al mismo a través de su voto.

Una vez expuestas las normas de asignación por el principio de representación proporcional, que tienden a igualar el porcentaje de votos y curules en la Cámara (supuestos b) y d), y que tienden a la sobrerrepresentación (supuesto c), podemos cerrar el círculo de efectos que trae consigo la reforma con la subrepresentación, que tendría cabida en la hipótesis de que un partido obtenga un porcentaje mayor al 71%, supuesto en el que el número de curules que le sería asignado no podría ser superior a 350 que representa el 70% de la integración total de la Cámara, esto en virtud de que el inciso a) de la fracción. IV del propio artículo 54 así lo contempla.

Finalmente, damos conclusión a este apartado remitiendo al lector del presente estudio al cuadro X, que con el título "Supuestos de votación y sus efectos en la representación proporcional" ha sido incluido en el apéndice de este trabajo y en el cual se puede apreciar gráficamente los efectos que para el partido mayoritario trae consigo la reforma de 1990 al artículo 54 constitucional.

196



C O N C L U S I O N E S

198

DEMOCRACIA DIRECTA O PURA

1. Ante la imposibilidad de llevar a cabo en la actualidad un sistema de gobierno directo donde los ciudadanos se reúnan para discutir y sancionar sus propias leyes, surgieron instituciones como el referéndum, la iniciativa y el veto popular, que buscaron una participación semidirecta de los ciudadanos respetando así la participación del pueblo en el desempeño de las funciones propias del Estado, pero circunscribiendo dicha participación a las cuestiones consideradas como importantes y trascendentes en la vida del Estado.

DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

2. Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que la regulación y aplicación de instituciones características del gobierno semidirecto en algunas materias, no sólo permite una participación inmediata de la masa electoral en los asuntos públicos sino que también constituye un remedio para los abusos y desaciertos de los gobernantes; mejora la educación de la ciudadanía en los asuntos de interés general y permite una mayor vinculación entre la problemática que se presenta en el entorno social vista por los que cotidianamente la viven y los depositarios de los órganos públicos por lo que, a nuestro juicio, representa una práctica sana en el desarrollo de las funciones del Estado susceptible de ser aplicada en el Sistema Jurídico Mexicano vigente, ya que la democracia representativa imperante en nuestro sistema no es en modo alguno incompatible con la instauración de mecanismos de democracia semidirecta.

MANIFESTACIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MEXICO.

3. En México, el único instrumento de democracia semidirecta contemplado y regulado expresamente a nivel constitucional, es la iniciativa popular legislativa, que se circunscribe a las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes y requiere ser formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos según lo dispone el artículo 73 fracción VI, inciso G) párrafo segundo constitucional. En este orden de ideas, consideramos que este derecho debe hacerse extensivo a toda materia legislativa y constitucional, de manera que sean todos los habitantes de la República los que puedan gozar de los beneficios que trae consigo el ejercicio de este derecho y estar en condiciones de aportar conocimientos para lograr, entre otras cosas, la lógica

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

adecuación a la realidad que tanto la norma suprema como la secundaria deben tener para ser un instrumento eficaz de desarrollo con soluciones prácticas a los problemas cotidianos, mismos que suelen ser mejor evaluados por quienes tienen que enfrentarse de manera directa con esa realidad.

4. Por lo que hace a la aplicación de instituciones del gobierno semidirecto, verbigracia el referéndum, nos adherimos a la propuesta hecha por el jurista Jorge Madrazo a propósito de lo que él denomina procedimiento de la “reforma constitucional” y explica de la siguiente forma:

“Las modificaciones a nuestras declaraciones de garantías individuales y sociales, el régimen jurídico de la propiedad, los procedimientos de control de la constitucionalidad, el principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias, las reglas de distribución de competencia en el Estado Federal, etcétera, se realizarían mediante el procedimiento, que se basaría en la realización de un referéndum popular. Es decir, el pueblo, con su voto, sería quien aprobará o reprobará un proyecto de reformas a la Constitución. El proyecto de reformas se elaboraría en el Congreso de la Unión y se daría a conocer a la opinión pública, a fin de que se integraran distintos foros de discusión y debate de la proposición de reformas. Las conclusiones a las que llegaran estos foros se divulgarían amplísimamente entre la comunidad, a fin de que pudieran tener una orientación en el momento de votar por aprobar o no el proyecto de reformas. El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia. La implantación de este sistema supondría la expedición de una ley en la que se precisarían claramente las materias que quedarían sujetas a cada uno de los procedimientos, y las reglas para la preparación y realización de referéndum”.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

5. La democracia representativa surge en Inglaterra donde se da el caso más ilustrativo de asambleas representativas; sin embargo, es en Francia donde aparece el máximo exponente de la teoría de la representación política, Emmanuel Sieyès, y en la Constitución francesa de 1791, su primera aplicación práctica. Por tanto, es a partir del siglo XVIII cuando surge la democracia representativa con caracteres propios (el principio de representación de la nación en su totalidad y la libertad de acción del representante), y es a partir de ese momento cuando el occidente vive la experiencia de esa peculiar forma política en la cual los ciudadanos ejercitan el mismo

derecho de tomar decisiones políticas sin asistir personalmente a las asambleas que deliberan y deciden los asuntos que se plantean, dado que lo hacen a través de representantes que eligen ellos mismos.

TEORIAS DE LA REPRESENTACION.

6. La representación política posee una naturaleza radicalmente polémica que diversas teorías han tratado de explicar y entre las cuales encontramos las siguientes: 1) La teoría del mandato imperativo que se basa en la concepción contractualista y a la vez privativa entre el representante y el representado; 2) la teoría de la representación virtual del trust, que considera al representante como un fideicomisario de toda la Nación, libre para tomar decisiones; 3) La teoría de la representación fraccionada, que deriva de la idea de Rosseau de considerar a cada ciudadano como titular de una parte alícuota de soberanía; 4) La teoría clásica francesa cuyo punto de partida es el principio de soberanía nacional como un poder indiviso de la Nación; y 5) La teoría organicista alemana que considera a los representantes como órganos de los representados, estableciendo una unidad jurídica entre el pueblo y el parlamento.

7. La historia constitucional del Estado Mexicano se ha caracterizado por adoptar la teoría clásica de la representación, misma que se reafirma en la Constitución Política de 1917, al tenor de las siguientes características:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación y no del distrito electoral que lo eligió.
- b) El representante en sus actuaciones es independiente de sus electores, éstos no le pueden indicar en que sentido debe votar.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revoquen el mandato.
- e) El representante no tiene por qué rendir información o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

Evolución Histórica Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

8. En México los diputados son considerados como representantes de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 constitucional; sin embargo, la propia Constitución señala en su artículo 55 como uno de los requisitos para ser diputado el de ser originario del Estado o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, situación que, a nuestro parecer, lejos de constituir una contradicción responde a la necesidad de mantener un vínculo representante-representado, buscando con ello, por un lado, que el pueblo conozca al que considere debe ser su representante y, por el otro, que el representante conozca la problemática de la circunscripción dentro de la que va a ser elegido, sin que ello signifique que se tenga que atender a los intereses particulares de un grupo social determinado.

9. En cuanto a los senadores, la Constitución Mexicana no explicita si son representantes de la Nación, por lo que han sido considerados por algunos autores, como representantes de las Entidades Federativas dentro del régimen federal y, por otros, como representantes de la Nación. En nuestra opinión, el Senado es el órgano representativo de los órganos locales, que en nuestro país dada su naturaleza federal, son las Entidades Federativas y el Distrito Federal, este último sede de los poderes federales. Tal afirmación la hacemos en base a las siguientes consideraciones:

- a) Nuestra historia constitucional a partir de la Constitución de 1824 ha tendido a considerar al Senado como una institución en la cual las Entidades Federativas encuentran representación igualitaria y participan en la formación de la voluntad Estatal.
- b) La naturaleza de las facultades de custodia del pacto federal de los mexicanos que nuestra Magna Carta confiere al Senado (art. 76 Const.), así como la existencia de la disposición constitucional que exige la declaratoria de las legislaturas de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, para declarar electos a aquellos que hubieren obtenido la mayoría de los votos emitidos en las elecciones correspondientes (art. 56 Const.), permiten corroborar la afirmación de que sus integrantes son representantes de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.
- c) En nuestra opinión, el hecho de que los senadores estén sujetos a los mismos requisitos, al mismo régimen y a las mismas responsabilidades que los

diputados, no constituye fundamento para homologar a éstos en su calidad de representantes de la Nación, de ser así ¿Por qué cabría la distinción entre unos y otros ?.

- d) El considerar al Senado vinculado a la existencia de un sistema representativo federal es erróneo, como lo demuestra el hecho de que aún en la etapa del México centralista, el Senado haya subsistido como órgano de representación, en tanto que durante la primera parte de la vigencia de la Constitución Federal de 1857, entre los años de 1857 y 1874, el Senado haya sido suprimido; además de la participación que desde 1847 tiene el Distrito Federal, sede de los poderes federales, en la integración del órgano en cuestión.

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS REPRESENTATIVOS.

10. Las líneas de evolución de la representación política surgen en la antigüedad donde en Atenas, Grecia y Roma podemos encontrar indicios que demuestran un arraigo en la idea de representación. Posteriormente, en la Edad Media dentro del absolutismo monárquico se apuntala la idea de representación política con la carta de Juan sin Tierra firmada en Ronymir en el año de 1215 y con el florecimiento de las Curias Regias Inglesas. Además de que es en la Edad Media donde surge la representación estamental como reacción al absolutismo monárquico que selló su fin con la toma de la Bastilla en 1789 y que marcó, con ello, el quebranto de la idea de representación estamental y del mandato imperativo que llevaba implícito. Posteriormente vendría la época moderna con Burke en Inglaterra, quien concibió la acción parlamentaria como una búsqueda constante del interés nacional y el surgimiento de los partidos políticos en Estados Unidos.

Finalmente, en la época contemporánea los partidos políticos asumen totalmente el papel principal de la representación política y se erigen en intermediarios de la voluntad soberana y la práctica de gobierno.

11. Después de una difícil evolución, la representación política en la época moderna se encuentra en crisis, la cual ha sido propiciada, entre otras cosas por:

- 1) La calidad de los representantes, que lejos de constituirse en emisarios de los intereses de la nación han sido en muchas ocasiones instrumentos de corruptelas o representantes de sus propios intereses.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

2) El amplio desarrollo de las comunicaciones y los medios de información que en ocasiones se aparta de su cometido de formar a la opinión pública, informando, al carecer en la mayoría de los casos del profesionalismo y ser sujetos de corrupciones económicas, políticas y de censura que lejos de proporcionar a los ciudadanos información que los haga libres electores de opciones, los orientan, inducen e influyen creando imágenes distorcionadas de sus representantes.

3) La práctica de la democracia semidirecta que constituye una forma de gobierno más atractiva para una mayor y mejor participación ciudadana.

4) El desarrollo enorme de la maquinaria de los partidos políticos que hacen de la democracia moderna un producto de propagandas electorales desmedidas que atienden más a la experiencia que a la sustancia de la actividad política.

5) La poca cultura política que los gobiernos procuran a sus ciudadanos, haciéndolos con ello objeto de manipulación.

LA REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO.

12. Del estudio de los documentos que constituyen el marco constitucional del Estado Mexicano, en materia de representación política, hasta antes de la Constitución de 1917, se derivan las siguientes conclusiones:

1. La historia constitucional del Estado Mexicano se caracterizó por la tónica predominante del sistema mayoritario.
2. El órgano de representación popular, por excelencia, fué el Poder Legislativo concretamente la Cámara de Diputados.
3. Los diputados fueron considerados como representantes de la nación y los senadores como representantes de las Entidades Federativas.
4. El Poder Legislativo se separó en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, excepción hecha de la Constitución de 1857, la cual suprimió al Senado, restableciéndose mediante reforma de 1874.

5. Los documentos que se dieron en materia electoral desde la Constitución de Cadiz hasta la Constitución de 1857, fueron de diversa índole.

6. La base censal para la elección de diputados a lo largo del tiempo tuvo diversas modificaciones en razón del crecimiento demográfico del país.

7. La tradición jurídica mexicana asentó la elección en forma indirecta, es decir, el pueblo no elegía a sus representantes acudiendo a las urnas y votando por *x* o por *z* representantes, sino que el pueblo votaba por electores, quienes a su vez votaban por *x* o por *z* representantes, o sea, existía intermediación en la elección.

13. La Constitución de 1917 estructuró un Congreso General dividido en dos Cámaras: una de diputados y la otra de senadores, y postuló en su texto principios como la elección popular directa, el deber cívico del sufragio, el voto activo y pasivo de los ciudadanos, la base censal de la población para la elección de diputados y, en virtud del pacto federal, la elección igualitaria de senadores.

LAS REFORMAS DE 1963 Y 1972

14. En 1963 y con objeto de fortalecer la representación de las minorías al lado de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito uninominal, se modificó el texto original de la Constitución de 1917 y se yuxtapone un mecanismo denominado diputados de partido, bajo el cual los partidos políticos que hubieran obtenido 2.5% de la votación total emitida pero menos de veinte diputados de mayoría relativa en los distritos uninominales, podían acreditar cinco diputados de partido, teniendo derecho a uno más por cada 0.5% de votación adicional obtenida, pero sin rebasar la cifra de veinte.

La inclusión de tal mecanismo dentro del sistema representativo mexicano constituyó si no una puerta abierta a la representación de las minorías, sí un paso en el avance democrático de nuestro país, avance que por mucho tiempo había sido truncado por un mayoritarismo absurdo que beneficiaba a un sólo partido, olvidando la representación de las minorías, mismas que en toda democracia deben estar representadas tan cabalmente como la mayoría, ya que sin eso - como dijera John Stuart Mill - "no hay igualdad en el gobierno, sino desigualdad y privilegio. Una parte

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

del pueblo gobierna al resto y existe una porción del mismo a la que se le niega la parte de la influencia que le corresponde en su derecho de representación”.

15. No obstante las buenas intenciones de la reforma política de 1963, los diputados de partido no resultaron ser la panacea esperada para la anemia partidista que sufría nuestro país por lo que, en 1972, para facilitar el acceso de la representación de las minorías al Congreso, se redujo el porcentaje a 1.5% como requisito para tener derecho a diputados de partido y se amplió a 25 el número de diputados que podían acreditarse por este medio, lo que vino únicamente a avalar una práctica que ya en las elecciones de 1967 y 1970 se había llevado a cabo en franca controversia con nuestra Carta Fundamental.

LA REFORMA DE 1977: LA REFORMA POLITICA.

16. En 1977, la llamada Reforma Política trajo consigo importantes cambios que permitieron el fortalecimiento del sistema representativo mexicano. En efecto, otorgó mayor rango legal e institucional a los partidos políticos al contemplarlos por primera vez en el texto fundamental; modificó el sistema de escrutinio mayoritario dando entrada a un sistema proporcional en la elección de diputados; acogió para la Cámara de Diputados un sistema de calificación electoral mixto con intervención de la Suprema Corte de Justicia; constitucionalizó la garantía del derecho a la información por parte del Estado e implantó el referéndum y la iniciativa popular para el Distrito Federal.

17. Al introducir un sistema proporcional, al lado del tradicional sistema de escrutinio mayoritario, la reforma de 1977 dió lugar a un sistema mixto que se caracterizó por el dominante mayoritario y bajo el cual amplió a cuatrocientos curules la integración de la Cámara de Diputados, elevando con ello la proporción población-representantes que en México era de las más bajas. Trescientas curules se asignaron por la elección bajo el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales y las cien restantes bajo el principio de representación proporcional en listas regionales, en el entendido de que éstas últimas curules no podían ser otorgadas al partido que hubiera obtenido más de sesenta curules de mayoría o menos del 1.5% del total de la votación emitida para acreditar diputados a través de listas regionales, lo cual garantizaba que cuando menos el 25% de los diputados fuera de la oposición, ésto si no se daba la hipótesis de la FIV del art. 54 constitucional que establecía la posibilidad

de reducir el número de curules de representación proporcional a la mitad en caso de que dos o más partidos que participaran en la distribución de diputados de representación proporcional de listas regionales obtuvieran 90 o más constancias de mayoría. Lo anterior tuvo como finalidad evitar la proliferación de partidos que no representarían alguna fuerza social significativa.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.

18. Dos son las reformas constitucionales que en torno al Congreso de la Unión se introducen en 1986 y permanecen aún en nuestra Carta Fundamental. La primera, que establece dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso y, la segunda, consistente en la renovación del Senado por mitades cada tres años.

Con la primera se dió un importante impulso al órgano legislativo federal y al principio de equilibrio entre los poderes y trajo, además, consecuencias positivas que el jurista Jorge Madrazo expresa de la siguiente forma: "...al contar con un mes más de sesiones ordinarias el Congreso podrá realizar sus funciones con mayor reflexión y conciencia; el mayor tiempo de espaciamiento de las sesiones permitirá un mejor debate parlamentario y así, el fortalecimiento de las convicciones democráticas en el seno del Congreso; se podrá realizar una planeación legislativa más severa y confiable, tanto en el nivel interno del Congreso como en sus relaciones con el Ejecutivo Federal; se impulsará el perfeccionamiento de las técnicas legislativas".

Con la segunda teóricamente se fortalece el contrapeso que el Senado debe significar realmente frente al Poder Ejecutivo, contrapeso que se veía ostensiblemente debilitado por la renovación sexenal anterior del Senado en el sentido de que, acorde con la sucesión presidencial, el nuevo Senado implicaba respecto del anterior una discontinuidad en el trabajo legislativo. Esta discontinuidad en la labor legislativa, evidentemente daba pábulo a que el Poder Ejecutivo pudiera condicionar al Senado con las políticas proclamadas al iniciar cada sexenio, situación que, con la reforma, resulta difícil que pueda imperar en virtud de que parte del Senado que fungía en un sexenio anterior puede imponer directrices ya establecidas al nuevo Ejecutivo, además de que tiene oportunidad de fincar, erigiéndose en Gran Jurado, responsabilidad a un Presidente saliente, responsabilidad que difícilmente pudiera fincar un Senado renovado totalmente cada seis años por la desconexión con los elementos pertinentes y necesarios para tal exigencia.

Por otra parte, con la reforma se buscó reavivar el lazo del órgano legislativo y de sus integrantes con el electorado y al propio tiempo nutrir y actualizar el debate interno del Senado con planteamientos nuevos recogidos durante la campaña electoral. De esta forma, a la permanencia y a la continuidad se suman como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización ante los reclamos del electorado, que unidos a la experiencia y apoyo de quienes han desempeñado esas tareas durante el último trienio, dan como resultado una mejor respuesta a los intereses de los representados.

Finalmente, por lo que hace al aumento de la actividad electoral que trae consigo la reforma, coincidimos con el joven abogado Héctor Dávalos en que “un aumento de la actividad electoral se traduce en un afán por perfeccionar la democracia al ser una gran oportunidad para escuchar con mayor frecuencia cuál es la voluntad popular”.

19. En 1986, se amplió a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, de los cuales 300 se eligieron a través del principio de mayoría relativa y 200 a través del principio de representación proporcional. De este modo, se buscó una mayor proporcionalidad en la representación, en el entendido de que ningún partido político tenía derecho a que se reconociera más de 350 diputados aunque hubiese obtenido más del 70% de la votación, lo cual aseguraba cuando menos un 30% de curules para la oposición y la existencia de una mayoría clara que pudiera tomar decisiones, mayoría ésta que era determinada por el electorado a través de su voto, quien también por ese medio determinaba la proporción de aquella sobre la oposición.

Asímismo, si ningún partido político alcanzaba el 51% de la votación, ni la mitad mas uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados el número de diputados por representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la misma.

La inclusión del nuevo texto constitucional que trajo consigo la reforma de 1986, a nuestro juicio, ha sido la más grande y significativa en materia de representación, puesto que no solo se dió el lugar que le corresponde al electorado sino que se abrió las puertas a un pluralismo más abierto dentro de la Cámara mediante la elaboración de normas tendientes a permitir un acceso más flexible y abierto a los partidos

minoritarios, eliminando con ello el fenómeno tan nocivo de la sobrerrepresentación, pero preservando una mayoría dirigente de la maquinaria legislativa.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

20. Bajo la preocupación de conciliar el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, con la naturaleza propia de esta entidad como sede de los poderes Federales, surge en 1987 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana a la que se le dotó de funciones normativas, de control y vigilancia, de iniciativa, de gestión y de aprobación y, que actualmente se encuentra regulada en el artículo 73 FVI base 3a., por su ley orgánica y su reglamento interno, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 1988 y 18 de Julio de 1989, respectivamente.

En nuestra opinión, la creación de la mencionada Asamblea constituyó un avance en la procuración de una mayor democratización en la participación de los ciudadanos capitalinos, sin embargo, consideramos, las facultades que a dicha Asamblea le fueron atribuidas no fueron suficientes para que la apertura a la participación ciudadana en el Distrito Federal tuviera un mayor alcance.

Si partimos de que el objeto de la creación de la Asamblea de Representantes constituyó un paliativo para quienes proponían la creación de un nuevo Estado en el Distrito Federal con todas las consecuencias que ello implica, estimamos que las facultades que entonces se le atribuyeron cumplieron su cometido; sin embargo, si el objetivo de la Asamblea era el de crear un instrumento que, atendiendo al status propio del Distrito Federal, contribuyera a elevar la participación ciudadana de sus habitantes bajo el cometido de buscar en la medida de lo posible nivelar la situación de estos frente a los habitantes de las distintas Entidades Federativas, en cuanto a derechos políticos se refiere, la reforma constituyó una respuesta insuficiente, pues más que crear un instrumento que reflejara y representara la voluntad popular y soberanía que corresponde a la población, creó un órgano de gestión con facultades reglamentarias que, aunque representa un avance, sigue, sin embargo, viviendo a la sombra del poder federal.

Por lo anterior, consideramos que las facultades de la Asamblea de Representantes deben ser ampliadas hasta hacer de este órgano el instrumento

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

mediante el cual los habitantes del Distrito Federal expresen a través de la representación su voluntad en los asuntos propios del Distrito Federal.

Entre las facultades que a nuestro juicio deben corresponder a la Asamblea de Representantes como órgano representativo de la soberanía popular de los habitantes del Distrito Federal destacan a primera vista las de decidir y no sólo revisar las gestiones anuales de la administración del Distrito Federal como son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como la vigilancia de la cuenta pública, la aprobación de los programas de desarrollo urbano de las delegaciones y de las normas para el funcionamiento de los órganos de gobierno de aquellos. Igualmente se sugiere ampliar la facultad de aprobación y nombramientos que hasta ahora se circscribe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los titulares de las distintas delegaciones políticas y al propio Regente de la Ciudad y, en última instancia, otorgarle las facultades legislativas que le han sido negadas, lo que la homologaría a un Congreso local y le quitaría la etiqueta de mero órgano de gestión con facultades reglamentarias.

INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL.

21. En virtud de la reforma política de 1977, dos fueron los preceptos constitucionales que previeron la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia político-electoral. El primero, el artículo 60 que introdujo un sistema mixto de calificación electoral en la Cámara de Diputados, por virtud del cual a la Suprema Corte de Justicia le competía conocer del recurso de reclamación, precepto que por reformas de 1986 fué derogado; y el segundo, el artículo 97 todavía en vigor, que en su párrafo cuarto confiere a la Suprema Corte de Justicia, una atribución investigadora en materia electoral, en el sentido de que puede practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público pero sólo en casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno o algunos de los integrantes de los Poderes de la Unión, en la inteligencia de que los resultados de la investigación se harían llegar a sus órganos competentes.

En este sentido, por lo que al primer punto se refiere, aplaudimos la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte, en virtud de que si bien es cierto que los derechos políticos constituyen garantías individuales que deben ser tutelados

poteniendo en todo momento la voluntad del pueblo, sustento de la democracia, también lo es, que tal tutela no puede encomendarse a la Suprema Corte si tenemos en consideración lo siguiente:

- 1) Hasta el momento no le han sido otorgadas a la Corte facultades jurisdiccionales a este respecto, y sí por el contrario se le ha negado el conocimiento de resoluciones o declaraciones en materia electoral de los presidentes de casilla, juntas computadoras o Colegios Electorales, según el artículo 73 F VII de la Ley de Amparo.
- 2) Si omitimos lo anterior y aceptamos la intervención de la Suprema Corte Justicia en materia electoral, nos encontramos con lo siguiente:

a) Dada la conformación de la Suprema Corte de Justicia tendería a ser un tribunal parcial si analizara cuestiones políticas, esto no por la calidad de sus integrantes sino por que recordemos que el Tribunal Supremo se integra por ministros nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, por lo que en su mayoría estaría representado únicamente por el partido oficial careciendo por tanto de la pluralidad requerida para un juicio imparcial.

b) El conocimiento que la Suprema Corte de Justicia tuviere en materia político electoral, desvirtuaría la función primordial que desempeña como órgano de defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales de la persona humana.

c) Si fuera otorgada esa facultad a la Suprema Corte de Justicia, se vería fortalecida frente a los otros dos poderes ya que en última instancia sería ella la que determinará quién y cómo estuvieran integrados aquellos.

No obstante lo anterior, debemos aclarar que si bien rechazamos la intervención de la Suprema Corte en asuntos de tal naturaleza, no así en asuntos que aunque políticos, constituyen violaciones a las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna y que son susceptibles de conocer por el mas alto tribunal mediante el juicio de amparo. Nos referimos a derechos como la libre manifestación de ideas, la

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

libertad de imprenta, los derechos de asociación y reunión, todos ellos en materia política así como la impugnación de inconstitucionalidad de las disposiciones electorales.

Ahora bien, por los que hace a la facultad investigadora que todavía se consagra en nuestro artículo 97 constitucional y que aún no ha sido reglamentada, en nuestra opinión sería conveniente que dicha disposición fuera derogada, toda vez que que la función asignada por el artículo mencionado a la Suprema Corte, no le corresponde ni por la dignidad que representa ni por la naturaleza propia de sus funciones, las cuales son y deben seguir siendo únicamente jurisdiccionales.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990

22. Con las reformas del 6 de abril de 1990, el artículo 54 constitucional conserva la integración de la Cámara en 500 diputados, de los cuales 300 son por el principio de mayoría relativa, electos en distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, electos en circunscripciones plurinominales. Además se conserva el porcentaje del 1.5 del total de la votación emitida, como requisito para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, así como la disposición que limita a 350 el número de curules asignadas a un mismo partido dentro de la Cámara, sin embargo, introduce dos cambios sustanciales: el primero que elevó de 100 a 200 el número de candidatos que los partidos políticos deberían acreditar que participaban en la elección en los distritos uninominales, para la obtención del registro sus candidatos en las listas regionales de las distintas circunscripciones plurinominales; y el segundo, referente a las bases de organización por el principio de representación proporcional, bases que en la parte conducente de este trabajo fueron criticadas en virtud de que en nuestra opinión resultan confusas, carentes de congruencia, incompletas, y por lo que al inciso c de la fracción IV del artículo 54 constitucional se refiere, nos parece una franca contravención al avance democrático que a partir de la década de los sesentas se había venido dando en nuestro país, por lo que nos pronunciamos por una nueva reforma a este respecto en el sentido de establecer normas claras, congruentes y completas que devuelven al electorado su derecho de determinar la mayoría y la proporción de ésta sobre la oposición, eliminando con ello el claro fenómeno de sobrerepresentación que trae consigo el inciso y fracción citados.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

23. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral en sustitución de la anterior Comisión Federal Electoral, como un organismo público, autónomo, depositario de la autoridad electoral, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Dicha reforma trajo consigo una nueva organización electoral más completa y mejor estructurada que busca garantizar una mayor certeza, legalidad, objetividad y confiabilidad a los procesos comiciales elevándo, además, la calidad de éstos al introducir el servicio electoral profesional.

Sin embargo, en cuanto a la integración de dicho organismo electoral, es nuestra opinión, que aún es susceptible de perfeccionarse, si bien es cierto que reconocemos la necesidad de que la conducción de los procesos electorales debe llevarse a cabo por el gobierno dada su complejidad, administrativa y técnica, también lo es que los partidos políticos y los ciudadanos en general no deben estar ajenos a dicho proceso, por lo que proponemos una reorganización en dicho organismo electoral que tome en consideración los siguientes postulados:

- 1) La necesidad de propiciar una participación mayor y más directa de los ciudadanos, obteniendo con ello nuevos cauces de participación democrática;
- 2) La necesidad de incorporar a los partidos políticos bajo un favorable criterio equitativo para que actúen por igual como representantes de la entidad de interés público que corresponde a cada uno de ellos conforme a nuestra Constitución y no bajo el actual criterio que sustenta su participación acorde a su fuerza electoral; y
- 3) Que partiendo de los considerandos anteriores, partidos políticos y ciudadanos coadyuven en la vigilancia de los procesos electorales, lo cual proporcionará mayor certeza y credibilidad a los mismos y evitará los tan debatidos cuestionamientos que provoca la sobrerrepresentación en cualquier ámbito.

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL Y COLEGIOS ELECTORALES.

24. El sistema de calificación electoral vigente en México hasta antes de 1977, fué el contencioso político o de autocalificación. A raíz de las reformas de 1977, se introduce en México una dualidad en los sistemas de calificación electoral que se manifiesta al conservar, por un lado, el sistema de autocalificación para la Cámara de Senadores y, por el otro, al implantar un sistema de calificación mixto para la Cámara de Diputados, determinando la existencia de un recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de dicha Cámara ante la Suprema Corte de Justicia.

En 1986, se deroga el mencionado recurso y se unifica nuevamente el sistema de calificación aplicable a ambas Cámaras, al establecer un sistema mixto con la participación un Tribunal Electoral. La instalación de dicho Tribunal, cuyos integrantes eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, vino a constituir una evolución lógica de los Tribunales Especializados que se había venido dando en nuestro sistema jurídico, sin embargo, la organización, regulación y atribuciones que le fueron otorgados, no obstante que en su momento constituyeron un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano, no fueron suficientes para garantizar la certeza, legalidad, objetividad, y confiabilidad que los procesos comiciales requieren.

Fué así que en 1990 se creó un nuevo Tribunal Electoral, ahora integrado con un mayor número de magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República. La nueva estructura, regulación y atribuciones del Tribunal, lo fortalecieron en su organización y competencia frente a los Colegios Electorales, a quienes ahora no solamente se les han restringido sus originales atribuciones, sino que se ven condicionados para modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, cuando tales resoluciones impliquen la existencia de violaciones a las reglas de admisión y valoración de pruebas en la motivación del fallo correspondiente o en los casos en que éste sea contrario derecho, y siempre y cuando la modificación o revocación de las resoluciones se apruebe con una mayoría calificada de votos, emitida por las dos terceras partes de los miembros que estén presentes en la sesión del Colegio que haga la calificación.

Ahora bien, con base en lo anterior, estimamos pertinente concretar una propuesta que traería aparejada beneficios a nuestro sistema político-electoral y

representativo. Dicha propuesta se ciñe a la implantación de un sistema contencioso jurisdiccional en México, con la consiguiente derogación de los Colegios Electorales previstos en el artículo 60 constitucional y el fortalecimiento del Tribunal Electoral, al que se le dotaría de una nueva integración que garantice la certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad de sus resoluciones.

Las razones que motivan a sugerir lo anterior, son las siguientes:

- 1) El sistema contencioso jurisdiccional es un sistema que ha sido practicado con éxito en países como Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela.
- 2) La evolución histórica que en esta materia ha tenido nuestro país ha tendido al fortalecimiento de un Tribunal Especializado con el consiguiente detrimento de los Colegios Electorales.
- 3) A nivel federal, lo anterior se ve reflejado con las reformas constitucionales de 1990, mismas que habiendo otorgado la facultad a los Colegios Electorales de modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, restringen dicha facultad a los casos en que aquéllas sean violatorias de las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas, sean contrarias a derecho o carezcan de la debida motivación, además de exigir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión del Colegio que haga la calificación, para que proceda la correspondiente modificación o revocación.
- 4) A nivel local, el antecedente inmediato lo encontramos en las recientes reformas constitucionales que se han llevado a cabo en enero de 1992 en el Estado de Guerrero, mismas que restringen aún más que la Constitución Federal las facultades del Colegio Electoral con el correspondiente fortalecimiento de su Tribunal Electoral.

Dichas reformas, al artículo 25 en su parte conducente señalan:

“...sus resoluciones (del Tribunal Electoral) se sujetarán a las siguientes reglas:

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- a) Cuando sean aprobadas por unanimidad no proceda juicio ni recurso alguno, ni podrán ser modificados o revocados por el Colegio Electoral; y
 - b) Cuando sean aprobados por mayoría de votos, el Colegio Electoral, contando con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá modificarlas o revocarlas”.
- 5) En nuestra opinión, las razones aludidas por los partidarios del sistema de autocalificación para la conservación de este sistema dentro del marco jurídico mexicano, carecen de la fuerza y el peso que alguna vez tuvieron. La afirmación anterior, toma vigor si tomamos en consideración que el sustento de dicho sistema está: 1) En el principio de a la división de poderes, de modo que los prosélitos de la autocalificación consideran que cada poder es independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en los asuntos que no son de su competencia. En tal sentido, afirman que el Poder Legislativo es independiente y, por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o Judicial; 2) En la reflexión de que al permitir que otro poder o entidad ajeno al legislativo calificara sus elecciones, implicaría socavar su fuerza y debilitarlo a él y a todo el sistema político y constitucional al enfrentar a los poderes entre sí; 3) En el argumento de que la calificación por parte de cualquier órgano ajeno al poder legislativo estaría desvirtuando el mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente a sus representantes.

Ahora bien, refutando cada una de las consideraciones anteriores, encontramos que: 1) Aquellos cuyo sustento subyace en el principio de división de poderes, son ahora cuestionables en virtud de que dicho principio si bien es cierto que constituyó el dogma del constitucionalismo del siglo XIX, también lo es que en la actualidad se ha modificado profundamente y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y forma de limitación del poder, y al sustentarse un nuevo principio de colaboración entre poderes que responde a las necesidades político, sociales y democráticas de nuestros tiempos; 2) En la materia que nos ocupa, el valor protegido no es el poder en sí mismo, sino la validez, el respeto, la legalidad, la objetividad, y la imparcialidad en la designación de los representantes que ejercen el poder, que ante todo son representantes del pueblo; 3) En cuanto a la consideración que se apoya en la idea de que la calificación de las elecciones del Poder Legislativo, desvirtúa el

mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente sus representantes, es muy cuestionable, sobre todo si tomamos en cuenta que esta facultad de elegir democráticamente a sus representantes recibirá una tutela mayor si es garantizada por un cuerpo especializado y ajeno a intereses vinculantes a la materia que se ventila, que si dicha tutela está a cargo de personas cuyos intereses están estrechamente vinculados lo que lo hace susceptible de caer en la imparcialidad que produce el ser juez y parte.

- 6) En México, después de la creación, primero, del Tribunal Contencioso Electoral y, después, del Tribunal Federal Electoral, se cuenta con bases suficientemente sólidas que servirían de entrada a un sistema de calificación contencioso jurisdiccional o heteroaplicativo, el cual tendría su acceso al sistema jurídico mexicano por vía de una reestructuración normativa cuyo punto de partida sería el actual Tribunal Federal Electoral.
- 7) El nuevo Tribunal Federal Electoral deberá contar con la competencia y atribuciones que le corresponden como órgano jurisdiccional especializado y autónomo, obligado a proporcionar una justicia inmediata a través de resoluciones expeditas dotadas de un carácter definitivo, obligatorio y vinculante sometidos, desde luego, a los principios de certeza, legalidad, objetividad, e imparcialidad.
- 8) Para garantizar la sujeción a los principios mencionados, el Tribunal Federal Electoral deberá adoptar un nuevo método de designación de elección de sus miembros, que bien podría darse a través de la creación de un sistema institucional de designación donde las magistraturas sean adjudicadas a los mejores oponentes de los diversos órganos ahí representados.

26. México ante los cambios que se han venido gestando en el mundo y los que está viviendo internamente, debe reorientar su sistema democrático y representativo, partiendo de la realidad que vive y configurando el esquema adecuado a las nuevas necesidades políticas, sociales, económicas y culturales que se están presentando.

Este cambio es sin duda responsabilidad de todos de manera que partidos políticos, medios de comunicación, gobierno, sociedades intermedias y ciudadanía en general están obligados a ser autores en él.

Debemos estar concientes de que en México como en el mundo en general, el sistema representativo y los partidos políticos se encuentran en crisis, una crisis propiciada en buena medida por el descuido de las instituciones que mermaron la representación ciudadana descuidando la defensa de intereses y desconociendo la realidad.

Muestra de ello es la creación de nuevos canales y sistemas de comunicación entre pueblo y gobierno, y el surgimiento de líderes no partidistas que interpretan en mejor modo los requerimientos del pueblo.

Ante esta realidad, el gobierno debe preocuparse por fortalecer el actual sistema representativo propiciando las condiciones necesarias que abran decididamente la posibilidad de acceso al poder a los distintos partidos políticos. Ello, para que exista un verdadero pluralismo político que rechace la hegemonía o privilegio de unos sobre otros y establezca condiciones de igualdad de competencia.

Dentro de este mismo marco, deberá preocuparse por devolver la confianza del voto al electorado, pudiendo empezar por la implantación de sistemas que permitan dar claridad en los resultados electorales y que los problemas que se puedan presentar sean la excepción y no la regla como hasta ahora lo han sido.

Por otra parte, se verá en la necesidad de fortalecer los sistemas de democracia semidirecta que, a nuestro juicio, constituyen el cauce adecuado para satisfacer las necesidades de una forma más inmediata de participación dentro de una realidad tan dinámica y ante el ineludible requerimiento de involucrar más a los ciudadanos que reclaman cada vez con mayor fuerza el ser escuchados no sólo cada 3 o 6 años cuando manifiestan su voto en las elecciones, sino que requieren ser partícipes de las decisiones que de una u otra forma afectan su vida cotidiana.

Respecto a los partidos políticos, éstos deberán replantearse su calidad de entidades de interés público, de representación política y de intermediarios de la voluntad soberana y de la práctica del gobierno, así como actuar como verdaderos representantes de intereses, implementando mecanismos que eviten la desvinculación con la realidad, desarrollando una verdadera labor de proselitismo en la ciudadanía y perfeccionando los sistemas de elección y selección interna de sus candidatos a los diversos puestos de elección popular, de manera que se permita desechar a los candidatos frívolos, deshonestos, corruptos o incompetentes.

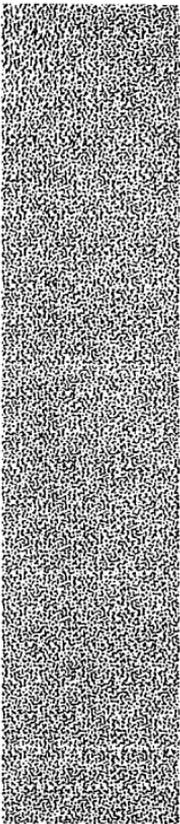
En cuanto a los medios de comunicación y las sociedades intermedias, tienen junto con el gobierno y los partidos políticos, la enorme responsabilidad de informar y formar a los ciudadanos a manera de hacerlos verdaderamente libres, entendiéndolo por ello la capacidad de elegir entre opciones que verdaderamente conozcan, la mejor. De la misma forma deben buscar la integración más adecuada que los lleve a ser partícipes de la "democracia consensual" entendiéndola no solo como el consenso mismo, sino como el respeto que dentro de la heterogeneidad del pluralismo procura hacer prevalecer el interés general del bien común a los intereses personales o de grupo, facilitando con ello la relación adecuada entre formas y procedimientos que hagan posible que nuestra forma de vida se acerque más a nuestro tan añorado ideal democrático.

No podemos dejar a un lado, la enorme responsabilidad que pesa sobre la ciudadanía en general, misma que tiene que asumir el derecho y la obligación que le corresponde de participar responsablemente en la vida política del país en que vive.

Nuestro compromiso es y debe ser alcanzar una apertura al verdadero pluralismo político en el marco de nuestra Constitución y de nuestra realidad política, porque debemos tener presente que la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría; sino también la protección a la minoría, el juego auténtico jurídicamente tutelado entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría, y a la mayoría efectivamente ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público, porque ni la impotencia de la minoría, ni la parálisis de la mayoría respaldan una auténtica democracia, la que además debe dar cabida a la cada vez mayor necesidad de participación ciudadana que exige nuestro tiempo.

Finalmente, es nuestro interés destacar de manera especial que el sistema democrático de gobierno sólo se puede dar en el seno de un pueblo preparado, informado, conciente y respetuoso de la dignidad humana, de la verdad, la libertad y el derecho, por lo que requerimos de dicha educación que será firme instrumento del cambio y freno a la arbitrariedad y manipulación política.

220



A P E N D I C E

222

C U A D R O I
EVOLUCION HISTORICO JURIDICA
DEL ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL

ARMED SERVICES UNIVERSITY
JANUARY 1950

CONSTITUCION 1917

ARTICULO 41º.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

REFORMAS

6/XII/1977 - ARTICULO 41o.-

.....
.....
.....
.....

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades

TEXTO VIGENTE

ARTICULO 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

6/IV/1990.- ARTICULO 41.-

Los partidos.....
Los partidos.....
Los partidos.....
En los procesos.....
Los partidos.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

En los procesos Electorales Federales, los partidos Políticos Nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación, de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para presentar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamientos de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a Poderes Legislativo y ejecutivos y por

representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de resoluciones electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos, por el

tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros

Ejecutivo. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.



C U A D R O II
EVOLUCION HISTORICO JURIDICA
DEL ARTICULO 54 CONSTITUCIONAL

CONSTITUCION 1817

ARTICULO 54o.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

REFORMAS

22/V/1963 - ARTICULO 54o.-

La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I.-Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II.-Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III.-Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás

6/VI/1990 (TEXTO VIGENTE)

ARTICULO 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas 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 uno y medio 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 lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

candidatos del mismo partido, en todo el país;

IV.- Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

14/II/1972 - ARTICULO 54º.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52º y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la Ley Electoral y, en lo segundo, a las reglas siguientes:

I.- Todo Partido Político Nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios.

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

II.- Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean acreditados diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veinticinco diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

III.- Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

IV.-
V.-

6/XII/1977 - ARTICULO 54o.-

La elección de los 100 diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) No haya obtenido 60 o más constancias de mayoría, y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo; le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación, en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

15/XII/1986.- ARTICULO 54o.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

I.-

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que se número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III.- Al partido que cumpla con lo dispuesto en las fracciones I y II de

este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la listas correspondientes.

IV.- En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

A) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

B) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

C) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

D) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

6/VI/1990.- ARTICULO 54.- la elección..



C U A D R O III
EVOLUCION HISTORICO JURIDICA
DEL ARTICULO 60 CONSTITUCIONAL

CONSTITUCION 1917

ARTICULO 60o.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

REFORMAS

6/XII/1977-ARTICULO 60o.-La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia, considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo de proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución,

TEXTO VIGENTE

Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a

misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

22/IV/1981-ARTICULO 60o.-
La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiere reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

.....
.....

15/XII/1986-ARTICULO 60o.-
Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por todos los presuntos diputados que hubieren

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

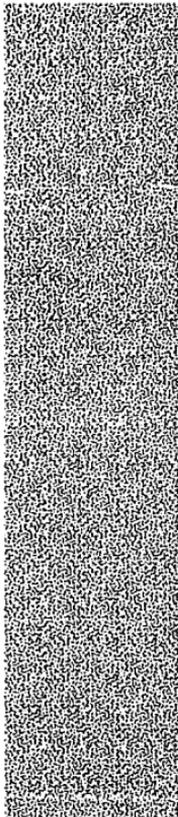
obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerán los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas

**estas resoluciones tendrán el carácter
de definitivas e inatacables.**

6/IV/1990.- ARTICULO 60.-



C U A D R O I V
ESTRUCTURA POR NIVEL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ESTRUCTURA POR NIVEL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Nivel	Denominacion	Organos		
		De direccion	Ejecutivos y tecnicos	De vigilancia
Nacional	Organos Centrales	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comision Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		1 Consejero del Poder Ejecutivo 4 Consejeros del Poder Legislativo 6 Consejeros magistrados * Representantes partidistas, a razon de uno por cada 100% de la votacion nacional y sin que ningun partido pueda tener mas de 4 * Puede aumentar el numero si aumenta el numero de representantes partidistas	Director General Secretario General Ejecutivo del Registro Federal de Electores Ejecutivo de Organizacion Electoral de Prerrogativas y Partidos Politicos Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Ejecutivo de Capacitacion Electoral y Educacion Civica Ejecutivo de Administracion	Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razon de uno por cada partido politico Representante del Instituto Nacional de Estadistica, Geografia e Informatica (INEGI)
De Entidad Federativa	Delegacion	Consejo Local		Comision Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 Integrantes de la Junta Local Ejecutiva 6 Consejeros Ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Voccal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organizacion Electoral Vocal de Capacitacion Electoral y Educacion Civica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razon de uno por cada partido politico
Distrital	Subdelegacion	Consejo Distrital	Junta Local Ejecutiva	Comision Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores
		5 Integrantes de la Junta Local Ejecutiva 6 Consejeros Ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Voccal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organizacion Electoral Vocal de Capacitacion Electoral y Educacion Civica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razon de uno por cada partido politico
Municipal	Oficina		Oficina Municipal	
De Seccion	Casilla	Mesa Directiva		Representantes generales de los partidos politicos a nivel distrital
		1 Presidente		Representantes de los partidos politicos ante las mesas directivas de casillas

C U A D R O V
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.
CONSEJO GENERAL

CUADRO V
Instituto Federal Electoral
Consejo General

PRESIDENTE
(SECRETARIO DE GOBERNACION)

CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO

1 DIPUTADO PROPUESTO POR LA MAYORIA	1 SENADOR PROPUESTO POR LA MAYORIA
1 DIPUTADO PROPUESTO POR LA PRIMERA MINORIA	1 SENADOR PROPUESTO POR LA PRIMERA MINORIA

6 CONSEJEROS MAGISTRADOS

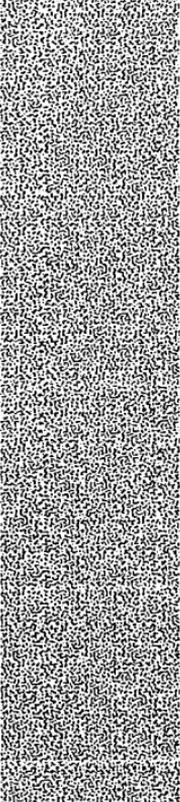
REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES*

PARTIDO REVOLUCIONAL INSTITUCIONAL	PARTIDO ACCION NACIONAL	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA	PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCION NACIONAL	PARTIDOS COM REGISTRO POSTERIOR A LA ELECCION
4	2	1	1	1	

DIRECTOR GENERAL

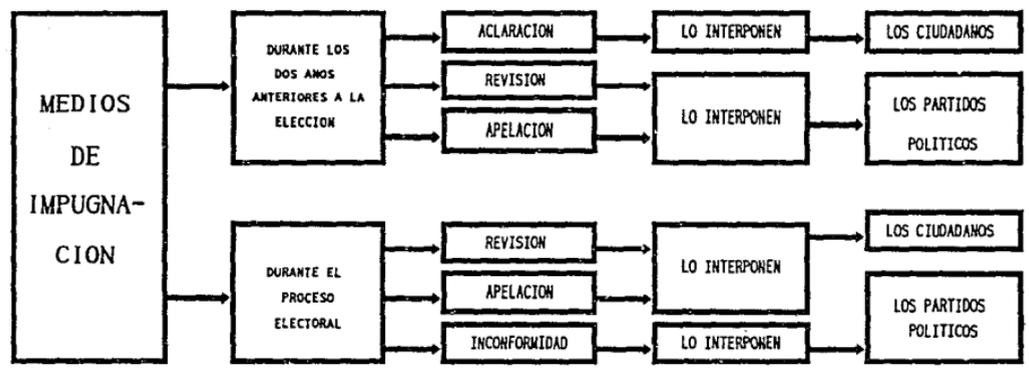
SECRETARIO DEL CONSEJO

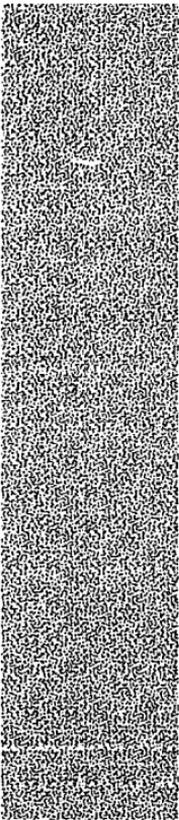
* NUMERO DE REPRESENTANTES DE ACUERDO CON LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL 6 DE JULIO DE 1988.



C U A D R O VI
MEDIOS DE IMPUGNACION DURANTE
LOS DOS AÑOS ANTERIORES A
LA ELECCION Y DURANTE EL
PROCESO ELECTORAL

MEDIOS DE IMPUGNACION DURANTE LOS DOS AÑOS ANTERIORES A LA ELECCION Y DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

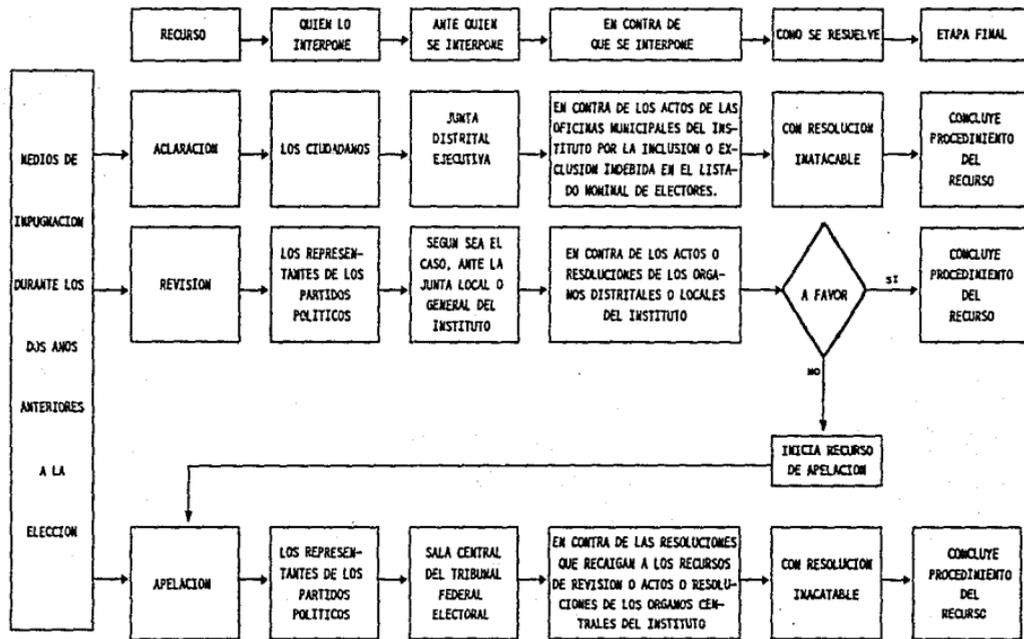




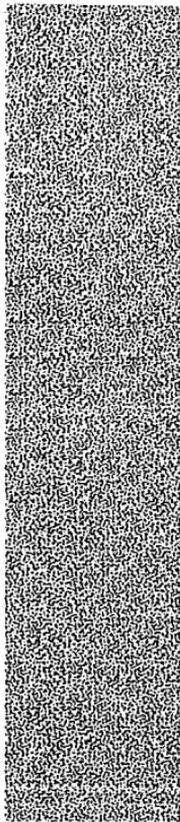
C U A D R O V I I
MEDIOS DE IMPUGNACION DURANTE
LOS DOS AÑOS ANTERIORES A LA
E L E C C I O N

CUADRO VII

MEDIOS DE IMPUGNACION DURANTE LOS DOS AÑOS ANTERIORES A LA ELECCION

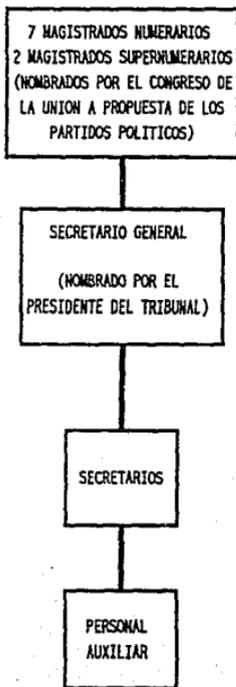


C U A D R O VIII
MEDIOS DE IMPUGNACION DURANTE
EL PROCESO ELECTORAL



C U A D R O IX
ESQUEMA COMPARATIVO.
ESTRUCTURAS ORGANICAS DE
LOS TRIBUNALES ELECTORALES
E N M E X I C O

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ELECTORAL

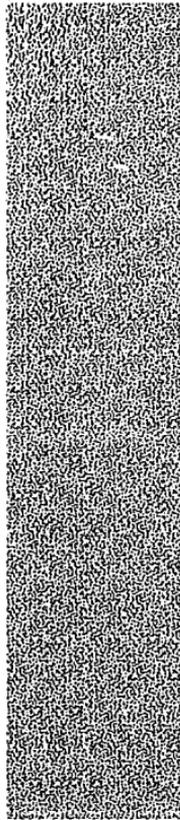


TRIBUNAL FEDERAL
ELECTORAL



- ACTUA SOLO DURANTE EL PROCESO ELECTORAL
TIENE SU SEDE EN LA CABECERA DE CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL
- LOS MAGISTRADOS SON ELECTOS POR EL CONGRESO DE LA UNION
DE LA TERNA PROPUESTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

C U A D R O X
SUPUESTOS DE VOTACION Y SUS
EFECTOS EN LA REPRESENTACION
P R O P O R C I O N A L



Supuestos de votación y sus efectos en la representación proporcional

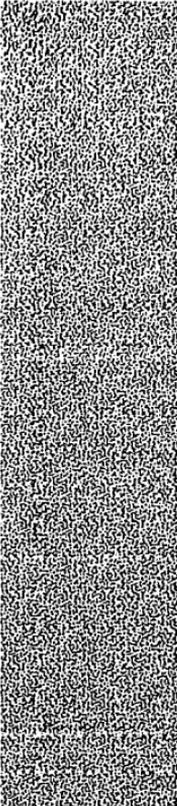
Votos del partido mayoritario	Efectos	Relación entre % de votos y % de curules
0%-34%	Curules equivalentes al porcentaje de los votos	Igual
35%-50%	Curules para obtener la mayoría absoluta más 2 diputados por cada punto porcentual superior al 35%	Sobrerrepresentación
51%-59%	Curules para obtener la mayoría absoluta más 2 diputados por cada punto porcentual superior al 35%	Sobrerrepresentación ligera
60%-70%	Curules equivalentes al porcentaje de los votos	Igual
71%-100%	350 curules	Subrepresentación

C U A D R O X I
I N T E G R A C I O N D E L A C A M A R A D E
D I P U T A D O S

CUADRO XI

INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA XLVI A LA LV LEGISLATURA

	PRI	PAN	PPS	PARM	PCM	PDM	PST	PSUM	PRT	PMT	PFCRN	PMS	TOTAL
XLVI (64-67)	178	18	9	5									210
XLVII (67-70)	178	20	10	5									213
XLVIII (70-73)	178	20	10	5									213
XLIX (73-76)	192	23	10	6									231
L (76-79)	195	20	12	10									237
LI (79-82)	296	43	11	12	16	12	10						400
LII (82-85)	299	51	10			12	11	17					400
LIII (85-88)	289	41	11	11		12	12	12	6	6			400
LIV (88-91)	265	100	48	33							36	18	500
LV (91-94)	319	89	12	15							25		400



B I B L I O G R A F I A

-
- **ANDRADE SANCHEZ, Eduardo**, *Introducción a la Ciencia Política*, México. Colección de textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla 1983.
 - **ANDREA SANCHEZ, Francisco José de**, "Comentario al artículo 41 Constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada Instituto de Investigaciones Jurídicas. Mexico, UNAM. 1990.
 - **ARISTOTELES**, *La Política*, Colección Austral España Colde, 1983.
 - **BARQUIN ALVAREZ, Manuel**, "La Reforma Electoral de 1986-1987, en México, Retrospectiva y análisis", Instituto Interamericano de Derecho Humano. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. (CAPEI) *Cuaderno de CAPEI* núm 22, San José 1987.
 - "Algunas reflexiones en torno a las propuestas formuladas sobre la democratización del Distrito Federal teniendo en cuenta su condición de Sede de los Poderes", *Renovación Política 1986*.
 - **BERRUETO PURREDA, Federico**, "La Representación Proporcional", *Revista Nexos*, Agosto 1991.
 - **BISCARRETI DIRUFFIA, Paolo**, *Derecho Constitucional*, traducido del italiano por Pablo Lucas Verdu, 3a. ed. Madrid, Editorial Tecnos. Serie de Ciencia Política, 1987.
 - **BOBBIO, Norberto**, *El Futuro de la Democracia*, trad. del italiano por José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
 - *La renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1987.
 - *Diccionario de Política*, trad del italiano por Raúl Crisafro, Alfonso García, Mariano Martín y Jorge Tula, 2a. ed, 2 tomos y suplemento, México, Siglo XXI Editores, 1984.
 - **BOLLAERT, Luis Federico**, "La Crisis de la Representación Política en el Estado Democrático Constitucional", *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* No. 2 Buenos Aires. Julio 1979.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio**, *Las Garantías Individuales*, 22a. ed., México, Ed. Porrúa. 1991.
- **BURKE, Edmund**, *Textos Políticos*, trad. del inglés por Vicente Herrero, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- **CARPIZO, Jorge**, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980.
- “El sistema Representativo en México”, *Estudios Constitucionales*, 2a. ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, Mexico, UNAM, 1983.
- “La Reforma Política Mexicana de 1977”, *Estudios Constitucionales*, 2a. ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, México, UNAM, 1983.
- “El Sistema Representativo en México”, *Revista Jurídica Veracruzana*, Núm. 2, Abril-Mayo-Junio. México, 1972.
- **CARRANCA Y RIVAS, Raúl**, “Los derechos políticos del Pueblo Mexicano como garantías constitucionales del Gobernado”, *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Informe de actividades, proceso electoral, 1987-1988*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988.
- **CARRE DE MALBERG, R.**, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1954.
- **CARRILLO PRIETO, Ignacio**, “Reforma Electoral y Reforma Política”, *Anuario Jurídico Mexicano IX*, México, UNAM, 1982.
- Renovación Constitucional y Sistema Político, Reforma 1982-1988. Estudio Jurídico Político*, México, Ed. Porrúa, 1988.
- **CISNEROS RAMOS, Carlos F.**, “El nuevo sistema de lo Contencioso Electoral”, *Teoría y Praxis Administrativa*, (Democracia y Procesos Electorales), Instituto de Administración Pública de Nuevo León A. C. vol 1, núm 3 México, Julio-Septiembre, 1987.

- **COLMER, Josep M**, "Teoría de la democracia en el Utilitarismo", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Jul-Sep., 1987.
- **CORTEZ GARCIA GRANADOS, Jaime**, "La participación del ciudadano en el Gobierno del Distrito Federal", Síntesis del Derecho que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Teoría y Praxis Administrativa*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León A. C., Vol. 1, núm 3, México, Julio-Sep., 1987.
- "El Nuevo Sistema de Escrutinio en la Cámara de Diputados", *Teoría y Praxis Administrativa*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A. C., Vol. 1, núm 3, México, Julio-Septiembre, 1987.
- **COTTERET, Jean Marie y CLAUDE Ermeri**, *Los Sistemas Electorales*, trad. del francés por J. García Bosch, Barcelona, Oí Kos-tav Ediciones, 1923.
- **CHANES NIETO, Jose**, "Referendum e Iniciativa Popular", *Teoría y Praxis Administrativa*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León A. C., Vol. 1, núm. 3, México, Julio-Septiembre, 1987.
- **DAVALOS MARTINEZ, Héctor**, "Comentario al artículo 56 Constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1990.
- "Comentario al artículo 73 Constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM, 1990.
- **DE VEGA, Pedro**, "Significado Constitucional de la Representación Política", *Revista de Estudios Políticos de Madrid*, Núm 44, Nueva Epoca. Marzo-Abril, 1985.
- **D'ORS, Alvaro**, "El problema de la Representación Política", *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- **DUBLAN, Manuel Y LOZANO, José**, *Colección Completa de disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Edición Oficial. T. IX México.
- **DUVERGER, Maurice**, *Los partidos políticos*, trad. del francés por Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, trad. del francés por Eliseo Aja Miguel A. Aparicio. et. al 1a. reimp., Barcelona, Editorial Ariel, 1986
- *El Sistema Parlamentario, Poder Real*, Buenos Aires, Schidrie Editor, 1973.
- **EKKERT, Stein.**, *Derecho Político*, Editorial Aguilar, Madrid, 1973.
- **ELIAS MUSI, Edmundo**, "Importancia del Juicio de Amparo en materia político-electoral", Informe del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Proceso Electoral. 1987-1988, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal 1988.
- **ESLAVA PEREZ, Ismael**, "La Representación Política de las minorías en el siglo pasado", *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1988.
- **FAUZI HAMDAM, Amad.**, "El Referéndum, institución genuinamente democrática que no debe circunscribir su aplicación al Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito Federal" en *Revista de investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, Año 4, Núm. 4, 1980.
- **FAYT, Carlos**, *Sufragio y Representación Política*, Buenos Aires, Bibliográfica OMEBA, 1988.
- *Derecho Político*, 7a. ed., Tomo I y II, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1988.
- **FINLEY, Mosses**, *Vieja y Nueva Democracia*, Barcelona, Ed Ariel.
- **FINNER, Heernban**, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Editorial Trenos.

-
- **FINNER, S. E.**, *Política entre adversarios y Reforma Electoral*, trad del inglés por Sergio Aguayo Quezada, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
 - **FIX ZAMUDIO, Hector.**, "La Constitución y su Defensa" (ponencia general), *La Constitución y su Defensa*, México, UNAM, 1984.
 - "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano" y "La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano", *Reforma Constitucional y Legal 1982-1987. Reflexiones y Apuntes Bibliográficos*, México, UNAM, 1987.
 - "Ponencia presentada en la décima audiencia pública de consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Distrito Federal".
 - **FRIEDERICH, Carl. J.**, *Gobierno Constitucional y Democracia*, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975.
 - **GALLOWAY, George B.**, "El Papel de los Representantes", *Revista de Estudios Políticos de Madrid*, Núm. 20, Nov-Dic., 1961.
 - **GARCIA PELAYO, Manuel**, "Derecho Constitucional Comparado", *Revista de Occidente*, 3a. Edición. Granada, 1934.
 - **GONZALEZ SALAS, Jose Fernando**, "El Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su función y su Futuro", *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Informe de Actividades, Proceso Electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
 - **HAROLD J, Leski**, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. del francés por José Antonio González Casanova, Barcelona, Ediciones Ariel, 1971.
 - **HERVADA, Javier.**, "Derecho individual, democracia y cultura", en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile.
 - **HIDALGA, Luis de la**, "El Equilibrio del Poder en México".

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- **HORN HANS, Rudolf**, "Reflexiones Comparativas sobre cosenso real y partidos políticos", *Anuario Jurídico IX*, México, UNAM, 1982.
- **HUMBERTO, MARIA ENNIS**, "Referéndum", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXI, Ed. Driskill, 1977.
- **LANZ DURET, Miguel**, *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de nuestro régimen*, México, Norgus Editores, 1959.
- **LINARES QUINTANA, Segundo**, *Los Partidos Políticos en los Estados Unidos de Norteamérica*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1957.
- **LIONS, Monique**, "El Referéndum, la Delegación del Poder Legislativo y la responsabilidad de los ministerios de América Latina" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Aó V, Núm. 15.
- **LOPEZ MORENO, Javier**, *La Reforma Política en México*, México, Ediciones del Centro de Documentación Política, 1979.
- *Elecciones de ayer y mañana*, México, Corta-Armic. Editores, 1987.
- **LOWENSTEIN, Karl**, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1965.
- **MADRAZO CUELLAR, Jorge**, "La Obra Jurídica sobre la Reforma Constitucional en México". *Reforma Constitucional y legal 1982-1987. Reflexiones y apuntes Bibliográficos*, México, UNAM, 1987.
- "La Reforma Constitucional: Un estudio comparativo con énfasis al caso mexicano y norteamericano", *Memorias del Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado. México- Estados Unidos de América*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.
- "Comentario al artículo 65 Constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1990.

- **MADRAZO PINTADO, Carlos**, *Una aproximación Histórica-Jurídica a los ordenamientos electorales del Periodo 1812-1857*, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría, General de la República, México, 1985
- **MARTINEZ BAEZ, Antonio, e Iván Zavala**, *Ensayos sobre la Reforma Política*, Ediciones de la Gaceta Informativa. Comisión Federal Electoral, México, 1978.
- "Ponencia presentada en la primera audiencia pública sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", *Renovación Política*, México, 1987.
- **MOYAPALENCIA, Mario**, *La Participación Política en Democracia y Participación*, ENEP Acatlán, México, UNAM, 1982.
- **NATALE, Alberto**, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979.
- **NOHLEN, Dieter**, *La Reforma Electoral en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano. de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEI), 1987.
- **NUÑEZ JIMENEZ, Arturo**, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- **OSORIO Y FLORIT, Manuel**, "Plebiscito", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXII, Buenos Aires, Ed. Driskill, 1977.
- **PEREYRA, Carlos**, "Avance democrático en el Distrito Federal", Periódico "La Jornada" 15 de agosto, México, 1987 p.5
- **PETRI, A**, *Introducción al Estudio de Grecia*, Breviario del Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- **PRECIADO HERNANDEZ, Rafael**, "La democracia postulada por la Constitución de 1917", *Obra Jurídica Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- **RANEY, Austin**, *La Democracia y el Sistema de Partidos Políticos en los Estados Unidos de América*, Editorial Bibliográfica Argentina.
- **REVIDATTI, Gustavo A.**, "Iniciativa Popular en la Formación de Leyes", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XV, Ed. Driskill, 1977.
- **RODRIGUEZ LOZANO, Amador**, "Representación Política", *Diccionario Jurídico Mexicano*, T VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1.
- **SANCHEZ AGESTA, Luis.**, *Lecciones de Derecho Político*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México.
- **SANCHEZ BRINGAS, Enrique**, "Naturaleza Jurídica de lo Contencioso electoral", *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Informe de Actividades, Proceso Electoral 1987-1988*, México, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, 1988.
- **SAYEG HELU, Jorge**, *Las reformas y adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- **SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises**, *El Sistema de Constitución Mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1971.
- Secretaría de Gobernación, "Partidos políticos nacionales" (tercera y cuarta audiencia pública), *Renovación Política Electoral*, Audiencias públicas de Consulta Tomo I, Secretaría de Gobernación México, 1986.
- "Contencioso Electoral" (novena y décima audiencia pública), *Renovación Política Electoral*, Audiencias públicas de consulta Tomo I Secretaría de Gobernación México, 1986.
- Secretaría de la Presidencia. "La administración pública en la época de Juárez". Dirección General de estudios administrativos Tomo III México, 1974.

- **SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA**, *La Administración Pública en la Epoca de Juárez*, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1974.
- **SERRA ROJAS, Andrés**, *Sistema de Representación Proporcional en México*, México, Instituciones Políticas Mexicanas, 1972.
- **SIEYES, Emmanuel J.**, *¿Qué es el tercer Estado?*, traducción de José Rico Godoy, México, UNAM 1973.
- **SOLAZABAL, Juan J.**, "Representación y Pluralismo territorial. La Representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación", *Revista de estudios políticos de Madrid*, Núm 50, Nueva Epoca, Marzo-Abril. 1986.
- **SOUTHERN, R.W.**, "La formación en la Edad Media" en *Revista de Occidente*, Granada, 1954.
- **STEIN EKKEHART**, *Derecho Politico*, Madrid, Ed. Aguilar, 1973.
- **STUARTMILL, John**, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, México, Ed. Herrero, 1975.
- **TENA RAMIREZ, Felipe**, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17a. ed., México, Editorial Porrúa, 1989.
- *Leyes Fundamentales de México.*, Decimo Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1989.
- Intervención a título individual del 21 de Julio de 1977, en la última audiencia pública convocada por la Comisión Federal Electoral" efectuada en la Secretaría de Gobernación.
- **TORO CALERO, Luis del**, *La Suprema Corte de Justicia y el recurso de reclamaciones Jurídico-Electoral*, México, Ed. Impactos publicitarios, 1978.

Evolución Histórico Jurídica del Sistema Representativo Federal en México

- **TORRES DEL MORAL, Antonio**, "Democracia y Representación en los orígenes del Estado Constitucional", *Revista de Estudios Políticos de Madrid*, Núm. 203, Sep-Oct., 1975.
- "Crisis del mandato Representativo en el Estado de Partidos", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Num. 14. Verano 1982.
- **UVALLE BERRONES, Ricardo**, "Tiempos históricos del poder Presidencial en México", *Teoría y Praxis Administrativa* (Democracia y Procesos Electorales) Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A. C. Vol 1, núm 3, México, junio-septiembre, 1987.
- **VALADEZ, Diego, y Ruiz Massieu, Mario**, *La Transformación del Estado Mexicano*, México, Ed. Diana, 1989.
- **VALADEZ, Diego**, *Las transformaciones del Poder Legislativo Mexicano en la Constitución Política*, México, UNAM, 1987.
- **VANOSI, Jorge A. Reynaldo**, *El ministerio de la República Política*, Buenos Aires, Ediciones América, 1972.
- **VARIOS.**, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
- **VILLAR DE LA TORRE, Ernesto y otros.**, *Historia Documental de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1984.
- **ZARCO, Francisco**, *Historia del Congreso Constituyente*, Colegio de México.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General.

Le y Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Código Federal Electoral

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

FE DE ERRATAS

Pag. 31, tercer párrafo

donde dice:

"... debiendo cumplirse también con los requisitos del multicitado artículo 72 constitucional."

debe decir:

"... de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 F. I constitucional."

Pag. 138, cuarto párrafo

donde dice:

"... siguiendo los cauces del artículo 72..."

debe decir:

"... siguiendo los cauces del artículo 135..."