



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"EL SENADO DE LA REPUBLICA, CAMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL (PROPUESTAS PARA SU INTEGRACION)".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANSELMO H. ZARAGOZA ESQUINCA

23/11/00

ASESOR: LIC. ESTEBAN MAYA ROMERO



NOVIEMBRE 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Te doy gracias SEÑOR, por haberme creado, conservado y redimido; y porque siempre me has hecho sentir como un hijo predilecto, alguien muy importante para ti, porque cuando caí tu me ayudaste a levantarme; gracias te doy señor por concederme la dicha de alcanzar esta anhelada meta y por todos los demás beneficios que en este día y en toda mi vida he recibido de vuestra soberana voluntad. GRACIAS.

A MI PAPA

Porque gracias a su gran apoyo y consejo, así como su extraordinario ejemplo de lucha y dedicación, he podido alcanzar una de mis mayores metas, la cual representa la más valiosa herencia que pudiera recibir de usted. Y aunque se que nunca existirá en este mundo una forma de agradecer toda esa vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constantes; y porque se que siempre creyó en mí; por este medio deseo con todo el corazón darle mi más sincero AGRADECIMIENTO. Pidiéndole a Dios que lo conserve por siempre a mi lado. GRACIAS PAPA.

A MIS HERMANOS: ANGELES, FIDE, LUCY, LUPITA Y ANÍBAL.

Gracias por su gran amor y confianza, por sus ejemplos y por todo lo que a lo largo de mi vida me han enseñado, por que de ustedes aprendí lo maravilloso de ser niño, de ser estudiante y de ser hermano; porque sin ustedes no podría disfrutar de este momento, lo reconozco y lo agradeceré por siempre. GRACIAS por haber estado apoyándome, durante todo el tiempo de mi vida y de mi formación profesional. DIOS LOS BENDIGA.

A MI MAMÁ

El más sincero agradecimiento por el incuantificable amor, apoyo y confianza, que siempre ha depositado en mí; y porque gracias a usted he podido comprender día con día la importancia de la superación, de los valores morales y de la vida misma. Porque sus palabras siempre llenas de ese amor y ternura, que sólo usted tiene, han sido el impulso de todo lo que hasta hoy he logrado y porque se que Dios por medio de usted me ha bendecido, le doy las GRACIAS; y solo le pido a Dios que la bendiga. MIL GRACIAS MAMÁ, por todo este tiempo que le he robado pensando y preocupándose siempre por mí.

A LILIANA, MI NOVIA

Gracias Mi Amor, porque has sido un gran apoyo en la realización del presente trabajo, porque el genio verdadero es extraordinario y tiene que ser reconocido; porque tú eres la más bella personificación del sentimiento, y el verdadero espíritu que expresa la ternura, la pasión y el sentimiento. Gracias Mi Amor por todo aquello que me has dado: tu compañía, tus caricias, tu verdad y porque me has regalado un pedacito de tu vida y un corazón que nunca ha dejado de amar, porque tu vida en mi vida es un nuevo amanecer. A Dios siempre agradezco por haber hecho que nos conociéramos y permitir que lo nuestro día con día sea más y más. Te Amo.

A MIS ABUELITOS

ANSELMO: Porque se que desde el cielo siempre ha estado y cuidado de nosotros y porque siempre vivirá en mi corazón.

FIDE: Porque siempre me ha demostrado su gran cariño y comprensión y se que participará de este momento de alegría.

HILARIO: Por su gran legado de entereza y la forma objetiva de ver la vida, y ser una persona excepcional.

JUANITA: Por su gran cariño y porque se que compartirá conmigo este logro obtenido.

A MIS SOBRINOS:

Carlos Eduardo, Luis Ariel, Ángel de Jesús, Jessica Sarai y Vanesa Jetzeman; porque, se que estarán felices por este logro, y porque los quiero mucho, y espero que este momento, sea en su vida un estímulo que los motive a realizar todo lo que se propongan.

AL SENADOR PEDRO MACIAS DE LARA

Con sincero afecto y agradecimiento, por haberme brindado la excelente oportunidad de colaborar con él y, compartir conmigo gran parte de su experiencia, hecho que sin duda alguna es la base del presente trabajo, pero sobre todo por su amistad.

A MIS PROFESORES

A todos los profesores que a lo largo de la carrera compartieron sus conocimientos y experiencias que han contribuido a mi formación profesional.

A MIS COMPAÑEROS

A todos mis compañeros y amigos que hicieron de la etapa universitaria una experiencia excepcional.

A MI FAMILIA

Con todo mi aprecio a mis cuñados, tíos, primos, que de cierta forma han representaron, la motivación y los deseos de lograr esta anhelada meta. Gracias.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Porque el sentirme parte de ella es un hecho tan importante que me llena de gran orgullo y por brindarme la oportunidad de realizar esta importante meta.

AL LIC. ESTEBAN MAYA

Por brindarme su apoyo, por su valiosa y eficaz colaboración en la elaboración y revisión de la presente tesis, así como también por todos los conocimientos que ha compartido conmigo, y por haberme brindado su valiosa amistad.

A MIS AMIGOS

A todos mis amigos que siempre me motivaron y apoyaron para alcanzar esta anhelada meta.

MI AGRADECIMIENTO

A todas las personas y compañeros de trabajo que en algún momento me brindaron su apoyo y una palabra de aliento.

“Cuando se hace una estatua, no se puede estar siempre sentado en el mismo lugar; hay que verla por todas partes: de lejos, de cerca, desde arriba, desde abajo en todos los sentidos”.

(Montesquieu: *Cuadernos*)

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I.....	15
1.- El Estado.....	17
1.1.- Etimología.....	17
1.2.- Origen teórico.....	18
1.2.1.- Teorías propuestas para explicar el Origen del Estado.....	18
1.2.1.1.- Teoría Teológica.....	18
1.2.1.2.- Doctrinas del Pacto Social.....	19
1.2.1.3.- Teoría Histórica.....	20
1.2.1.3.1.- Matriarcado.....	21
1.2.1.3.2.- Patriarcado.....	21
1.3.- Las Primeras Organizaciones Estatales.....	22
1.3.1.- La Polis.....	22
1.3.1.1.- Platón.....	24
1.3.1.2.- Aristóteles.....	25
1.3.2.- Roma.....	26
1.3.2.1.- Las Civitas Romana.....	27
1.3.2.2.- Polibio.....	39
1.4.- La Edad Media.....	30
1.4.1.- Santo Tomás de Aquino.....	33
1.5.- El Estado Moderno.....	34
1.5.1.- Las Doctrinas Políticas (El Siglo de las Luces).....	35
1.5.1.1.- Nicolás Maquiavelo.....	36
1.5.1.2.- Juan Bodino.....	37
1.5.1.3.- Tomas Hobbes.....	38
1.5.1.4.- John Locke.....	40
1.5.1.5.- Barón de Montesquieu.....	44
1.5.1.6.- Juan Jacobo Rousseau.....	47
1.6.- El Ordenamiento Constitucional Moderno.....	49
1.6.1.- Inglaterra.....	49
1.6.2.- Francia.....	50
1.6.3.- Estados Unidos.....	51
1.7.- El Estado Contemporáneo.....	51
1.7.1.- Concepto.....	52
1.7.2.- Elementos.....	54
1.7.2.1.- Territorio.....	54
1.7.2.2.- Población.....	56
1.7.2.3.- Gobierno.....	57
1.8.- Las Formas de Estado y Gobierno.....	58

1.8.1.- Las Formas de Gobierno.....	58
1.8.1.1.- La Monarquía.....	58
1.8.1.2.- La República.....	59
1.8.2.- Formas de Estado.....	60
1.9.- Conclusiones	61
CAPITULO II.....	63
2.- El Estado Federal.....	65
2.1.- Orígenes.....	66
2.2.- El Federalismo en México.....	71
2.2.1.- El Origen del Estado Federal Mexicano.....	71
2.2.2.- Constitución de 1812.....	75
2.2.3.- Constitución de 1824.....	76
2.2.3.1.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	78
2.2.3.2.- Las Bases Orgánicas de 1843.....	79
2.2.3.3.- Acta de Reformas de 1847.....	79
2.2.4.- La Constitución de 1857.....	81
2.2.4.1.- Las Leyes de Reforma.....	84
2.2.5.- La Revolución Mexicana y su Producto.....	86
2.2.5.1.- La Constitución de 1917.....	88
2.2.5.2.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal Mexicano.....	86
2.3.- Conclusiones.....	99
CAPITULO III.....	103
3.- El Senado	105
3.1.- Etimología.....	106
3.1.1.- Grecia.....	107
3.1.2.- Roma.....	107
3.2.- Europa.....	108
3.2.1.- Inglaterra.....	108
3.2.1.1.- La Cámara de los Lores.....	109
3.2.1.2.- Facultades.....	110
3.2.2.- Francia.....	111
3.2.2.1.- El Senado	112
3.2.2.1.1.- Elección.....	114
3.2.3.- Alemania.....	115
3.2.3.1.- El Parlamento.....	116
3.2.3.1.1.- Facultades.....	117
3.2.4.- Suiza.....	119
3.2.4.1.- La Confederación Suiza.....	120
3.2.4.2.- La Asamblea Federal.....	120

3.2.4.2.1.- El Consejo Nacional.....	120
3.2.4.2.2.- El Consejo de los Estados.....	121
3.2.4.2.3.- Atribuciones.....	121
3.3.- Norteamérica.....	123
3.3.1.- Estados Unidos.....	123
3.3.1.1.- El Senado	124
3.3.1.2.- Facultades.....	125
3.3.2.- Canadá.....	126
3.3.2.1.- Evolución Política.....	127
3.3.2.2.- El Marco Constitucional.....	127
3.3.2.3.- La Monarquía.....	127
3.3.2.4.- El Régimen Federal.....	128
3.3.2.5.- El Sistema Parlamentario.....	129
3.4.- América Latina.....	129
3.4.1.- Argentina.....	130
3.4.1.1.- La Cámara de Senadores.....	132
3.4.1.2.- Integración y Atribuciones.....	132
3.4.2.- Brasil.....	133
3.4.2.1.- La República.....	137
3.4.2.2.- La Cámara de Senadores.....	138
3.4.2.3.- Facultades.....	138
3.4.2.4.- Facultades Exclusivas.....	140
3.4.3.- Venezuela.....	141
3.4.3.1.- Antecedentes.....	141
3.4.3.2.- El Senado	143
3.4.3.3.- Integración.....	144
3.4.3.4.- Atribuciones.....	144
3.5.- Israel.....	145
3.5.1. El Poder Legislativo La Kneset.....	146
3.6.- Marruecos.....	147
3.6.1. La Monarquía.....	152
3.6.2.- El Parlamento.....	153
3.6.2.1. Competencias Legislativas.....	155
3.7.- México.....	157
3.7.1.- Antecedentes Históricos del Senado Mexicano	157
3.7.2.- El Sistema Bicameral.....	158
3.7.2.1.- Requisitos para ser Senador	159
3.7.2.2.- Composición de la Cámara de Senadores.....	169
3.7.2.3.- Independencia y Libertad del Senador	160
3.7.2.4.- Funcionamiento.....	161
3.7.2.5.- Facultades.....	163
3.7.2.6.- Facultades Exclusivas.....	170
3.8.- Conclusiones.....	171

CAPITULO IV.....	175
4.- El Derecho Electoral.....	177
4.1.- Elementos.....	178
4.2.- Sus Fuentes.....	179
4.2.1. - Históricas.....	179
4.2.2. - Reales.....	179
4.2.3. - Formales.....	180
4.3.- ¿Voto o Sufragio?.....	180
4.3.1.- Cómo Entender el Sufragio.....	182
4.3.2.- Funciones del Sufragio.....	182
4.4.- Sistemas electorales.....	183
4.4.1.- Definición.....	184
4.4.2.- Funciones.....	185
4.4.3.- Organización de los Sistemas Electorales.....	185
4.4.3.1. - Las Circunscripciones Electorales.....	185
4.4.3.2. - Formas de Candidatura y Votación.....	186
4.4.3.3. - De los Votos a los Escaños.....	188
4.4.4.- Tipos Básicos de Sistemas Electorales.....	190
4.4.4.1.- Sistemas de Mayoría.....	191
4.4.4.1.1. - Mayoría Relativa.....	191
4.4.4.1.2. - Mayoría Absoluta.....	192
4.4.4.2.- Representación Proporcional.....	193
4.4.4.2.1.- Voto Único Transferible.....	195
4.4.4.2.2. - El Método de Mayor Residuo.....	195
4.4.4.2.3. - El Método D'Hondt.....	195
4.4.4.2.4. - El Método de Sainte-Laguë.....	195
4.4.4.3.- Sistemas Mixtos.....	196
4.4.4.3.1. - Sistema Mayoritario con Lista Proporcional adicional.....	196
4.4.4.3.2. - Representación Proporcional Compensatoria.....	197
4.4.4.3.3. - Representación Proporcional Personalizada con barrera legal.....	197
4.5.- Algunos Países de Europa.....	198
4.5.1. - Inglaterra.....	198
4.5.2. - Francia.....	199
4.5.3. - España.....	199
4.5.4. - Alemania.....	200
4.6.- Otros de América Latina.....	200
4.6.1.- Argentina.....	201
4.6.2.- Brasil.....	202
4.6.3.- Chile.....	204
4.6.4.- Costa Rica.....	205
4.6.5.- Perú.....	206
4.6.6.- Uruguay.....	207
4.7.- El Parlamento Europeo.....	209

4.7.1.- Antecedentes.....	209
4.7.2.- Sistemas Electorales para la Elección del Parlamento Europeo en los Países Miembros.....	210
4.8.- Efectos de los Sistemas Electorales.....	211
4.9.- Sistemas de Partidos.....	214
4.9.1.- Antecedentes.....	215
4.9.2.- Características.....	215
4.9.3.- ¿Qué son los Sistemas de Partidos?.....	216
4.9.4.- Funciones.....	217
4.9.5.- Clasificación.....	217
4.10.- Conclusiones.....	222
CAPITULO V.....	227
5.- El Senado Mexicano y la Representación Proporcional.....	229
5.1.- Desarrollo de los Sistemas Electorales en México (1917-1996).....	230
5.1.1.- Ley Electoral de 1917-1918.....	231
5.1.2.- Ley Electoral de 1946.....	234
5.1.3.- Ley Federal Electoral de 1951.....	236
5.1.4.- Las Reformas de 1963 y 1971.....	237
5.1.5.- Las Reformas Constitucionales de 1977.....	239
5.1.5.1.- La fuerza motriz que impulsó la Reforma.....	241
5.1.5.2.- Exposición de Motivos de la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977.....	241
5.1.6.- Reforma Política Electoral de 1986.....	247
5.1.6.1.- El Código Federal Electoral.....	249
5.1.6.2.- Fórmulas de Asignación para los Diputados por el principio de Representación Proporcional.....	251
5.1.7.- La Reforma Electoral de 1989-1990.....	253
5.1.7.1.- La Representación Proporcional.....	253
5.1.7.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).....	255
5.1.7.3.- Exposición de Motivos.....	256
5.1.7.3.1.- De la Representación Proporcional.....	257
5.1.8.- Reformas de 1993-1994.....	261
5.1.8.1.- COFIPE.....	262
5.1.8.1.1.- Composición de los Órganos Legislativos.....	262
5.2.- Técnica de Sainte-Laguë.....	267
5.3.- La Elección de Senadores.....	273
5.3.1.- La Constitución Federal de 1824.....	273
5.3.2.- La Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836.....	274
5.3.3.- Las Bases Constitucionales de 1843.....	274
5.3.3.1.- El voto particular de Mariano Otero.....	275
5.3.4.- El Acta Constitucional de Reformas de 1847.....	279

5.3.5. - La Constitución de 1857.....	280
5.3.5.1. - El Debate de 1856-1857.....	280
5.3.5.2. - Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867.....	285
5.3.5.3. - Adiciones y Reformas de 1874.....	287
5.4.- El Senado en el Constituyente de 1917.....	287
5.4.1.- Reformas de 1917 a la fecha.....	289
5.5.- La Reforma Constitucional de 1996.....	290
5.5.1.- Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	292
5.5.2.- La Reforma Electoral Definitiva.....	298
5.5.3.- Reserva de los Senadores del PRD.....	299
5.6.- Mi Propuesta.....	301
5.7.- Conclusiones.....	310
A N E X O S	319
1.- Sistemas Electorales de América Latina: Senados.....	321
2.- Características de Composición de los Tipos de Sistemas Electorales.....	322
3.- Composición de las Cámaras en Distintos Países.....	323
3.- Tipología de Sistemas Electorales.....	325
BIBLIOGRAFIA	327

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de las ideas políticas y de la doctrina jurídica, un gran número de pensadores y filósofos políticos han tratado de explicar el origen, estructura y funcionamiento del Estado.

Desde el nacimiento de la democracia directa en Grecia, la forma como funcionan los Estados ha sido el tema por excelencia de la literatura política. Sin embargo, no es, sino hasta la aparición de Nicolás Maquiavelo -fundador de la Teoría Política Moderna-, que la sistematización se hace de manera más rigurosa. En este sentido y a partir de los estudios de Maquiavelo, y posteriormente el inicio de la época denominada "*Filosofía de la Ilustración o Siglo de las Luces*", que es para el pensamiento europeo, el punto de referencia para el análisis de los sistemas de gobierno. Tomas Hobbes, con su "*Leviathan*", en donde propone la primera teoría del Pacto Social; Juan Bodino quien incorpora el primer concepto de soberanía; John Locke con el liberalismo político y Montesquieu que señalaba la necesidad de la división de poderes, en donde las atribuciones que tiene el Estado deben de ser distribuidas entre los distintos órganos de gobierno a fin de mantener un equilibrio y una actividad de contrapeso en dicha división, hecha con la finalidad de evitar que una sola persona tuviera la potestad absoluta del poder. Teoría que fue adoptada por los países nacientes de la época. En donde el ejemplo más claro de la historia política lo conforman los Estados Unidos de Norteamérica.

De esta forma los Estados Unidos de Norteamérica tienen el gran mérito de ser los creadores de la nueva modalidad estatal contemporánea, conocida como *Estado Federal o Federalismo*, quien sienta sus principales bases en la limitación de poder y el eventual abuso de éste; influenciando a los demás países nacientes, dada su notable exposición del pensamiento y de la doctrina referente al sistema de pesos y contrapesos.

Así el pensamiento norteamericano recoge dos concepciones de organización y funcionamiento del Estado para fundar las bases del sistema federal: División de poderes al interior del gobierno central y distribución de competencias a lo largo del territorio nacional.

De esta forma nace el Senado -aunque sabemos que existía ya desde la época romana-, en la promulgación de la constitución Federal Norteamericana en donde adquiere las características de cómo hoy lo conocemos, como otro factor inherente al federalismo, el cual se define como: "una forma de organización

política cuyo objetivo es compartir el poder y conseguir la unidad de las Entidades Federativas sin destruir su identidad original”¹.

La institución del Senado fue creada, para garantizar la igualdad de los Estados ante la Federación, lo cual constituye un reconocimiento a la identidad de cada Entidad, pese a la desigualdad en su extensión y población. La igualdad de voto concedida a cada Estado es el reconocimiento constitucional a la soberanía que en lo individual conserva cada uno de ellos, además se convierte en un instrumento para proteger a cada entidad de las amenazas externas.

El Senado se constituye en forma genérica para que ninguna resolución nacional sea aprobada sin el voto favorable de la mayoría del pueblo por medio de su representación nacional –diputados–, y de la mayoría de los Estados.

En nuestro país, el *Senado de la República*, tiene una historia rica y muy compleja, a lo largo de más de siglo y medio de vida independiente de la nación. En efecto, el Senado surge junto con la República Independiente en el año de 1824, cuando se discutió la necesidad que el poder legislativo fuera un sistema bicameral, sabiamente defendido por fray Servando Teresa de Mier, Miguel Ramos Arizpe, entre muchos otros, para evitar la omnipotencia de la mayoría de la población representada en la Cámara de Diputados, mediante el contrapeso de las distinta Entidades Federativas, en el cual todos tenían la misma presencia numérica, sin considerar el tamaño de su población.

Sin embargo, esta idea no fue de igual aceptación por el constituyente de 1857, quienes tras haber tenido la experiencia amarga de las constituciones centralistas del 36, 43 y en lo que hasta ese momento se había convertido tan noble institución; consideraron que el Senado era un órgano conservador y de corte eminentemente aristocrático, adverso a los intereses de la República Federal Restaurada, razón por la cual lo suprimieron durante un periodo aproximado de dieciocho años. Es hasta 1875 de conformidad con el Decreto publicado el 13 de noviembre de 1874, después de las fracasadas gestiones de Juárez, el entonces Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, fundó triunfantemente su propuesta bajo el argumento que en una República Federal, las dos Cámara sirven para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de diputados elegidos en un número proporcional a la población representa el

¹ Tena Ramírez Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano” Edit. Porrúa, México 1985 pág. 101

elemento popular; un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado representa el elemento Federativo.

Posteriormente, ya finalizada la dictadura de Porfirio Díaz, el constituyente de 1917, retomó con mayor fuerza y con gran espíritu nacionalista la idea de instalar un Poder Legislativo Bicameral que respondiera a la realidad del país en la situación que en ese momento se encontraba, para lo cual se le dota de amplias facultades, muchas de las cuales permanecen en lo esencial durante buena parte de los gobiernos posrevolucionarios sin mayores cambios, aunque no siempre acordes con la realidad política que vive el país, razón por la cual se han desatado diversas controversias sobre su naturaleza jurídica o existencia como Cámara de Representación netamente federal.

Como motivo del presente trabajo, es mi interés abordar el tema del Senado, como parte fundamental del Estado Federal, reconociendo la necesidad del mismo como una institución de fortaleza y credibilidad política, en donde todos los Estados, se encuentren igualmente representados, por los hombres más concientes y dispuestos a defender los intereses de la nación y de la población en general.

Para todo lo anterior el primer capítulo lo he denominado *El Estado*, en el cual he intentado abordar de manera genérica las teorías que explican el origen del mismo, las primera organizaciones que existieron, así como también enunciar a algunos de los principales autores que contribuyeron de forma inminente para la elaboración del concepto moderno de Estado; citando de la misma forma los primeros ordenamientos constitucionales que influyeron en el pensamiento de la época hasta llegar al concepto de Estado que actualmente se reconoce con sus elementos esenciales y características propias en la tipología de las formas de Estado y de Gobierno.

En el segundo capítulo, se abordarán los temas directamente relacionados con el *Estado Federal* desde sus orígenes en la Constitución Norteamericana, sus características y finalidades. Así como también su instauración en el sistema jurídico mexicano pasando por la Constitución Gaditana de 1812, el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año, haciendo breve referencia de las Constituciones Centralistas que rigieron durante una larga etapa la vida

institucional de México hasta la Constitución de 1857 en donde nuevamente se retomó la forma Federal de Estado, misma que ratifica la Constitución de 1917 y que hasta la fecha sigue vigente dentro del derecho positivo mexicano.

Entendiendo al Sistema Federal particularmente el nuestro, me remito al análisis muy general de los diferentes países o Estados que adoptan el sistema bicameral, orientándome básicamente en las *Cámaras Altas* o el *Senado*, donde pasamos desde el origen etimológico de la palabra senado, hasta el papel que desempeña en Inglaterra como la *Cámara de los Lores*, Francia como *Senado*, Alemania como Consejo Federal (*Bunderast*), Suiza, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, entre otros; y finalmente, hasta llegar a nuestro Senado de la República mencionando entre otras cosas, sus antecedentes, los requisitos de elegibilidad, facultades, etcétera.

De esta forma paso al capítulo IV en donde abundo en el *Derecho Electoral*, su concepto, sus fuentes, analizando si es usada de manera correcta la palabra voto cuando se encuentra estrechamente vinculada con el Derecho Electoral, como lo podemos entender, sus distintos tipos; posteriormente, aunado a todo lo anterior mencionare a los sistemas electorales subcapítulo de suma importancia en el presente trabajo ya que al entender la razón de estos y ligados al tipo de representación que desempeña el Senado en nuestro país nos dará una perspectiva más clara del objetivo del presente trabajo; mencionare también que son, para que sirven, su tipología que va desde los sistemas electorales de mayoría, los de representación proporcional y los mixtos o combinados; los efectos que producen; así también incorporo algunos ilustrativos del tipo de sistemas electorales que han adoptado algunos países de Europa y América Latina; mencionando dentro del mismo capítulo a los sistemas de partidos, partiendo de la definición de Duverger de manera general y finalizando con la de Giovanni Sartori.

Por último en el capítulo V se estudiarán los distintos sistemas electorales que con el transcurso de los años, se fueron incorporando en la vida político-electoral de México, pasando también por los diferentes cambios que ha sufrido la H. Cámara de Senadores, desde su integración hasta su tipo de elección, en donde nos podremos dar cuenta como esta "institución de eficacia no probada", no se ha podido consolidar como lo que verdaderamente representa, pues tal vez debido a la falta de conocimiento del legislador federal. En realidad,

un análisis cuantitativo muy rigurosos de las elecciones mexicanas en este período formativo del nuevo régimen no tendría el significado que se le puede atribuir en los auténticos sistemas pluripartidistas, puesto que en nuestro caso hay elementos para sospechar que las cifras rara vez reflejaron la realidad del sufragio. Fenómenos tales como la abstención, la manipulación de los votos, el fraude y en general la ausencia de una tradición democrática propiciaron que los resultados cuantitativos de las elecciones reflejen mal los fenómenos cualitativos y sustanciales de la vida política mexicana.

CAPITULO I

EL ESTADO

SUMARIO: 1.- El Estado, 1.1.- Etimología, 1.2.- Origen teórico, 1.2.1.- Teorías propuestas para explicar el Origen del Estado, 1.2.1.1.- Teoría Teológica, 1.2.1.2.- Doctrinas del Pacto Social, 1.2.1.3.- Teoría Histórica, 1.2.1.3.1.- Matriarcado, 1.2.1.3.2 Patriarcado, 1.3.- Las Primeras Organizaciones Estatales, 1.3.1.- La Polis, 1.3.2.- Platón, 1.3.3.- Aristóteles, 1.3.4.- Roma, 1.3.4.1.- Las Civitas Romana, 1.3.4.2.- Polibio, 1.4.- La Edad Media, 1.4.1.- Santo Tomás de Aquino, 1.5.- El Estado Moderno, 1.5.1.- Las Doctrinas Políticas (El Siglo de las Luces), 1.5.1.1.- Nicolás Maquiavelo, 1.5.1.2.- Juan Bodino, 1.5.1.3.- Tomas Hobbes, 1.5.1.4.- John Locke, 1.5.1.5.- Barón de Montesquieu, 1.5.1.6.- Juan Jacobo Rousseau, 1.6.- El Ordenamiento Constitucional, 1.6.1.- Inglaterra, 1.6.2.- Francia, 1.6.3.- Estados Unidos, 1.7.- El Estado Contemporáneo, 1.7.1.- Concepto, 1.7.2.- Elementos, 1.- Territorio, 2.- Población, 3.- Gobierno, 1.8.- Las Formas de Estado y Gobierno, 1.8.1.- Las Formas de Gobierno, 1.8.2.- Formas de Estado.

1. - El término Estado, para designar a la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado Moderno.¹

Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana, mismos que trataremos de analizar en el desarrollo del presente capítulo.

1.1. -ETIMOLOGÍA

La palabra Estado proviene de la voz latina "status". Sin embargo, ésta no quiere decir que los romanos la hubieran utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Es decir, el término Estado fue ajeno a la antigüedad, pues en esa época al hablar de la comunidad eran usados preferentemente las denominaciones de "polis, res pública o imperium"².

¹ Debemos de tener presente que en la antigüedad, forma de estado y forma de gobierno eran considerados sinónimos. Había cierta razón, pues se trataba, por lo general, de organizaciones políticas parecidas y simples, con poblaciones escasas y asentadas en territorios reducidos.

²Cf. De la Cueva Mario, " La Idea del Estado", Edit. UNAM, México 1986.Pág. 41.

La palabra "status" significa "condición", o en toda caso "constitución", con estos significados, se entiende que la palabra "status" exigía de un genitivo o adjetivo que expresara claramente de qué constitución o condición se trataba.³

Por lo tanto, se deduce que el término *status* no era usado de manera especial, si no que tenía que ser acompañado por un genitivo para su perfección, es decir al ser usado, no puede tener el significado específico de "Estado".

1.2.-ORIGEN TEÓRICO.

"El problema del origen del Estado puede examinarse de un punto de vista histórico o desde un punto de vista racional, según sea el método que se adopte para elaborar la Teoría del Estado"⁴.

"Sin embargo, cuando se trata de resolver el problema relativo al origen del Estado, también es posible auxiliarse del método filosófico al tratar de definir, no cuando se origina un Estado determinado, sino cuándo se plantea en abstracto el origen del mismo, y se trata de resolver este problema de la aparición histórica del Estado, no refiriéndose a uno en concreto, sino de manera general"⁵.

1.2.1. - TEORÍAS PROPUESTAS PARA EXPLICAR EL ORIGEN DEL ESTADO.

"Algunos tratadistas consideran que se pueden agrupar en tres categorías las doctrinas que tratan de explicar el origen del Estado: la teológica, la del pacto social y la histórica"⁶.

1.2.1.1. TEORÍA TEOLÓGICA.

La teoría teológica dice que el Estado es creado por Dios. El origen del Estado es, entonces sobrenatural⁷.

³ Ibidem.

⁴ Porrúa Pérez Francisco. "Teoría del Estado". Edit. Porrúa. México 1996. Pág. 409.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

1.2.1.2.- LAS DOCTRINAS DEL PACTO SOCIAL.

Las doctrinas del pacto social afirman que el Estado es una creación humana, es obra de la voluntad del hombre, y su origen se encuentra en el pacto social.

“Es decir cuando los hombres se agrupan con sus semejantes, estableciendo entre sí una serie de relaciones, una intercomunicación de ideas y de servicios, fundamentalmente por la división de las tareas, nos encontramos en presencia de un hecho de naturaleza social. Estos hechos sociales han existido desde la aparición del hombre y seguirán existiendo mientras subsista la

⁷ Génesis 1. 1 En el principio creó Dios los cielos y la tierra. 2 La tierra era caos y confusión y oscuridad por encima del abismo, y un viento de Dios aleteaba por encima de las aguas. 3 Dijo Dios: «Haya luz», y hubo luz. 4 Vio Dios que la luz estaba bien, y apartó Dios la luz de la oscuridad; 5 y llamó Dios a la luz «día», y a la oscuridad la llamó «noche». Y atardeció y amaneció: día primero. 6 Dijo Dios: «Haya un firmamento por en medio de las aguas, que las aparte unas de otras.» 7 E hizo Dios el firmamento; y apartó las aguas de por debajo del firmamento, de las aguas de por encima del firmamento. Y así fue. 8 Y llamó Dios al firmamento «cielos». Y atardeció y amaneció: día segundo. 9 Dijo Dios: «Acumúlense las aguas de por debajo del firmamento en un solo conjunto, y déjese ver lo seco; y así fue. 10 Y llamó Dios a lo seco «tierra», y al conjunto de las aguas lo llamó «mares»; y vio Dios que estaba bien. 11 Dijo Dios: «Produzca la tierra vegetación: hierbas que den semillas y árboles frutales que den fruto, de su especie, con su semilla dentro, sobre la tierra.» Y así fue. 12 La tierra produjo vegetación: hierbas que dan semilla, por sus especies, y árboles que dan fruto con la semilla dentro, por sus especies; y vio Dios que estaban bien. 13 Y atardeció y amaneció: día tercero. 14 Dijo Dios: «Haya luceros en el firmamento celeste, para apartar el día de la noche, y valgan de señales para solemnidades, días y años; 15 y valgan de luceros en el firmamento celeste para alumbrar sobre la tierra.» Y así fue. 16 Hizo Dios los dos luceros mayores; el lucero grande para el dominio del día, y el lucero pequeño para el dominio de la noche, y las estrellas; 17 y puso Dios en el firmamento celeste para alumbrar sobre la tierra, 18 y para dominar en el día y en la noche, y para apartar la luz de la oscuridad; y vio Dios que estaba bien. 19 Y atardeció y amaneció: día cuarto. 20 Dijo Dios: «Bullen las aguas de animales vivientes, y aves revoloteen sobre la tierra contra el firmamento celeste.» 21 Y creó Dios los grandes monstruos marinos y todo animal viviente, los que serpean, de los que bullen las aguas por sus especies, y todas las aves aladas por sus especies; y vio Dios que estaba bien; 22 y bendijolos Dios diciendo: «sed fecundos y multiplicaos, y henchid las aguas en los mares, y las aves crezcan en la tierra.» 23 Y atardeció y amaneció: día quinto. 24 Dijo Dios: «Produzca la tierra animales vivientes de cada especie: bestias, sierpes y alimañas terrestres de cada especie.» Y así fue. 25 Hizo Dios las alimañas terrestres de cada especie, y las bestias de cada especie, y toda sierpe del suelo de cada especie: y vio Dios que estaba bien. 26 Y dijo Dios: «Hagamos al ser humano a nuestra imagen, como semejanza nuestra, y manden en los peces del mar y en las aves de los cielos, y en las bestias y en todas las alimañas terrestres, y en todas las sierpes que serpean por la tierra. 27 Creó, pues, Dios al ser humano a imagen suya, a imagen de Dios le creó macho y hembra los creó. 28 Y bendijolos Dios, y dijoles Dios: «Sed fecundos y multiplicaos y henchid la tierra y sometedla; mandad en los peces del mar y en las aves de los cielos y en todo animal que serpea sobre la tierra.» 29 Dijo Dios: «Ved que os he dado toda hierba de semilla que existe sobre la haz de toda la tierra, así como todo árbol que lleva fruto de semilla; para vosotros será de alimento. 30 Y a todo animal terrestre, y a toda ave de los cielos y a toda sierpe de sobre la tierra, animada de vida, toda la hierba verde les doy de alimento.» Y así fue. 31 Vio Dios cuanto había hecho, y todo estaba muy bien. Y atardeció y amaneció: día sexto. Génesis 2 1 Concluyéronse, pues, los cielos y la tierra y todo su aparato, 2 y dio por concluida Dios en el séptimo día la labor que había hecho, y cesó en el día séptimo de toda la labor que hiciera. 3 Y bendijo Dios el día séptimo y lo santificó; porque en él cesó Dios de toda la obra creadora que Dios había hecho. 4 Esos fueron los orígenes de los cielos y la tierra, cuando fueron creados. Cfr. Génesis, “La Santa Biblia”. Edit. Verbo Divino. México 1995. Pág. 5,6,7.

humanidad, porque se derivan de su misma naturaleza, que en forma necesaria sigue al asociarse impulsos irresistibles”⁸.

“Pero tienen otro matiz determinados hechos sociales, derivando de esa clasificación de la presencia de ellos de circunstancias especiales que los especifican como políticos, esto es lo que se conoce como *EL ESTADO CONTRACTUAL BASADO EN EL PACTO SOCIAL*”⁹.

1.2.1.3.- TEORÍA HISTÓRICA

La teoría histórica afirma que el Estado es un fenómeno natural; que tiene un origen histórico, derivado de la vida misma de los hombres, a consecuencia de un proceso real y positivo.

“Según esta teoría, el Estado es un fenómeno natural, originado por el libre juego de las leyes naturales, entendiendo por éstas, no únicamente las estrictamente consideradas como tales, o sea las leyes físicas, sino las derivadas de las funciones espirituales del hombre, considerándolas también como fenómenos naturales”¹⁰.

El estudio de cuando se originó el Estado, tiene, en efecto, que apoyarse en los datos que proporcione el conocimiento histórico y tienen que utilizarse, igualmente, las conclusiones que aporte la sociología.

Dentro de la aportación de la sociología existen corrientes en relación con la posible forma social del hombre, que tratan de aflorar las organizaciones estatales ancestrales: el patriarcado, el matriarcado y las que buscan la explicación de los lazos de cohesión social entre la existencia en los vínculos primitivos de factores aglutinantes que existen.

⁸ Porrúa Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”. Edit. Porrúa. México, 1991. Pág. 28, 29.

⁹ Como nos podemos dar cuenta la sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, no permanece inmóvil, sino que los seres humanos que la integran desarrollan una actividad incesante. Pero esa actividad social por la presencia ineludible del orden jurídico que la rige queda por ello orientada en el sentido de las normas que la encauzan, y por ello lleva dentro de sí de manera necesaria un Pacto social. Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. “Teoría del Estado”. Edit. Porrúa. México, 1996. Pág. 26.

¹⁰ De hecho el origen histórico del Estado, es un problema sociológico, pues el Estado surge de la especial estructuración de una sociedad humana, y desentrañar ese problema consistente en establecer que fenómenos dieron vida a la estructura estatal, de qué manera y en que momento se originó el vínculo político.

1.2.1.3.1.-MATRIARCADO.

Concibe la existencia de un núcleo familiar que gira alrededor de la figura femenina de la madre. Los estudiosos han considerado en la evolución histórica de las sociedades humanas, a esta etapa debido a que era la figura de la mujer el centro de organización de la familia toda vez que de ella nacían los hijos desconociéndole al padre su papel y dando lugar al culto de la fertilidad, considerando que se trataba de un ser sedentario, pues mientras los hombres salían a la cacería incierta, la mujer cultivaba y proveía de alimento seguro.

Sin embargo, al hablar del "matriarcado", en todo caso se trata de una etapa temporal, que en su momento y origen careció de sustento, ya que en poco tiempo se vio sustituido por la figura del patriarcado.

1.2.1.3.2.- PATRIARCADO.

"Se finca en lazos familiares o parentesco que establecen un origen común, que alcanzó un importante desarrollo en sociedades antiguas y dieron origen a familias definidas, que a su vez, entroncaron grupos sociales importantes de los pueblos de la antigüedad, la figura del patriarca como relevancia jurídica, podía imponer su autoridad sobre el resto de los miembros del grupo y dio lugar a fenómenos de liderazgo político desde el detrimento de la participación de la mujer a la cual se le consideraba con poca capacidad para intervenir y tomar decisiones importantes dentro de la vida pública"¹¹.

Estas dos organizaciones son las que básicamente se conocen, como el inicio de las organizaciones, naturales o comunitarias, que surgieron por la simple intuición natural del hombre, que guiados por la necesidad de unirse o conjuntarse en grupos de personas para defenderse de los demás, pero sin la existencia de una verdadera organización estatal como ahora la conocemos. Es decir, las funciones políticas se encontraban indiferenciadas o desconocidas.

¹¹ Ibidem.

1.3. - PRIMERAS ORGANIZACIONES ESTATALES.

“En los tiempos más primitivos, en los que floreció la civilización cretense, la *sociedad mecénica* y la *sociedad homérica*, se conocieron ya ciudades de cierta importancia, como *Cnosos* y *Micenas*, pero las unidades sociales y políticas fundamentales eran todavía los *genos*, que se constituían como clanes familiares más o menos poderosos. Los clanes al agruparse daban lugar a las *fratrias* y éstas a su vez, a las tribus”¹².

“En los poemas homéricos aparecen como jefe del *genos* un *basiléus*, o sea, un rey. Al agruparse varios *genos* y formar una unidad, ésta tenía un rey con más poder que se designaba con el nombre de *basiléuteros* (término comparativo que significa más rey), y la unidad más grande y fuerte tenía a su cabeza al *basiléutatos* (término superlativo que quiere decir el máximo rey). Este último, como verdadero jefe supremo, atendía los intereses espirituales y materiales de todos los *genos* de la ciudad”¹³.

“Esta organización primitiva fue declinada por los cambios sociales y económicos y dio lugar a las estructuras políticas de la Grecia Clásica, entre las cuales se destaca fundamentalmente, la ciudad-Polis. Estas Polis en donde se desarrollaron los episodios más importantes de la vida griega (Esparta, Atenas, Tebas, Corinto, Megara, Mileto y otras más, tanto en el continente europeo como en las islas, tanto en tierra firme como en las costas), dieron su merecido renombre a la antigua civilización helénica”¹⁴.

1.3.1.- LA POLIS

En la antigua Grecia, a la comunidad, levantada sobre la legitimidad de la esclavitud y que se encontraba constituida por aldeas, conformadas por grupos de familias o personas, se le denominaba o era conocida como la *Polis*. Aristóteles la enuncio como:

¹² González Uribe Héctor. “Teoría Política”, Edit. Porrúa México 1998. Pág. 144.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

“La comunidad natural de hombres libres creada para el bienestar de ellos sustentada en una organización económico esclavista, integrada por un grupo de familias y aldeas, de naturaleza autosuficiente y autárquica”¹⁵.

“Las Polis constituyeron, la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo nos indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más”¹⁶.

“En la Polis, encontramos a un ente real integrado por un pueblo, provisto de un gobierno, el cual sería distinto de cada uno de sus componentes, pues eran múltiples y muy diversos, por lo tanto, estaban divididos entre sí”¹⁷.

La ciencia del Estado de los griegos fue constituida sobre la base Ciudad, razón por la cual no podemos concebir o entender a la Polis griega como Estado-Territorio, ya que éstos, al referirse al Estado-Polis, lo describen únicamente como un conjunto de habitantes.

De la Polis griega, como un ente jurídico, organizado, podemos señalar: 1) Que se trataba de una sociedad diferenciada entre hombres libres, esclavos y cosas, lo cual impedía la aplicación general de las ideas democráticas; 2) Las Ciudades-Estado, eran múltiples y estaban, por lo tanto, divididas entre sí, dando lugar a una fragmentación política; 3) Prevalían ideas religiosas, junto a las ideas jurídicas y políticas.

Los griegos fueron los primeros en agruparse y organizarse; dentro de estas organizaciones dándoles el reconocimiento al hombre como persona respetando su status, dignificándolo y protegiéndolo, en las leyes creadas por ellos

¹⁵ Aristóteles, Justificó la esclavitud de la siguiente manera: Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados... Cfr: De la Cueva Mario. “La Idea del Estado” Edit. UNAM. México, 1986. Pág. 18, 19, 20.

¹⁶ La idea de la Polis, era básicamente la reglamentación de las comunidades como organización o agrupaciones de personas. Cfr. González Uribe Héctor. “Teoría Política”, Edit. Porrúa México, 1998, Pág. 143, 144.

¹⁷ De la Cueva Mario. Op. Cit. Pág. 44.

mismos, hecho por el cual aportan a la humanidad las siguientes concepciones importantes:

- 1) El concepto social y político del hombre, es decir, para ellos el ser humano sólo podía desenvolverse y estaba diseñado para hacerlo en comunidad con otros.
- 2) La concepción de hombre libre en el pensamiento griego, para ejercer la democracia.
- 3) El concepto definido de gobierno procurando explicar su razón.
- 4) La sujeción de las conductas a la ley¹⁸

1.3.1.1. -PLATON.

“En un plano de teoría política aparecen ya en la antigüedad clásica grecolatina, las obras de Platón. El gran filósofo ateniense, quien en su *Diálogo de la República*, hace un análisis de los diversos tipos de gobierno, señalando sus cualidades y defectos. A su modo de ver, los gobiernos iban pasando, en su evolución, de formas más perfectas a una situación de decadencia política. Para éste, el gobierno mejor y más perfecto era la aristocracia, o gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la timocracia o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia sino más bien, en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la oligarquía, cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final de este proceso degenerativo, venía la democracia, como consecuencia de la emancipación de las masas; y en último término la tiranía, que suponía la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas. Para Platón pues, había un ciclo de evolución de los gobiernos, desde el ideal, integrado por un grupo selecto de filósofos, únicos capaces de gobernar bien por su don de inteligencia abstracta,

¹⁸ Platón se convence de que la vida social debe descansar sobre las leyes que se da en los hombres, lo que parece constituir un anticipo a la idea del gobierno, de las leyes y la doctrina de la soberanía del pueblo como titular único de la facultad de legislar; o con otras palabras Platón habla de la comunidad humana como autora de las leyes que habrá de regirla, lo que a su vez implica que los llamados gobernantes no sean si no los guardianes encargados de la vigilancia de su cumplimiento. De la Cueva Mario. Op. Cit. pág.44.

hasta el peor y más corrompido, formado por tiranos que rigen por la fuerza a las masas desordenadas. Platón fue un adversario decidido de la democracia y uno de los críticos más agudos de la misma”¹⁹.

1.3.1.2.- ARISTOTELES

“ Filósofo griego autor de innumerables obras entre ellas *Ética Nicomaquea* y *La Política*, en la que expresa de manera extraordinaria su más puro y excelente estilo ideológico que caracterizo en esa época al pensamiento griego. En estas obras Aristóteles realiza al igual que Platón un estudio acerca de las formas de gobierno clasificándolas desde su muy particular punto de vista partiendo de la que a su entender es la mejor hasta llegar después de pasar por un proceso degenerativo de cada una de ellas a la peor de todas, así como también argumentando o adicionando cual es la clase social más apta par poder gobernar a una república, pero para poder comprenderlo de una mejor manera veamos en término muy genéricos cual fue su planteamiento: “los términos de consecución y gobierno tienen la misma significación, y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos de interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia. Cuando en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese a este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir, república o gobierno constitucional. De las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia. La tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, el interés de los ricos y la democracia en el de los pobres y ninguna de ellas mira a la utilidad común”²⁰.

¹⁹ González Uribe Héctor. Op. Cit. Pág. 395

²⁰ *Ibidem*.

Esta clasificación aristotélica, ha llegado a ser el modelo arquetípico de todas las clasificaciones de las formas de gobierno en la teoría política, haciendo solamente una observación de carácter lingüístico.

“Aristóteles es el campeón de la moderación política y de la estabilidad. Considera a la clase media como el factor determinante para ello. Y utilizando un lenguaje que sigue teniendo plena actualidad nos dice sabiamente: consideramos ahora cuál es la mejor forma de gobierno y cuál es la mejor clase de vida para la mayoría de las ciudades y para la mayoría de los hombres, sin asumir un nivel de virtud que esté por encima de personas ordinarias ni de una educación que requiera condiciones afortunadas de naturaleza y recursos, ni un régimen a medida de todos los deseos, sino una clase de vida tal que pueda participar de ella la mayoría de los hombres y un régimen que esté al alcance de la mayoría de las ciudades. Porque las llamadas aristocracias, de que acabamos de hablar, unas caen fuera de las posibilidades de la mayoría de las ciudades y otras son próximas a la llamada república, y por ello debe hablarse de ambas como de una sola. La decisión sobre todas estas cuestiones se funda en los mismos principios fundamentales. En efecto, si se ha dicho con razón en la ética que la vida feliz es la vida sin impedimento de acuerdo con la virtud y que la virtud consiste en un término medio, necesariamente la vida media será la mejor, por estar el término medio al alcance de la mayoría, y estos mismos criterios serán necesariamente los de la virtud o mandar de la ciudad y del régimen, porque el régimen es la forma de vida de la ciudad”²¹.

1.3.2.-R O M A.

“En Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico (*regnum*), se pasa a la República (509-27 a.C.) y se concluye con el imperio de la época clásica (que se extiende hasta 284 d.C.). En este largo lapso de tiempo se emplearon diversas expresiones para designar la situación política de los romanos, pero igual que en Grecia, se acentuó muchos más la pertenencia a la comunidad de ciudadanos como signo característico de lo político, que el mero hecho de vivir en un territorio determinado”²².

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

“Sobre los orígenes de Roma la ciencia moderna ha sustituido los relatos legendarios de los historiadores y poetas latinos. Según ésta, tres poblaciones concurren a su formación: una raza latina, los *Ramenenses*, que tenían por jefe a Rómulo; otra de raza sabina, los *Titienses*, bajo el gobierno de Tatio; y por último la raza etrusca, los *Lúceres*, cuyo jefe lleva el título de Lucuwio. La reunión de estos tres pueblos agrupados en tres tribus distintas, cada una de éstas estaba dividida en diez *curias*,²³ cada una comprendía un cierto número de gentes que bajo la autoridad de un rey constituyeron la ciudad romana”²⁴.

“Al igual que Grecia, Roma descansó sobre la esclavitud adoptando su integración del Estado con las mismas características que la Polis griega, pues los romanos se sentían y sabían miembros de una comunidad de hombres o personas libres que vivían dentro de un orden asegurado por un gobierno cuyos caracteres variaron con el transcurso de los años”²⁵.

1.3.2.1.- LAS CIVITAS ROMANA.

Las *Civitas*, era el concepto de desarrollo político del ciudadano romano, hombre libre preocupado por la justicia prácticamente de un derecho consuetudinario integrado familiarmente, dirigido por “el jefe de la *gens*”²⁶ y quien era copartícipe de las decisiones comunitarias.

El hombre en Roma o el romano nunca se distinguió por tener el pensamiento que caracterizó a los griegos, pero sí tuvo un gran sentido del derecho y de la *cosa pública* o *res pública*.

La *Civitas*, era la comunidad de todos los individuos, y la *res pública* la cosa común del pueblo o la comunidad, dichos conceptos, según entiendo,

²³ *Curia* parece puesto de *coviria*, reunión de hombres. De ahí viene, sin duda, *Quirites*, ciudadanos romanos que componían las *curias*. No era más que una división artificial. Petit Eugene. “Derecho Romano”. Edit. Porrúa. México 1985, Pág. 29.

²⁴ Petit Eugene. “Derecho Romano”. Edit. Porrúa. México 1985, Pág. 28.

²⁵ Cfr. Mario de la Cueva. La Idea del Estado. Edit. UNAM. México 1986. Pág. 26,27.

²⁶ Cada familia estaba colocada bajo la autoridad de un jefe *paters familias*, estos *patres* y sus descendientes componían las *gens* de las *curias* primitivas que formaban la clase de los *patricios* ellos constituyeron una nobleza de raza y ellos solos participaban del gobierno del Estado y gozaron de todos los privilegios del ciudadano romano. Eugene Petiti. Op. Cit. .29.

contenían un alto grado de colectividad, cuyo interés se anteponía al personal privado y que daba lugar al derecho público.

“Sin embargo, los romanos no concibieron el concepto frío y abstracto de una estructura estatal como la nuestra, con personalidad jurídica propia, indivisible, dotada de una población, un territorio y un gobierno”²⁷.

En su vasto tesoro lingüístico y de la doctrina jurídica, no se encuentra ninguna término que expresara la palabra Estado y por consiguiente, resulta falso traducir el términos *status-respublica* o *estatus civitas*, pues *res publica* significa lisa y llanamente el ser común y por consiguiente, al referirnos a *status respublica*, nos referimos a la condición ordenada sistemáticamente del ser común, y cuando citamos *status civitas*, decimos la condición ordenada o constituida de la comunidad de todos los ciudadanos.

Esta es una de las causas por las cuales no podemos hablar de un Estado romano si no de una comunidad de ciudadanos unidos por un sentimiento común e identificados por su convicción jurídica que los llevaban a actuar en beneficio colectivo.

“Tal vez la circunstancia que los grandes jurisconsultos romanos, nunca consideraron al estado como una persona jurídica, invisible, más allá de sus miembros, no es motivada en la ausencia de un poder de abstracción, sino en una forma, intento de conciencia, pues como se mencionó anteriormente, para ellos la vida política descansaba en la acción conjunta de todos los ciudadanos”²⁸.

Podemos decir que la República Romana se caracterizo por:

- 1.- Era eminentemente consuetudinaria;
- 2.- Reconocía fuertes lazos familiares, de origen y de ancestros comunes;
- 3.- Tenía un eminente corte social comunitario;
- 4.- Respetaban derechos políticos propios de los hombres libres;

²⁷ Mario de la Cueva. “La Idea del Estado”. Edit. UNAM. México 1986, Pág. 27

²⁸ Ibidem.

- 5.- Tenía un claro sentido del interés colectivo que dio lugar al derecho público;
- 6.- La entidad más completa para los auténticos y antiguos ciudadanos romanos era Roma, pues sus derechos no sufrían menoscabos; y
- 7.- Privaba un sentimiento etnocentrista, que privilegiaba al romano y subordinaba a los extranjeros en todos órdenes.

Con el transcurso de los años, surgió una nueva figura en Roma, "El Imperio", el cual en su origen era el título que otorgaban los guerreros al general victorioso y de la misma forma el título que el Senado otorgó a Octavio en el año 725 de la fundación de Roma, en años siguientes el mismo Senado concedió a la dignidad de Augusto, así como también la mayor parte de los poderes que correspondían a las diversas magistraturas. La palabra Imperio en ningún momento substituyó en Roma, a los términos *Civitas* y *Res pública*. "Por este procedimiento, llegó Octavio a una especie de poder absoluto, concibiendo al "Imperio" como poder o potestad pública, lo que dio por resultado un cambio en la titularidad del poder, pues éste, a partir de ese momento pasó del pueblo al emperador, es decir, la soberanía interna, concebida como la potestad de dictar e imponer el derecho se elevó a prerrogativa imperial"²⁹.

1.3.2.2. - POLIBIO

"Las ideas de Platón y Aristóteles acerca de las formas de gobierno fueron más tarde sujetas a una nueva elaboración por parte de Polibio, político e historiador griego que fue defensor de la liga Aquea, y poco tiempo después de la conquista de Macedonia por los romanos, fue deportado a Roma y conservado allí como rehén por varios años. En Roma pudo relacionarse con prominentes políticos y examinar muy de cerca las prácticas internas y la política exterior de los romanos. Le llamó especialmente la atención el hecho de que en un lapso de

²⁹ Desde la fundación de Roma, la forma de gobierno fue la monarquía, pero no una monarquía absoluta hasta esta etapa el rey no era más que el jefe de una especie de República aristocrática donde la soberanía pertenecía a los patricios, que componían las curias, ellos ejercían su poder en las asambleas o comicios, los *comitia curiata* el rey era elegido vitalicio por los comicios, que le conferían la autoridad suprema, era a la vez el jefe del ejército que mandaba en tiempo de guerra; el magistrado judicial tanto en lo civil como en lo criminal, y el alto sacerdote que velar por el regular cumplimiento de las ceremonias del culto público. A su muerte y mientras tenía lugar la elección del nuevo rey, el poder era ejercido por un *inter rex* tomado de el Senado. Eugene Petit. Op. Cit. Pág. 31.

tiempo relativamente corto Roma se hubiera levantado de la situación de un pequeño estado a la categoría de una potencia dominadora del mundo. Le impresionó en concreto la robustez y la estabilidad de la vida pública romana. Y creyó encontrar el secreto de ello en el principio de la constitución mixta, conforme al cual se mezclan equilibradamente en el estado las diferentes formas de gobierno”³⁰.

“Aceptaba las tres formas de gobierno señaladas por Aristóteles: la *monarquía*, la *aristocracia* y la *politeia* o *república*. Pero haciendo un análisis agudo de las mismas, que cada una de ellas llevaba en su interior el germen de su propia descomposición, por lo cual fácilmente degeneraban, con el tiempo, en formas desviadas o corrompidas”³¹.

“En la constitución romana encontraba Polibio una sabia y prudente mezcla de las tres formas de gobierno. Los *cónsules* que representaban el principio monárquico; el *senado*, el aristocrático; y los *comicios* o *asambleas populares*, el democrático. Lo mas interesante era que cada uno de esos tres poderes básicos del gobierno, siguiendo su tendencia natural, podía controlar y servir de contrapeso a los otros, de tal manera que ninguno de ellos fuera absoluto y pudiera contenerse oportunamente cualquier impulso agresivo”³².

“Pensaba también el historiador griego, siguiendo a Platón en su teoría de las transformaciones naturales de las formas de gobierno, que la humanidad seguía un cierto ritmo en sus cambios políticos, desde el gobierno de un solo jefe hasta el de la multitud. Este es el ciclo de la revolución política -decía Polibio- el curso señalado por la naturaleza, con sus correspondientes cambios en las constituciones, sus desapariciones y, finalmente, la vuelta al punto de donde partieron”³³.

1.4.-LA EDAD MEDIA

Se conoce como “Edad Media” o Medioevo, a un periodo de mil años, en la historia de Europa Occidental, que va del siglo V al XV de la era Cristiana.

³⁰ González Uribe Héctor. “Teoría Política”. Edit. Porrúa. México. 1998. Pág. 397.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

La caída del Imperio Romano de Occidente, es considerado por los grandes historiadores como el Inicio de la Edad Media, que fue el producto del surgimiento de una gran división de lealtades, por parte de los gobernados para con sus gobernantes, ya que el hombre hasta antes de ese tiempo, debía una gran lealtad al orden político establecido, costumbres, religiones, hábitos, lenguaje y otros productos sociales que determinaban y demarcaban la convivencia pacífica del hombre y el Imperio-gobierno.

El factor principal que determinó básicamente la caída del Imperio Romano de Occidente e impregnó la evolución histórica occidental a partir de la Edad Media fue la división del Imperio por Constantino y el advenimiento de la filosofía cristiana, la cual tuvo presencia y una aceptación inminente y protagónica en la existencia del hombre, ya que esta combatió esencialmente la figura de la esclavitud, que dio origen a una nueva organización, que constituyó una ideología social personal y nueva.

Las pugnas medievales entre los poderes espiritual y temporal produjeron si no un cambio total en la terminología, si la utilización de algunos términos ya conocidos Imperio y Emperador, Rey y Reinado que se hicieran indispensables.

En el siglo VI, el Papa Gelasio I propuso la separación de las dos potestades, la del poder sacerdotal y la del poder real; como la espada del poder real era única, el emperador y el imperio se hicieron sus titulares, en tanto la espada del poder sacerdotal correspondió al Papa, con la consecuencia de que la lucha de los poderes surgió entre el imperio y la iglesia.

En el año 800, el Papa León III coronó a Carlo Magno emperador de Occidente, circunstancia que auguraba una nueva era para la cristiandad. Sin embargo la vida del *imperio caroligno* estuvo llena de azares hasta su disolución final en el famoso *Tratado de Verdun* de 843. En el siglo siguiente, año de 962, el Papa Juan XII ciñó a Otón I la corona del nuevo Imperio Germánico Sacro y Romano. A partir de ese momento se desarrolló el periodo que los historiadores denominan la *Alta Edad media*, una etapa que se extendió hasta el siglo XIII; después los siglos XIV y XV, constitutivos de la Baja Edad Media, en los que se formó el estado moderno.

Posteriormente, con la victoria de Felipe II sobre el emperador Otón en la batalla de Bouvins, determinó el ascenso de Francia a una potencia temporal rival del imperio; desde entonces, las palabras rey reino, entraron definitivamente a la terminología política.

Jorge Jeilienek, nos dice que aunque de manera completamente aislada, la palabra "status" se encontraba ya en Inglaterra en el Siglo XIV y fue más frecuente en el siglo XV.

Las principales características de la Edad Media son:

- 1) No se da un estado moderno, aún cuando en una época a partir del año 800, el emperador Carlo Magno, crea una estructura política que sin embargo, caducó, por que tenía como todas las de esa época un estado en formación.
- 2) Fue una época en donde prevaleció una organización social "estamental" existían diversas clases sociales bien diferenciadas, como eran los nobles, los burgueses, propietarios de la tierra, clérigos y los labradores (siervos y aldeanos);³⁴:
- 3) La sociedad medieval en términos políticos, reviste la característica de una "poliarquía"³⁵: en ella existieron múltiples focos o centros de poder político que ejercían los poderes feudales que constituían la pobreza y que eran los dueños de la riqueza.

La sociedad feudal empezó a debilitarse de esa poliarquía cuando las ciudades adquirieron la población y la riqueza suficiente para rivalizar con los señores feudales y apoyar a sus líderes urbanos que adquirieron primacía por sobre los señores feudales rurales.

³⁴ La sociedad medieval vivió una doble característica, pues fue *estamental* y *feudal*. Los *estamentos* fueron capas sociales más o menos cerradas, que constituían fuerzas sociales vivas y actuantes: el primero estuvo formado por los señores feudales, cuyo conjunto constituía la nobleza; fueron los dueños de la tierra quienes lucharon contra el rey Juan, lo encerraron en su castillo y lo obligaron en el año 1215 a firmar la *Carta Magna*, a cuyo documento consideran los ingleses como la primera constitución escrita de la historia y la fuente primera de las libertades de los hombres; este *estamento* de los nobles fue el mayor obstáculo interno para la unidad del reino. El segundo de los *estamentos* se constituyó con el clero y tuvo su fuerza y valimiento en el poder de la iglesia. El tercero se integró con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades. De la Cueva Mario. "La Idea del Estado". pág. 35, 36.

³⁵ La *poliarquía* o el Gobierno de muchos en la edad media se dio en un orden jerárquico de los poderes políticos que iba de los estamentos, en especial de los señores feudales, pasando por los reyes, emperador y al Papa.

4) Durante esta época, se fueron desarrollando los fueros y libertades de las ciudades y de las clases menos privilegiadas, lo cual dio origen a grupos de representación política que negociaban condiciones.

5) La Edad Media se caracterizó por la lucha constante de los poderes políticos incluida la propia Iglesia que gestó una pugna, no del todo resuelta aún, entre *la Iglesia y el Imperio*. La cristiandad es concebida como una comunidad única y universal, fundada y gobernada por Dios. La humanidad es un cuerpo místico, forma un solo pueblo, se encuentra unida por lazos íntimos, se presenta en este mundo como la *universitas* más vasta y constituye este gran imperio universal, a la vez espiritual y temporal, al que se designa como *eclesia universal* o como *res publica generis humani*. Puesto que tiene un ideal único, presupone una sola ley y un *unicus principatus*³⁶.

En resumen, la Edad Media, fue una etapa de intensa evolución, que inició desde el punto de vista político la culminación del predominio hegemónico del Rey y que de la misma forma dio origen al Estado Moderno absolutista gracias al apoyo que brindó la concentración de la riqueza el de las demás organizaciones que vivían dentro del Estado.

1.4.1. - SANTO TOMÁS DE AQUINO.

“Este autor a la luz del más poderoso renacimiento intelectual de la época, renovó el pensamiento de Aristóteles y Polibio con las aportaciones cristianas, y dejando sin duda alguna muy interesantes ideas acerca del régimen mixto, como el más deseable para el equilibrio político de las naciones. Examinó los distintos tipos de regímenes simples con ligeras variantes al modelo clásico: 1. El reino; 2. La aristocracia; 3. La oligarquía; 4. La democracia. En cada uno de ellos veía el gran pensador un valor relativo: el gobierno de un solo hombre es el mejor desde el punto de vista de la unidad; la monarquía y la aristocracia social son los regímenes mejores desde el punto de vista de su ordenación especial a la vida virtuosa de la ciudad; la aristocracia es el mejor régimen desde el punto de

³⁶ La iglesia siempre ambicionó tener la potestad del poder temporal en cuanto al emperador correspondía. Sirva para ilustrarnos la Carta del apóstol San Pablo a los romanos: “Se dice que toda persona está sujeta a las potestades, porque no hay potestad que no provenga de dios, y dios es el que ha establecido las que hay, por lo cual, quien obedece las potestades, a la ordenación de Dios obedece.” Carta del apóstol San Pablo a los romanos, Núm. 13, párrafo Primero.

vista de la justicia distributiva; el gobierno de una minoría capacitada y virtuosa es superior, desde el punto de vista de la competencia, al gobierno de un solo hombre, y desde el punto de vista de la tranquilidad pública y de la lealtad de los ciudadanos, la democracia es el mejor régimen."³⁷

"Como conclusión de la edad media podemos decir que la literatura política nunca se planteó como problema la existencia de un ente abstracto como dice el Dr. Mario de la Cueva: de una persona jurídica invisible, real o ficticia, de la que el emperador, los reyes y los señores feudales, fueran órganos de expresión"³⁸.

1.5.- ESTADO MODERNO

El Estado Moderno nace en Italia, con el surgimiento del Renacimiento. Este se origina como la unidad que superaba el dualismo existente entre el rey y el pueblo, entre el poder espiritual y el temporal que caracterizaron las sociedades políticas de la Edad Media. Al superarse los dualismos, la lucha entre el Estado y la Iglesia se resolvió a favor del Estado y la Reforma protestante.

El renacimiento marca una época de grandes cambios culturales y políticos en donde se considera que surge el concepto del Estado como ahora lo definimos con las características fundamentales de nacionalidad, territorialidad, soberanía, definición de los poderes públicos y con un gobierno monárquico.

En esta época se vencen las resistencias ideológicas de un mundo medieval, dando lugar a nuevas perspectivas políticas que desembocaron en el fortalecimiento del Estado renacentista con la centralización de los poderes públicos que desembocó en una monarquía representada por un rey, dotado de facultades absolutas, definido el gobernante por mandato divino y vitalicio y autor de una herencia de poder a través de su propia familia³⁹.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Op. Cit. Pág. 46.

³⁹ Absolutismo.- sistema político en el que el órgano que lo representa resume en sí todas sus funciones o poderes del Estado, sin que los demás miembros de éste tengan directa ni indirecta en ellas, aparte de las que graciosamente les conceda el titular del poder. La fórmula radical del absolutismo la encontramos en la frase "el Estado soy yo", atribuida al rey Luis XIV de Francia. De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho". Edit. Porrúa. México 1993. Pág. 18 y 19.

Pero en esta época, la historia siguió dos rumbos diferentes, uno en Inglaterra, donde la nobleza y burguesía naciente, se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consiguieron de manera mejor organizada, las libertades del hombre frente al poder público, y el otro en el continente, particularmente en España, Francia y Prusia, países que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar con Luis XIV y Federico el Grande al despotismo ilustrado.

1.5.1. -LAS DOCTRINAS POLÍTICAS.

“En el pensamiento de Maquiavelo, la palabra Estado devino como un término genérico, que comprendía dos especies: República o principado, dos formas de gobierno, esto quiere decir que existían dos formas de gobernar a los pueblos”⁴⁰.

El Estado Moderno, nació con el despertar o resurrección de la res pública, en Florencia, cuando el problema dejó de ser la cosa del rey o del príncipe y devino la “cosa de todo el pueblo”. Es en donde se iniciaron las más altas conciencias políticas y mayor riqueza en formas de desarrollo, y por eso muchos historiadores, la denominan el primer Estado Moderno.

Mario de la Cueva, expresa y señala que fue Maquiavelo quien introdujo la palabra “Estado” en la literatura política, en su obra conocida como *El Príncipe*, la cual inicia con la frase célebre: “Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”⁴¹.

El cambio terminológico no fue un mero accidente, pues según este, Maquiavelo se encontró una Europa nueva, cuyas naciones o pueblos, firmemente asentados sobre territorios determinados, habían formado comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que había logrado centralizar todos los poderes públicos. Es decir, eran comunidades territoriales con un poder político unitario.

⁴⁰ Porrúa Pérez Francisco. “Teoría del Estado”, Edit. Porrúa. México 1991. Pág. 123.

⁴¹ Nicolás Maquiavelo. “El Príncipe”. Edit. Prisma. México, 1998. Pág. 39

Todo lo anterior posibilita el surgimiento del Estado Moderno, en cuya primera fase capitalizaron los gobernantes autocráticos pretendiendo fundar su imperio en una prolongación de ideas dogmáticas.

Pero el gran cambio y verdadera integración del Estado, implicó un orden progresivo de ideas, análisis, estudios, por medio de los grandes pensadores de aquella época, que muy posteriormente la sociedad asimila y se da cuenta que son ideas adecuadas y comienza a ponerlas en práctica.

Es pues, que durante los siglos XVI y XVII, época que se conoce como "El siglo de las luces y la Filosofía de la Ilustración", que se desarrolló en Francia; en donde una serie de pensadores comenzaron a analizar la realidad de sus naciones y a conformar las ideas que inventan y crean al Estado como lo conocemos actualmente, con sus alternativas de gobierno, la democracia, la monarquía, etc.

Los maestros de los siglos XVI al XVIII fueron: Nicolás Maquiavelo, Juan Bodino, los utopistas Tomás Moro, Tomaso Campanella; Francisco Bacón de Verulamio y Jacobo Harrington, Tomás Hobbes, Jacobo Benigno Bossuet, John Locke y Carlos Luís de Secondat Barón de Montesquieu y Juan Jacobo Rousseau, entre muchos otros.

1.5.1.1.-NICOLÁS MAQUIAVELO.

"Este fue el fundador revolucionario de la ciencia política moderna, no sólo porque separó el estudio de los principados y repúblicas de la teología, sino también porque fue el primer renacentista que continuó el método aristotélico y analizó los problemas del poder político tal como se daba en la realidad de esa época, estudiando a la ciencia política basándose principalmente con los hechos diarios de la vida de Florencia, hecho por el cual la vida política se transformó en una ciencia de la vida, destinada a determinar, con plena autonomía, las bases para la organización de los principados y repúblicas, destacando estos en su obra denominada el *Príncipe*"⁴².

⁴² Chevallier J.J. "Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo a Nuestros Días". Edit. AGUILAR. Buenos Aires, Argentina. 1990. Pág. 11, 12.

Es decir, este conoció los procesos de gobierno y los evidenció frente a la sociedad, partiendo de realidades humanas y no ideales; proponiendo y destacando los métodos utilizados por los gobernantes para ejercer el poder.

“A grandes rasgos, lo que hizo fue humanizar el ejercicio del poder y desprenderlo de sus concepciones divinas dogmáticas, manifestando de manera expresa todos los atavismos negativos que podían acompañarle”⁴³.

1.5.1.2.-JUAN BODINO.

Pensador francés del siglo XVI, vivió en Francia, y es ahí donde edificó su más célebre creación, la obra titulada, “*Los Seis Libros de la República*”, en el que hace destacar la concepción de la soberanía del monarca y logra concebir la del pueblo en un estado popular e identifica la de los grupos oligárquicos, cuando el poder se encuentra en manos de la Aristocracia.

“Bodino, al referirse a Soberanía, la considera *irrepartible o única*, y asigna al ciudadano el papel de súbdito libre, que depende de la soberanía de otro en una república que se forma de la reunión de muchos ciudadanos cuando son gobernados por el poder soberano de uno o varios señores”⁴⁴.

La soberanía, según Bodino puede, teóricamente, residir tanto en el pueblo (*Democracia*), o en un determinado grupo social (*Aristocracia*), como en un solo hombre (*Monarquía*).

Sin embargo para éste, la mejor forma de soberanía es la que recae en un solo individuo, es decir, la monarquía; pues en su ilustre obra nos dice que “El rey de Francia es soberano; y no hay más soberano, por definición, que aquel que no tiene nada por otro; nada por el Papa, nada por el emperador; el que lo tiene todo por sí mismo; el que no está ligado por ningún vínculo de sujeción personal; aquel cuyo poder no es ni temporal ni delegado, ni responsable hacia ningún otro poder sobre la tierra”⁴⁵.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ De la Cueva Mario. Op. Cit. Pág. 65.

⁴⁵ Ibidem.

Los méritos de Bodino, en su obra magistral, son muchos los que podemos destacar, que considero son los más importantes en la grandiosa aportación de este ilustre pensador son:

- 1) Ofreció las primeras definiciones modernas de *República* y *Soberanía*.
- 2) Reafirmó de forma íntegra la independencia absoluta y perpetua del poder temporal de la república. Es decir, los pueblos, principados y repúblicas, tomaron conciencia definitiva de su independencia, y su poder político, dejando a un lado los dogmas religiosos y no existía poder mayor que el del Rey o Soberano.
- 3) Clarifica y expresa que el poder político sólo puede predicarse por un ser vivo dotado de una voluntad real. Con esto, Bodino nos dice que el príncipe soberano no se encontraba sometido a las leyes de sus predecesores y que no existía voluntad alguna sobre éste. Él hacía y aplicaba la ley a su pueblo.

1.5.1.3.-TOMAS HOBBS.

En su principal obra, conocida como el *Leviathan*, escrita o aparecida en el año de 1651, época en la cual reina sobre Inglaterra Cromwell, en donde regía la ya muy conocida *Commonwealth*.

El *Leviathan* o la materia es la forma y la potencia de un Estado eclesiástico y civil. Según el autor, es un monstruo bíblico, una especie de gran monstruo o un ser gigante, precisando "que no hay potencia en la tierra que pueda serle comparada.

"Para Hobbes, el arte del hombre puede fabricar un animal artificial y racional de la Naturaleza, pues ese gran *Leviathan* que se llama cosa pública o Estado (*Commonwealth*), en latín *Civitas* y que no es otra cosa que el hombre artificial, de una talla más fuerte y mucho más elevada que la del hombre natural, para cuya protección y defensa ha sido imaginado. En él, la soberanía es un alma artificial, puesto que da la vida y el movimiento al cuerpo entero, la recompensa y el castigo son sus nervios. La opulencia y las riquezas de todos los particulares son su fuerza, la salud del pueblo es su función, la equidad y las leyes son para él una

razón y una voluntad artificiales. La concordia es su salud; la sedición, su enfermedad y la guerra civil, su muerte”⁴⁶.

En la aplicación de estas ideas, describe al estado de naturaleza social como un vivir conforme a las leyes del mundo físico: “todos los hombres son iguales, pues si corpóreamente uno es más fuerte que otro, éste puede superarle por medio de su talento. En estas condiciones, nadie puede ser injusto”⁴⁷.

En el *Leviathan* aflora que el hombre vive dentro del orden físico, pero es un ser dotado de la razón, rasgo que le distingue de los animales, por lo que nos dice que existe otra ley que la natural que recibe el nombre de ley de la naturaleza racional del hombre, es decir, “El ordenamiento jurídico creado por la razón del hombre y para los hombres. El derecho de naturaleza, es la libertad, que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza o de su propia vida; y por consiguiente, de hacer todo aquello que su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin”.

“Pero para Hobbes, en el *Leviathan*, esta libertad natural del hombre debe ser condicionada, por medio de pactos celebrados con sus gobernantes y de esta forma, generar una serie de principios que conducirán a la formación de la sociedad civil. De tal forma que la libertad con ausencia de impedimentos externos (Natural), pasa por medio de la ley de la naturaleza racional del hombre, a una libertad compuesta por coercibilidad, externa para la mejor convivencia de la sociedad. En donde el Rey o gobernante es el único encargado de su creación y aplicación”⁴⁸.

Podemos decir que con Tomas Hobbes, aparece la idea del pacto social regido por el ideal de justicia, es decir, el cumplimiento de los pactos, de tal forma que lo que se encuentra fuera de lo establecido es injusto o la violación de los mismos.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ De la Cueva Mario. “La Idea del Estado”. Pág. 70

⁴⁸ Cfr. De la Cueva Mario y Chevallier J.J. Op. Cit. Pág. 71,72,73 y 59 a 67.

1.5.1.4. JOHN LOCKE.

Inglaterra, que en medio del siglo XVIII había dado a la literatura política *El Leviathan*, la muy grande obra del individualista autoritario que fue Tomas Hobbes, le da ahora, al final del mismo siglo, el ensayo sobre el gobierno civil, debido a John Locke individualista liberal, mismo que se tratará en las siguientes líneas.

El título exacto del libro es el de *Segundo Tratado del Gobierno Civil. Ensayo sobre el verdadero origen, la extensión y el fin del gobierno civil*.

En esta obra el propósito de Locke es exponer, después de muchas otras, su teoría del Estado, buscando los fundamentos de la asociación política (*gobierno civil*), determinando su dominio, extrayendo las leyes de su conservación o de su disolución.

“Locke en su creación expresa notoriamente su formación religiosa, las peripecias de su existencia, sus decepciones después de la restauración y, en fin, su estancia en Holanda, manifestando claramente su antiabsolutismo, el deseo violento de la autoridad contenida, limitada por el consentimiento del pueblo, por el derecho natural, a fin de eliminar el riesgo de despotismo, de arbitrariedad, aún exponiéndose a abrir una brecha a la anarquía. Esta sed antiabsolutista entraña la voluntad intelectual de demoler, de una vez para siempre, la doctrina del derecho divino, detestable invención de los *Estuardos* y de sus satélites, pérfida obra maestra de cierta teología, a la vez católica y anglicana, que cubre con el manto divino los peores excesos de la autoridad (como la persecución de los protestantes), tachando de crimen de lesa majestad divina, toda revuelta de los súbditos. Como los súbditos habrán de sufrirlo todo pacientemente, so pretexto de que los soberanos sacan de Dios inmediatamente su autoridad y que solo Dios tiene derecho a pedirles cuenta de su conducta. Esta doctrina del derecho divino era para él un verdadero veneno de la política. Y era urgente encontrarle un antídoto; un antiveneno”⁴⁹.

“Locke va a partir, como Hobbes, del Estado de naturaleza y del contrato originario; pero dará de ellos una versión nueva que le permita exigir en regla la distinción entre poder legislativo y el poder ejecutivo, así como llegar

⁴⁹ Ibidem.

después, a una limitación completamente terrestre, completamente humana, del poder, sancionada, en última instancia, por el derecho de insurrección de los súbditos⁵⁰.

Parte del estado de naturaleza y del contrato original, que dio nacimiento a la sociedad política, al gobierno civil. Todo el problema está, para él, en fundar la libertad política sobre esas mismas nociones, de las que Hobbes extraía una justificación del absolutismo.

“Decía entonces, que el estado de naturaleza es un estado de perfecta libertad y también un estado de igualdad. Pero éste estado de libertad no es, en modo alguno un estado de licencia y no implica, como tampoco el estado de igualdad, la guerra de todos contra todos. Porque la razón natural enseña a todos los hombres, si quieren consultarla, que siendo todos iguales e independientes, nadie debe perjudicar a otro en su vida, en su salud, en su libertad, en su bien. Y para que nadie intente invadir los derechos de otro, la naturaleza autorizó a todos a proteger y defender al inocente y a reprimir a los que hacen mal es el derecho natural de castigar⁵¹.”

“Todos a excepción de uno solo, se someterán exacta y rigurosamente a las leyes, y que este único privilegiado retendrá siempre toda la libertad del estado de naturaleza, aumentada por el poder y hecha silenciosa por la impunidad. Esto equivaldría a imaginarse que los hombres son bastante locos para cuidarse mucho de remediar los males que pudiesen causarles fuinas y zorras y para aceptar, en cambio ser devorado por leones⁵².”

Sobre esta explicación de origen del gobierno civil Locke injerta la distinción de los poderes, distinción que la lucha entre los reyes del parlamento había grabado en todos los espíritus ingleses:

“El hombre en el estado de naturaleza tiene dos clases de poderes. Al entrar en el estado civil se despoja de ellos en provecho de la sociedad, que los hereda. El hombre tiene el poder de hacer todo lo que juzgase a propósito para su conservación y para la conservación del resto de los hombres; se despoja de él a fin

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Chevallier J.J. “Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo a Nuestros Días”. Editorial Aguilar. Buenos Aires, Argentina. 1990. Pág. 92.

⁵² Ibidem.

de que este poder sea regulado y administrado por las leyes de la sociedad, las cuales reducen en varias cosas la libertad que se tiene por las leyes de la naturaleza. El hombre tiene, en segundo lugar, el poder de castigar los crímenes cometidos contra las leyes naturales, es decir, el poder de emplear su fuerza natural en hacer ejecutar estas leyes como bien le parezca; se despoja de él para asistir y fortificar el poder ejecutivo de una sociedad política”⁵³.

“Así, la sociedad hereda de los hombres libres del Estado de naturaleza, posee, a su vez, dos poderes esenciales. Uno es el legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros. El otro es el ejecutivo, que asegura la ejecución de las leyes positivas en el interior. En cuanto al exterior, los tratados, la paz y la guerra constituyen un tercer poder, ligado, por lo demás normalmente al ejecutivo, y que Locke llama federativo”⁵⁴.

El poder legislativo y el poder ejecutivo, en todas las monarquías moderadas y en todos los gobiernos bien regulados, deben estar en diferentes manos. Hay para ello una primera razón puramente práctica, y es que el poder ejecutivo debe estar siempre dispuesto para ser ejecutar las leyes; el poder legislativo no tiene necesidad de estar siempre en acción, pues no hay lugar para legislar constantemente. No es siempre necesario hacer leyes, pero siempre lo es hacer ejecutar las que han sido hechas. Una segunda razón puramente psicológica, se agrega a ésta: La tentación de abusar del poder se apoderaría de aquellos en cuyas manos se reuniesen los dos poderes.

“Estos dos poderes distintos no son iguales entre sí, pues la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados es la que establece el poder legislativo, el cual, tanto como las leyes fundamentales de la naturaleza, debe tender a conservar la sociedad. El legislativo es, pues, el supremo poder; es sagrado; no puede ser arrebatado a aquellos a quienes una vez fue confiado. Es el alma del cuerpo político, de la que todos los miembros del Estado sacan todo lo que es necesario para su conservación, su unión, su felicidad. Inevitable supremacía del poder que hace la ley, y a quien por la fuerza de las causas corresponde la última palabra”⁵⁵.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

“El poder ejecutivo en contraposición al legislativo es subordinado; pero guardémonos de ver en él un simple dependiente a las órdenes del legislativo, y confinado por él a un cometido subalterno de pura y simple ejecución. El bien de la sociedad exige que se dejen muchas cosas a la discreción de aquel que tiene el poder ejecutivo, pues el legislador no puede preverlo todo no proveer a todo, y hasta hay casos en que una observancia estrecha y rígida de las leyes es capaz de causar mucho perjuicio”⁵⁶.

“Nadie puede conferir a nadie más poder que el que él mismo posee; el legislativo no podría, pues, poseer un poder que no posee ninguno de los que formaron la sociedad. No teniendo como fin más que la conservación, no podría nunca tener el derecho de destruir, de esclavizar o de empobrecer deliberadamente a ningún súbdito; pues las obligaciones de las leyes de la naturaleza no cesan en la sociedad, si no que se hacen en ella, inclusive, más fuertes en muchas ocasiones”⁵⁷.

“El poder es un depósito decía Locke, confiado a los gobernantes en provecho del pueblo. Si los gobernantes, cualesquiera que sean, Parlamento o rey, obran de una manera contraria para el que recibieron autoridad –el bien público-, el pueblo retira su confianza, retira el depósito y recobra su soberanía inicial, para confiarla a quien estima a propósito. Hay por parte suya, depósito y no contrato de sumisión”⁵⁸.

Así se justifica que, contra la fuerza – tanto legislativo como ejecutivo – que ha perdido la autoridad, el pueblo puede emplear la fuerza. Hemos llegado a la conclusión de toda la teoría de Locke, al coronamiento de todo su edificio dialéctico: la justificación que el autor del *Ensayo*, en su lenguaje púdico, califica de derecho de apelar al cielo: “El pueblo, en virtud de una ley que precede a todas las leyes positivas de los hombres, y que es predominante..., se ha reservado un derecho que pertenece generalmente a todos los hombres cuando no hay apelación sobre la tierra, a saber, el derecho de examinar si tiene justo motivo para apelar al cielo”⁵⁹.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

1.5.1.5.-BARÓN DE MONTESQUIEU.

Con la experiencia del absolutismo europeo se destacó la inconveniencia de ejercer la decisión de los actos públicos de manera concentrada a través del llamado despotismo. Montesquieu contrapuso a ellos un concepto jurídico de Estado, el llamado "Estado Constitucional o de Derecho"; hizo un análisis del proceso del poder, propuso la trilogía de las funciones estatales o separación de poderes y la necesidad de establecer límites por medio de frenos y contrapesos; a él se debe la popularización de la llamada "*División de Poderes en tres funciones básicas concebidas para limitarse recíprocamente y para distribuir la concentración ejercida con el absolutismo*"⁶⁰. Las ideas de Montesquieu fueron profundamente innovadoras dentro del sentir de su época, pues era difícil desprender de esta la idea del gobierno absolutista del poder, detrás del cual existían múltiples ideas justificadoras. En su obra "El Espíritu de las Leyes", Montesquieu no solo analiza el concepto de poder, sino la relación con las condiciones reales de una sociedad a la cual el despotismo resultaba contraproducente.

Para el derecho constitucional moderno, la división de poderes es un dogma jurídico, que no ha logrado en la práctica, alcanzar los propósitos equilibradores que se propuso Montesquieu. Sin embargo, la idea es de aceptación universal y su inoperancia; es más de carácter práctico que ideológico en la medida en que algunos de los poderes adquieren dominio sobre los demás y acaba subordinándolos.

En las primeras páginas de El Espíritu de las Leyes, Montesquieu esboza el problema más que tratarlo, aunque con abundancia de bellas fórmulas más brillantes que profundas, a veces. Así ocurre con su definición de las leyes que en su significación más intensa, "son las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas". Así con su demostración de una justicia primitiva, natural, anterior a las leyes: "antes que hubiese leyes hechas había relaciones de justicia posibles. Decir que no hay nada justo más que lo que ordenan o prohíben

⁶⁰ El capítulo sexto de su obra, contiene la fórmula mágica, para decirlo así, de la separación de los poderes, la que llevará a los hombres la tranquilidad de espíritu, y sin la cual, el pueblo no tiene constitución. En cada estado hay tres especies de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva que dependen del derecho civil.

las leyes positivas equivale decir que antes de trazar el círculo no eran iguales todos los radios⁶¹.

En su obra la *Teoría de los Gobiernos* (contenida en el *Espíritu de las Leyes*), Montesquieu abandona la clasificación tradicional—democracia, aristocracia, monarquía—para sustituirla por la de *república, monarquía y despotismo*. Esta nueva clasificación es menos segura, y he aquí que los tres gobiernos anunciados resultan inmediatamente cuatro pues se ve obligado a distinguir bajo la etiqueta de república, la democracia y la aristocracia.

Él se encarga de distinguir en cada gobierno su naturaleza y su principio. Nos dice que la naturaleza es la que le hace ser tal como es, su estructura particular; su principio es lo que le hace obrar.

Las leyes deben ser relativas a la naturaleza del gobierno, nos explica, y cuando los principios del gobierno llegan a estar corrompidos, las mejores leyes resultan malas y se vuelven contra el Estado; cuando estos principios están sanos, las malas hacen el efecto de buenas, la fuerza del principio lo arrastra todo.

Definiciones que toman como punto de partida la naturaleza de los gobiernos de donde se desprenderá el principio de cada uno de ellos:

“Hay tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico. Para descubrir su naturaleza basta con la idea que de ellos tienen los hombres menos instruidos. Supongo tres definiciones, o más bien, tres hechos: uno que el gobierno republicano es aquel en el que el pueblo en conjunto, o solamente una parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico, aquel en que gobierna uno solo, pero con leyes fijas y establecidas; mientras que en el despótico, uno solo, sin ley y sin regla, lo arrastra todo por su voluntad y por su capricho; he ahí lo que llamo la naturaleza de cada gobierno⁶².”

“a) REPUBLICA DEMOCRATICA.- Lo que la hace ser, su naturaleza, su estructura particular es el pueblo (se entiende como conjunto de ciudadanos) aparece en ella bajo dos aspectos opuestos y complementarios; en ciertos aspectos,

⁶¹ Chevallier J.J. Op. Cit. Pág. 105.

⁶² Montesquieu, Charles Louis de Secondat. “Del Espíritu de las Leyes”. Edit. SARPE. Madrid. 1984. Traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Pág. 39.

es el monarca; en otros el súbdito. (Súbdito se entiende de suyo; monarca, en la medida en que otorga sus sufragios, que son sus voluntades: la voluntad del soberano es el soberano mismo). Así, pues, las leyes que establecen el derecho del sufragio son fundamentales en este gobierno. Siendo el pueblo soberano debe hacerse por sí mismo todo lo que esté en su mano hacer y lo que no esté en su mano debe hacerlo por medio de ministros y magistrados elegidos por él mismo; pues esta elección si está en su mano hacerlo. Su principio lo que la hace obrar; su resorte es la virtud⁶³.

“Es menester, que esta virtud no cese nunca y por eso en el gobierno democrático se tiene necesidad de la omnipotencia de la educación para imprimir en los niños ese renunciamiento de sí mismo, cosa siempre muy penosa, ese amor a las leyes y a la patria, que exige una continua preferencia del interés público sobre el propio. El gobierno es como todas las cosas del mundo para conservarlo hay que amarlo⁶⁴.”

“b) REPUBLICA ARISTOCRATICA.- Se conoce la naturaleza de la aristocracia. El poder soberano está en ella, entre las manos no del pueblo en su conjunto, sino de cierto número de personas. La mejor aristocracia es aquella en que la parte del pueblo que no participa del poder es tan pequeña y tan pobre que la parte dominante no tiene interés en oprimirla; es una especie de democracia restringida, condensada y depurada, en que el poder está reservado a los ciudadanos distinguidos por el nacimiento y preparados para el gobierno por la educación. Su principio es cierto espíritu de moderación en los que mandan los nobles. Este espíritu los contiene; reemplaza al espíritu de igualdad de la democracia, esfumando, suavizando la desigualdad inherente a la constitución aristocrática⁶⁵.”

“c) MONARQUIA.- Uno solo gobierna; uno solo es la fuente de todo poder. Pero gobierna por medio de leyes fijas y establecidas fundamento mismo del reino, leyes fundamentales: su fijeza constituye un obstáculo a la voluntad momentánea y caprichosa del monarca. Esto supone, por otra parte, la existencia de poderes intermedios y de un depósito de las leyes⁶⁶.”

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

“Los poderes intermedios subordinados y dependientes son los que lo canalizan y quiebran su ímpetu. En primer lugar es la nobleza. La máxima fundamental de la monarquía es para Montesquieu la siguiente: “Sin monarca, no hay nobleza; sin nobleza, no hay monarca, sino que se tiene un déspota”. El clero es otro poder intermedio peligroso en una república, como toda corporación independiente, conviene en una monarquía, sobretudo en las que propenden al despotismo. Poderes intermedios son también las ciudades con sus privilegios”⁶⁷.

“Depósito de las leyes: Estas leyes fundamentales, fijas y establecidas, deben estar bajo la salvaguardia de un cuerpo bien elegido, nuevo poder intermedio, nuevo canal mediador, por donde se regula y se modera el curso de la soberanía”⁶⁸.

“El gobierno monárquico tiene un resorte propio, y que puede inspirarle las más bellas acciones y junto a la fuerza de las leyes, conducir al fin del Estado, como la virtud misma. Ese resorte es el honor, es decir, el prejuicio de cada persona y de cada condición”⁶⁹.

1.5.1.6. JUAN JACOBO ROUSSEAU

A partir de Rousseau y de Montesquieu se forma el Estado Contemporáneo bajo la fuerza de la razón que defendió *Voltaire* hasta llegar a la concepción de la Democracia de Rousseau, quebrando el absolutismo de los reyes y declarado los derechos del hombre y del ciudadano expresando la igualdad y la libertad de todos. El siglo de las Luces envolvió a Rousseau creando un nuevo método, así mismo y en la confianza de su razón y de su conciencia.

“La doctrina de este pensador, aun cuando no es original, pues como ya hemos visto, la teoría del pacto social fue expresada anteriormente a él por otros pensadores, sin embargo tuvo una gran trascendencia por el impulso que le dio, tanto por la construcción sistemática que hizo de la misma como por el calor, por el sentido emotivo, de que supo revestir la exposición de su doctrina”⁷⁰.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Porrúa Pérez Francisco. “Teoría del Estado”. Edit. Porrúa. México 1991. Pág. 350.

“En su obra *El Contrato Social*, Rousseau, parte de la consideración de que, en un principio, el hombre vivía en un estado de naturaleza primitivo: el hombre gozaba de libertad plena, pero el hecho mismo de gozar de esa libertad plena, no podía lograr por medio de la ayuda de sus semejantes satisfacer todas sus necesidades, y entonces los hombres consideraron que sería conveniente sacrificar, en parte, algo de esa libertad y construir en virtud de un pacto, por medio de un contrato, una comunidad política”⁷¹.

“Dio un significado y una función nuevas al derecho natural, que ya no sería un conjunto de derechos individuales destinados a limitar al poder público, los derechos naturales básicos, la igualdad y la libertad, tendrían como misión primera y esencial, justificar al poder político: únicamente puede justificarse el poder que surgiera de los idénticamente libres; y en el análisis del problema, Rousseau llegó a la conclusión de que el único poder que se justifica, según estos principios, es el que se organiza y ejerce por todos los hombres”, por consiguiente, “*la democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder*”⁷².

Esta teoría, explicación-inmanente, puesto que el poder surge del seno mismo de la comunidad política, se basa en la consideración de la existencia de ese estado de naturaleza primitiva.

⁷¹ Ibidem.

⁷² La palabra democracia ha adquirido en la historia dos dimensiones, una *material* o *substancial* y otra *formal*, expresadas las dos magníficamente en la Declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en la que se habla de los derechos hombre y de los del ciudadano, dos categorías distintas, unidas no obstante por su fundamento y por sus propósitos: en su primera acepción, democracia significa que el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre; desde este punto de vista, democracia es sinónimo de igualdad de todos los hombres ante la ley y de libertad para todos. En su segunda acepción, democracia quiere decir igualdad política de todos los hombres, universalización del concepto de ciudadano y, consecuentemente, derecho idéntico de todos para intervenir en la determinación de las normas de la vida social. O expresado en otras palabras: democracia en sentido material es los derechos del hombre, y concretamente, la igualdad y la libertad civiles; y democracia en sentido formal es los derechos del ciudadano, y específicamente, la universalidad del derecho activo y pasivo de voto en relación con todos los asuntos y para todos los cargos públicos. En el pensamiento rousseauiano, las dos dimensiones se hallan unidas y son inseparables, pues la democracia como forma es el camino necesario y único para conquistar la democracia material y si no persiguiese esta finalidad carecería de sentido y se contradecía a sí misma. Por lo tanto, la democracia material es el producto de la acción concertada de todos los hombres para ser libres, y el camino para realizarla es el contrato social, o sea, el concurso de todas las voluntades, pues solamente es libre aquel que quiere lo que quieren todos los hombres libres, esto es, la libertad. De esta manera, el hombre, antes y después del contrato social, no obedece sino a él mismo, ya que, en realidad, al vivir en sociedad, obedece la voz de la libertad, que es la de todos los pactantes, incluida, claro está, la suya. La voluntad general no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad; en ella no se da ni puede darse discrepancia alguna, porque ningún hombre puede dejar de querer la libertad, ya que, si lo hiciese, perdería su esencia y se enajenaría totalmente, convirtiéndose en esclavo y en cosa. cfr. Ibidem.

Indudablemente, esta doctrina de Rousseau tuvo una trascendencia extraordinaria en la evolución del pensamiento político de su tiempo y de los tiempos posteriores.

1.6. -EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MODERNO.

“Numerosos juristas y escritores políticos, particularmente en Francia, han estimado repetidas veces que el nuevo ordenamiento constitucional surge en los primeros decenios del siglo XVIII, ya que consideran a las instituciones del gobierno que se consolidaba en la Gran Bretaña en aquellos mismos años, después de la caída de los Estuardo y la afirmación subsecuente de la soberanía del Parlamento, como modelo susceptible de asumir un valor universal”⁷³.

“Por tanto, puede aceptarse la afirmación genérica en el sentido de que los ordenamientos de todos los países que se inspiraron en el constitucionalismo clásico hasta la primera guerra mundial tomaron fundamentalmente como modelo el derecho constitucional británico, además del de los otros Estado, como Francia y los Estados Unidos, cuyas derivaciones del primero resultan más claras y evidentes. En tal virtud, para ilustrar brevemente las instituciones constitucionales que han servido para destacar en forma típica al “Estado moderno” de carácter decimonónico, el camino más conveniente parece ser el de exponerlas en forma separada teniendo en cuenta sus distintos orígenes, y por ellos haremos referencia a los modelos: británico, francés y norteamericano”⁷⁴.

1.6.1. - INGLATERRA.

Entre las instituciones del constitucionalismo clásico que pueden considerarse específicamente como una contribución inglesa, para la conformación del estado moderno en la extensión mundial, básicamente son:

1. “*La monarquía constitucional*, es decir, la introducción al lado del jefe del Estado, hasta entonces dotado de poderes absolutos, de otros entes u órganos,

⁷³ Biscaretti di Ruffia Paolo. “Introducción al Derecho Constitucional Comparado”. Edit. FCE. México 1996. Pág. 115.

⁷⁴ *Ibidem*.

tales como las asambleas legislativas, que ejercían conjuntamente con el primero la potestad del gobierno, de acuerdo con una base jurídica paritaria, en tanto que la función jurisdiccional adquiría autonomía completa al confiarse a jueces independientes⁷⁵.

2. “*La irresponsabilidad del jefe del Estado*, que se obtuvo al transformar la antigua y absoluta “irresponsabilidad del derecho divino” en una nueva y técnicamente más progresista “irresponsabilidad del derecho constitucional”, que se logró mediante la necesaria participación de los ministros en los actos del soberano y su plena responsabilidad ante las cámaras⁷⁶.”

3. “*El Parlamento bicameral*, una de cuyas cámaras es designada por un cuerpo electoral que se amplía constantemente hasta alcanzar el sufragio universal, y con una segunda cámara formada en la Gran Bretaña sobre bases hereditarias con el objeto de asegurar al gobierno la colaboración de la nobleza, que por siglos había ejercido las funciones públicas⁷⁷.”

4.- “*La tutela jurisdiccional eficaz para proteger las libertades civiles esenciales*, las que se fueron conformando y desarrollando por medio de la jurisprudencia, sobre la base de su reconocimiento anterior por las disposiciones consuetudinarias del *commonlaw* en favor de los “hombres libres” de la isla a través de una serie de solemnes documentos jurídicos, tales como la Magna Carta de 1215, la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689⁷⁸.”

1.6.2. – FRANCIA.

En Francia por el contrario su imitación fue de carácter indirecto, pero exquisitamente voluntaria y consciente, en cuanto fue sugerida por los escritos de varios autores políticos de gran importancia. Podemos atribuir específicamente a la contribución de Francia:

1. *La elaboración dogmática y con dimensión universal del principio de la división de poderes*, con la cual se otorgaban carácter teórico a lo que se había venido

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

realizando sustancialmente de hecho en los Estados Unidos y la Gran Bretaña, y que se tradujo en la expedición de disposiciones precisas sobre las competencias de los órganos estatales, las que fueron acogidas ampliamente desde entonces hasta nuestros días en todo el mundo occidental.

2. *La elaboración doctrinal de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos*, considerándolos en forma absoluta como derechos irrenunciables e intocables por parte del Estado, ya que se estiman como derivados de la naturaleza propia de todos los hombres y, por tanto, anteriores y superiores de las disposiciones de los diversos derechos positivos.

3. *La afirmación expresa del principio de la soberanía nacional*, que supero primeramente la concepción pragmática británica de la soberanía del rey, y después de la soberanía del Parlamento, integrado este último por el mismo rey, la Cámara de los Lores y la de los Comunes y que muy pronto condujo fácilmente, y por intermediación de la escuela juspublicista alemana. A la moderna concepción de *soberanía de la persona jurídica estatal*.

1.6.3. - ESTADOS UNIDOS.

Por último, resulta necesario hacer mención de algunas de las más importantes contribuciones de los Estados Unidos de Norteamérica a la mencionada configuración del Estado moderno: 1. *La estructura federal del Estado, una aplicación particularmente rígida del mencionado principio de la división de poderes* y por último *la introducción desde los primeros años de la constitucionalidad de las leyes*⁷⁹.

1.7.-EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

El desarrollo de las ciencias naturales causó asombro al propio ser humano y le fue permitido conocer más sobre sí mismo y sobre el universo, ese conocimiento mayor de la naturaleza influyó en el método del pensamiento, creando un sistema natural que intentaba explicar el cosmos y la sociedad. Colaboraron en estos avances, personalidades como Augusto Comté, creador de la Sociología; Darwin, creador de una teoría de la evolución; Laplace, estudioso del

⁷⁹ INFRA. Capítulo II. 2.1 Orígenes del Estado Federal.

universo, así como descubrimientos microscópicos, económicos, etc. Se dio el gran cambio de una sociedad autocrática y religiosa a una sociedad pensante con nuevas clases sociales dotadas de poder económico pero sin privilegios nobiliarios como la burguesía que empezaron a exigir derechos políticos y que contribuyeron al cambio de las concepciones del Estado.

“En nuestros tiempos podemos darnos cuenta que son muchas y muy variadas las disciplinas que se ocupan del Estado. Algunas son las que lo estudian como una comunidad política desarrollada como consecuencia natural de la evolución humana (sociológicas), otras lo estudian como la estructura del poder político de una comunidad así como también su cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales, en las cuales se le identifica con la sociedad, como en algunas se le equipara con la nación y otras con el poder”⁸⁰.

1.7.1.-CONCEPTO

Dentro de la teoría del Estado y en la jurisprudencia, el concepto de Estado es bastante controvertido y en ocasiones se torna difícil o complicado su concepción o comprensión, ya que sus características denotan en cierta forma contradicciones para los estudiosos o doctrinarios del mismo, sin embargo yo creo, que si se puede dar un concepto de éste reuniendo básicamente sus características jurídicas fundamentales.

Mencionemos y analicemos uno de tantos conceptos que se han creado para entender la figura jurídica del Estado:

“El Estado es una persona jurídica, representante de una corporación, que actúa y se conduce de forma autónoma e independiente”⁸¹.

De este concepto se desprende que:

a) El Estado es una persona jurídica, porque se encuentra reconocido dentro del o los sistemas jurídicos positivos, no solamente en México, sino que en todo el mundo, ya que goza de capacidad jurídica propia.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Cf. Porrúa Pérez Francisco y De la Cueva Mario. Pág. 97,98 y 128, 129.

b) Es una corporación porque se encuentra constituido con fines de interés público, por medio de un territorio, una población y gobierno.”

c) Se conduce de forma autónoma e independiente porque cuenta con un poder originario, una autoridad soberana o simplemente por lo que se conoce comúnmente como soberanía.

El *poder originario* es generalmente entendido con una relación en la que alguien manda y otros obedecen. Esto se debe de entender como un dominio en virtud de autoridad en el que se den la facultad de mandar y el deber de obedecer, únicamente si recae en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidas, por normas de naturaleza obligatoria que confieren facultad.

“En el poder originario o soberanía del Estado, se debe de designar tanto la totalidad del orden jurídico como la unidad personificada de este orden, es decir, un principio lógico, pero también se puede o es posible la expresión para caracterizar el fundamento jurídico positivo del Derecho, es decir, el Deber Ser y concretarlo o plasmarlo en la ley fundamental que es la Constitución”⁸².

Debemos de señalar que la palabra “Estado” es usada, en un sentido enteramente formal y en otro, enteramente material, con lo cual viene a representar tanto un concepto jurídico esencial como un concepto jurídico material.

Cuando usamos la palabra “Estado” en *sentido formal*, nos referimos básicamente a todo aquello con lo cual se identifica, es decir, comprendemos al Estado como un ser invisible pero existente, no nos damos cuenta en lo que tiene de fondo, en lo que es su estructura, su función, su organización y su finalidad.

En *sentido material*, comprendemos básicamente, toda su estructura y finalidad, contemplada y reconocida en el derecho positivo.

“Es decir, el Estado es por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema. Como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Es decir no es una mera

⁸² Kelsen Hans. “Teoría General del Estado”. Editorial Labor, S.A. Barcelona Madrid Buenos Aires. 1934. Pág. 144-147.

realidad natural, si no que constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El *Estado* crea derecho, aplica una Constitución; contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el *Estado* celebra tratados, en su derecho internacional, el *Estado*, en suma, es titular de derechos y obligaciones”⁸³.

1.7.2. - SUS ELEMENTOS.

Entonces después de este breve análisis de los distintos puntos de vista podemos hacer una breve descripción de las características jurídicas del Estado. Básicamente se concibe al *Estado* como una persona jurídica: es un ente con derechos y obligaciones con capacidad suficiente para poder manifestarse en cualquier situación o hecho controvertido de manera general o particular con identidad determinada. Esta corporación es una corporación territorial: actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se determina como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”⁸⁴.

Dentro de sus elementos esenciales que la doctrina jurídica conoce comúnmente podemos numerar a los siguientes: 1. *Territorio*, 2. *Población* y 3. *Gobierno*.

1.7.2.1. TERRITORIO

“Procede del latín “*territorium*”, que significa porción de la superficie perteneciente a una región, provincia o nación”⁸⁵.

“La doctrina más generalizada ha reconocido la importancia del territorio como elemento del Estado, ya que sobre él se halla instalada la

⁸³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Diccionario Jurídico”. Edit. Porrúa, México, 1996. Pág. 1321.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Polo Bernal Efraín. “Manual de Derecho Constitucional”. Edit. Porrúa México 1985. Pág. 125.

comunidad nacional; en tal consideración todo estado debe poseer un territorio como una parte imprescindible de su organización, es esencial, en cuanto a que mediante él se desenvuelve su actividad específica, esto es, su poder público⁸⁶.

De tal manera lo anterior, es verdad que el territorio no es en realidad otra cosa que el ámbito de validez espacial del orden jurídico del Estado.⁸⁷

“Dentro de un concepto exclusivamente formal digamos que el territorio, es el espacio señalado en la norma constitucional y en el que el Estado ejerce, en forma exclusiva su soberanía”⁸⁸.

“Ciertamente, en ese espacio el Estado, se afirma como dueño de sí mismo e independiente de los demás, ahí el Estado ejerce su imperio, impone su potestad sin admitir otra, desenvuelve su poder público, realiza su autoridad sobre los individuos que lo ocupan, habitan o cruzan. Sin embargo, se establece y se aplica sólo dentro de un determinado territorio”⁸⁹.

“En ese sentido el territorio significa, un cuadro de competencias y un medio de acción. Como cuadro competencial de Estado, el territorio delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados. Es el suelo, el subsuelo, el mar y el aire donde aquel ejerce sus funciones; es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicabilidad. Como medio de acción, el territorio es un instrumento de vigilancia y de cumplimiento, es poder tanto desde el punto de vista interior como desde el punto de vista exterior”⁹⁰.

Con todo lo anterior se puede afirmar de forma categórica que, efectivamente, el territorio es un elemento esencial del Estado debido a que toda la normatividad jurídica referente a éste, comprende exclusivamente la esfera de la jurisdicción territorial en la que se encuentra.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Kelsen Hans. Op. Cit. Pág. 218.

⁸⁸ Polo Bernal Efraim. Op. Cit. Pág. 126.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

1.7.2.2.-POBLACIÓN

“La población es la totalidad de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado, es, dicen otros la corporación, asociación o pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común e integradora o no de esa autoridad. Se compone, entonces, la población, por dos grupos: a) El nacional; y b) El extranjero.”⁹¹

“El lazo jurídico que une a un ser humano con una comunidad es la nacionalidad, e implica, por un lado, un concepto estrictamente jurídico que denota, a su vez, una idea de relación política entre un individuo y un estado determinado. Existe pues, entre uno y otro, un vínculo jurídico y político. Ser nacional es pertenecer a un Estado, esté o no dentro de su territorio, y puede ser de origen (nacimiento) o por aceptación (naturalización). Aún cuando por voluntad de la persona se puede romper ese vínculo, para adoptar otra o por abandonar cualquiera, estos últimos son los apatridas, sin patria o sin nacionalidad.”⁹²

“En tal sentido, el pueblo comprendē solo a aquellos individuos que ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía viven en su territorio como en el extranjero, sin que esto elimine la potestad de regular la condición de los extranjeros residentes en el territorio del Estado.”⁹³

“Para demarcar la nacionalidad, se suele adoptar varios criterios: el *ius sanguinis* (la sangre), el *ius soli* (el suelo), o, el *ius domicilli* (el lugar o voluntad). Según el primero, la nacionalidad se atribuye jurídicamente a un individuo en atención a la nacionalidad de sus padres. Conforme al segundo, se atiende al lugar donde nacen; y, en cuanto al tercero, la adquisición de la nacionalidad, que suele llamarse naturalización, depende de la voluntad, residencia y tiempo del sujeto extranjero en el territorio de un Estado y demás requisitos legales que se determinen.”⁹⁴

⁹¹ Polo Bernal Efrain. “Manual de Derecho Constitucional”. Edit. Porrúa México 1985. Pág. 102.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Op. Cit. Pág. 103.

1.7.2.3.-GOBIERNO

“Según la teoría tradicional, el gobierno constituye el tercer elemento del Estado, y como tal, se nos presenta en la realidad como un conjunto de funcionarios que ejercen autoridad pública.”⁹⁵

El gobierno es, a decir de Adolfo Posadas, la suma organizada de representantes del Estado.

“Lo anterior impone hacer una distinción: si el gobierno es, para abreviar, la organización del poder constituido del Estado, éste es distinto a aquel. Ciertamente, el Estado es el orden jurídico de una comunidad política, esto es, se le considera como parte de la sociedad humana jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno con fines muy diversos que cumplir y, en consecuencia, como una persona jurídica, como el sujeto activo de la soberanía. Por consiguiente el gobierno es esencialmente distinto del Estado, ya se le considere a aquel como función de órdenes, de mantener un régimen, de gobernar, o se designa como un conjunto de órganos con necesidades de competencias derivadas de la Ley o como una estructura: “el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado” por ello, argumenta Adolfo Posadas, que el gobierno es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado.”⁹⁶

“Es decir, el gobierno es una condensación de energía política que produce un régimen jurídico y un sistema de relaciones de representación. Por lo tanto, las formas de gobierno serán como la organización, órganos o instituciones políticas se constituyan o combinen. Cada Estado tiene su forma propia de gobierno que depende de sus condiciones, de su extensión, de su complejidad o sencillez en la vida política o de sus condiciones del medio en que se desarrolla y del momento en que se constituyan.”⁹⁷

Esta forma de organización que acoge el Estado, de establecer el orden y la justicia dentro de la sociedad civil o pueblo integrante del mismo, en busca del bien común. Dentro de la cual existen en la actualidad diversas formas o clasificaciones que la doctrina jurídica con el transcurso de los años ha ido clasificando, siendo las más comunes la República y la Monarquía.

⁹⁵ Polo Bernal Efrain. Op Cit. Pág. 211

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Cfr. Polo Bernal Efrain. Op. Cit. Pág. 211-212.

1.8.- FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Las formas de Estado diremos ante todo que éstas son fruto de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del derecho interno como en el derecho internacional. La clara separación entre las formas de gobierno y las de estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la escuela del derecho natural racionalista de los siglos XVII y XVIII delimitó los conceptos de pueblo, nación, estado y gobierno.

1.8.1. - FORMAS DE GOBIERNO

“La clasificación de las formas de gobierno y sus posibles combinaciones, tal como fueron expuestas por: *Platón, Aristóteles, Polibio y Santo Tomás*, han llegado a ser clásicas en la teoría política, y su influencia perdura hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos grandes pensadores haya sufrido una transformación y una adaptación a las costumbres y modo de pensar contemporáneos”.⁹⁸

“En los tiempos modernos encontramos algunas interesantes variaciones al modelo clásico estableciéndose clasificaciones bipartitas de las formas de gobierno como la que hacen los dos grandes juristas alemanes de nuestro siglo, adscritos a la corriente del formalismo jurídico: *Jellinek y Kelsen*. El primero habla de monarquía y república. Es segundo, fiel a sus premisas teóricas de la pureza del método, de autocracia y democracia, según cuáles sean los métodos de creación del orden estatal, o lo que es lo mismo del orden jurídico”.⁹⁹

Pero lo que es cierto, es que, en la actualidad, casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de monarquías y repúblicas.

1.8.1.1.- LA MONARQUÍA

Es el gobierno de uno solo. Es en realidad, aquella forma de gobierno en el que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la

⁹⁸ González Uribe Héctor. Op. Cit. pág. 399.

⁹⁹ Ibidem.

denominación de rey o alguna específica, de acuerdo con la tradición del país, como el Sha de Irán o el Emperador de Japón. La monarquía es, sin duda, la forma más antigua de gobierno y en una época determinada de la civilización humana privó casi por completo en todo el mundo. Fue incluso, el arquetipo del *Estado Absoluto* de los tiempos modernos. Pero en la sociedad contemporánea tiende a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos.

“Las monarquías constitucionales, en nuestros días se dividen en puras y parlamentarias, según que el monarca ejercite, por sí mismo, el poder ejecutivo, o sea el mero titular del mismo, en cuyo caso ejercicio del gobierno está en manos de un primer ministro que es responsable ante el Parlamento. Ejemplo de estas últimas son casi todas de las monarquías del presente”¹⁰⁰.

1.8.1.2.- LA REPÚBLICA

Por su parte es la forma de gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto que en éste el Jefe de Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre (Ej. Inglaterra, España)¹⁰¹.

“Es precisa y únicamente en el jefe de Estado (presidente en la república; rey o emperador, en la monarquía) donde ocurren las notas características de la república o de la monarquía. En los titulares de los demás poderes puede haber en ciertos casos origen hereditario (por ejemplo, en el Senado o Cámara Alta de algunos países), o bien duración vitalicia en el cargo (por ejemplo lo que en nuestro país existió con los ministros de la Suprema Corte), sin que por ello se menoscabe la calidad de republicano de que inviste al

¹⁰⁰ Las monarquías son casi siempre hereditarias, y la sucesión en el trono se rige por una ley especial al respecto. Pero no está excluido el caso de monarquías electivas, en las que un cuerpo selecto de electores designen la monarca que ha de gobernar. Es interesante a este respecto el caso de la ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, del 26 de julio de 1947, conforme a la cual se ha dado a España el carácter de un Estado católico, social y representativo, constituido en reino, y se han dado normas para la sucesión monárquica. Cfr. González Uribe Héctor. Op cit. Pág. 399, 400 y 401.

¹⁰¹ Tena Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México 1985. Pág. 88-89.

régimen el solo hecho de la renovación periódica, mediante consulta del pueblo, del jefe de Estado.”¹⁰²

“La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo¹⁰³ y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Sin embargo, la monarquía es compatible con la democracia y con el régimen constitucional, como acontece en las monarquías modernas europeas, donde los titulares efectivos del gobierno emanan de la designación popular y cuyas facultades, por otra parte, están constitucionalmente limitadas, al igual que las del monarca”.¹⁰⁴

1.8.2. FORMAS DE ESTADO

“Simplificando al máximo los esquemas constitucionales modernos, resultan solamente dos estructuras básicas del Estado. El *Estado simple o unitario* y el *Estado compuesto o complejo*.—El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple, como pasa en las Repúblicas centralistas, a guisa de ejemplo tenemos a Francia, Colombia y otros países. Si por el contrario el ejercicio de la soberanía está repartido entre un estado mayor y una serie de estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto. El ejemplo característico es el *Estado Federal*, del cual son muestras muy claras la República Norteamericana, la Mexicana y la Argentina”.¹⁰⁵

Hay también otras figuras de Estados Compuestos cuyo origen y régimen constitucional se deben al derecho constitucional. Tales son, por ejemplo,

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Sobre este en particular, en el caso mexicano, no podemos decir a ciencia cierta que quien nos gobierna o el encargado de la jefatura del Estado es el más capaz, sino que deberíamos aceptar la realidad, que llega a gobernar el designado por su antecesor, o tal vez en estos tiempos de cambio o transición a la democracia, llega a ganar el más popular y no el más capaz; ¿por qué?, pues porque puede existir una persona que cumpla con el perfil y capacidad necesaria para poder sacar adelante al país, pero si no es abanderado por el Partido oficial o en el poder, este no tiene la más mínima oportunidad de anhelar llegar al triunfo.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ González Uribe Héctor. Op. Cit. Pág. 403.

las federaciones y confederaciones de Estados. Surgen generalmente mediante tratados entre dos o más Estados, que convienen en tener algún órgano colegiado común que los represente internacionalmente, pero si el menoscabo de la soberanía interior de cada uno de los Estados miembros. Ese órgano colegiado no llega a tener la personalidad jurídica de un súper Estado, sino que los Estados que forman la federación quedan libres de separarse de ella, e incluso, dentro de los límites de los tratados celebrados de llevar adelante su propia política internacional.

En lo que respecta a las confederaciones de Estados, su característica fundamental consiste en la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. La Confederación supone una organización permanente y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.

El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados Confederados. En esto se diferencia básicamente la Confederación del Estado Federal.

1.9.- CONCLUSIONES.

Como podemos darnos cuenta para el estudio del Estado, las dos fuentes principales son: la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Que la historia de las instituciones pueda derivar de la historia de las doctrinas no quiere decir que las dos historias deban ser confundidas.

Por lo que podemos concluir que por razones fácilmente entendibles, pero fundamentalmente por la gran dificultad que presenta la recopilación de las fuentes, la historia de las instituciones se desarrolló después que la historia de las doctrinas, de manera que frecuentemente los ordenamientos de un sistema político determinado, han sido conocidos o nos hemos conformado con conocerlos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealización hecha por los escritores.

De esta forma pasaré al segundo capítulo para tratar de explicar la formación de un Estado y de un sistema político, en el que un pueblo influenciado por el desarrollo europeo en lo que a instituciones políticas se refiere, así como también de las doctrinas políticas surgidas hasta ese tiempo¹⁰⁶, edifico una de las formas de estado que hasta la fecha existen y es adoptado por un gran número de países de todo el mundo, "El Federalismo", seguido del sistema presidencial, creación hecha por los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1787.

¹⁰⁶ Algunas de ellas manifestadas en el presente capítulo, con el gran intento del autor de la presente tesis de mencionar las que consideró más importantes de forma brevemente.

CAPITULO II
EL ESTADO FEDERAL

SUMARIO: 2.- El Estado Federal; 2.1.- Orígenes; 2.2.- El Federalismo en México; 2.2.1.- El Origen del Estado Federal Mexicano; 2.2.2.- Constitución de 1812; 2.2.3.- Constitución de 1824; 2.2.3.1.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836; 2.2.3.2.- Las Bases Orgánicas de 1843; 2.2.3.3.- Acta de Reformas de 1847; 2.2.4.- La Constitución de 1857; 2.2.4.1.- Las Leyes de Reforma; 2.2.5.- La Revolución Mexicana y su Producto; 2.2.5.1.- La Constitución de 1917; 2.2.5.2.- Naturaleza Jurídica del Sistema Federal Mexicano; 2.3.- Conclusiones.

2.- El federalismo, con acta de nacimiento histórico y político en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, es una forma de unión entre comunidades políticas que resuelven conjugarse en la formación de una entidad superior en la que estarán representadas, a la que cederán facultades que antes solo ellas ejercían libre y autónomamente, y deberá mantenerlas unidas como una nación, a las que protegerá de peligros tanto internos como externos. Esas comunidades decidieron llamarse estados y no fue una mera ocurrencia.

“La teoría del federalismo, tiende a emparentarse más y más con la democracia y a servirle como uno de sus puntales fundamentales y fundadores. En ello, el surgimiento del Estado norteamericano parece ser el paradigma histórico por antonomasia a partir del cual se ha desarrollado y el cual ha condicionado la teoría del federalismo democrático. Se entiende por lo mismo que su referencia es casi obligada”.¹ Alguien ha sugerido que la teoría del contrato social la practicaban ya los colonos ingleses de Norteamérica antes que Rousseau escribiera su *Contrato social*. Por supuesto y es harto sabido, que el ginebrino no tomó como modelo a los norteamericanos, sino a su ciudad natal; tampoco fue que los grandes fundadores de la república de Norteamérica se ocuparan mucho de Rousseau; pues para estos estaba más en su mente Montesquieu, con su teoría de la división de poderes, limitadora del ejercicio arbitrario del poder político;² pero lo que es cierto es que existe una gran similitud en la teoría y la práctica; “pues la soberanía popular la ejercieron desde el principio los colonos de Norteamérica y el concepto se debió al genio teórico del autor del *Contrato Social*”³.

¹ Cfr. Córdoba Arnaldo. “Diálogo y Debate de Cultura Política Núm. 4”. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A. C. México 1998.

² SUPRA. Montesquieu. Capítulo. I.5.1.5

³ Córdoba Arnaldo. Op. Cit.

2.1. - ORÍGENES

“El Federalismo como sistema de Estado nace a finales del siglo XVIII en los Estados Unidos de Norteamérica, mismos que ideológicamente ganan y conservan la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida”⁴.

“Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en los litorales del océano Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo, las colonias, independientes entre sí, se encontraban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres”⁵.

“El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Pero para debilitar esta última fue necesario debilitar aquella. Es decir, las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra”⁶.

“En el proceso de unificación entre las colonias, lograron salvar varias etapas sucesivas, porque dicha unificación no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra; de allí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente -Como lo hizo notar Tocqueville después de visitar Norteamérica: “en ningún país del mundo había en la época una sociedad tan igualitaria como la estadounidense, Norteamérica presenta, en su estado social, el más extraño fenómeno. Los hombres se muestran allí más iguales por su fortuna y por su inteligencia, o en otros términos, más igualmente fuertes que lo que son en ningún país del

⁴ Cfr. Sayeg Helú Jorge. “Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México, 1987. Pág. 194.

⁵ Tena Ramírez Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México, 1985. Pág. 102.

⁶ En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía ya que del erario depende el gobierno. Cfr. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 102.

mundo, o que lo hayan sido en ningún siglo de que la historia guarde recuerdo”⁷ y la unificación que pararía a ser en cierto modo lo artificioso y transitorio.”⁸

“Tiempo antes de que diera inicio la guerra de Independencia (1775-1783), se reunió en Albany, en el año de 1754, un Congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. Allí se presentó y adoptó el llamado Plan de Unión de Albany, del que fue autor Benjamín Franklin: primer y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores. En dicho plan se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan que acogió el congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder de ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo que se manifestó en forma tajante el extremo regionalismo, en el primer intento de coordinación federal”.⁹

“Las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés, que establecía los impuestos, porque ellos no elegían miembros de la Cámara de los comunes. Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal y como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna) los impuestos en cuya fijación no habían participado”.¹⁰

“Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, en octubre de 1765 se reunió en Nueva York el primer congreso intercontinental de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley del Timbre. Allí brotó una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes”.¹¹ Mirando de este modo a la soberanía del Parlamento Inglés, los

⁷ Tocqueville Alexis de. “La Democracia en América”. FCE. México - Buenos Aires. 1957. Pág. 49

⁸ Sayeg Helú Jorge. “Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México 1987. Pág.194.

⁹ Martínez de la Serna Juan Antonio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México, 1983. Pág.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás colonias hicieron causa común con ésta y a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, los delegados de las doce colonias para formar el Congreso Continental. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento Inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una constitución rígida que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos. No obstante todo lo que se había adelantado, el Congreso Continental no llegó a nada concreto en punto a federalismo, pues el proyecto que presentó Peyton Randolph, y que en todo sentido era

norteamericanos dedujeron la idea de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la constitución, lo cual era el federalismo.

“El segundo Congreso Continental se reunió en la ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 1775, en el que se formuló la Declaración de Independencia el 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dio a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas.”¹²

“En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de artículos de la Confederación y Unión Perpetua. Largamente discutido por el Congreso, que no fue aprobado hasta noviembre de 1777 y previa la ratificación de los Estados, entró en vigor en 1781.”¹³

“A finales de 1786, la situación era insostenible, ante al fracaso notorio de la Confederación, se llegó a pensar en la implantación de la monarquía y el presidente del Congreso trató de que el príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica. Pero la tradición democrática, la difícil y apenas consumada liberación de la monarquía inglesa, el poderoso aliento del nuevo derecho público, despertó y dio ánimo a una reacción emocional de los mejores hombres de esa época. Y en mayo de 1787 se reunió en el palacio del Estado de Filadelfia una Convención federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar una genuina constitución federal”¹⁴.

“Aquella Convención, presidida por Washington, era en verdad una asamblea de los hombres más notables de los Estados, figuraban entre ellos grandes juristas, rectores de Universidad y profesores de derecho y como

más tímido que el anterior presentado por Franklin, no fue aceptado por la asamblea. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 2.

¹² *Ibidem*.

¹³ En dicho proyecto Los Estados conservaban su soberanía, pero buen número de atribuciones (relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas, correos, etc.), se otorgaban al Congreso, en el que cada estado gozaba de un solo voto. Para alcanzar el verdadero existo del sistema faltaba que el Congreso tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

¹⁴ Tena Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit.. Porrúa. México, 1985. Pág. 106.

consecuencia lógica, esa gran asamblea estuvo dirigida por el sentido común y por una clara visión de la realidad”¹⁵.

En el transcurso de la asamblea pronto se esbozaron dos tendencias principales: la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. Los Estados grandes presentaron ante la asamblea un proyecto mismo que fue llamado como *Plan de Virginia*, por el que se proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades de legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los Estados se proponía: el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados. “El contraproyecto llamado *Plan de New Jersey*, que presentaron los Estados pequeños, mismo que adoptaba de la Confederación el sistema de la Cámara Única, con representación igual para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal”¹⁶.

“Los Estados pequeños no aceptaban el *Plan de Virginia*, porque argumentaban sabiamente que la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados grandes mayor número de votos. Mientras que al mismo tiempo, el *Plan de New Jersey* era rechazado por los estados grandes, de tal forma que sostenían la idea de que al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes”¹⁷.

Después de tantas y tan largas discusiones y al no poder concertar con ninguna de las partes, se optó por la creación de una Comisión integrada por un miembro de cada Estado, quien formuló un tercer plan, mismo que acertó con una solución feliz que conciliaba los intereses de ambos grupos y que al ser aceptada por la asamblea, iba a ser con el tiempo, elemento característico del sistema federal.

“El proyecto elaborado por la comisión integradora conocido como *Plan de Transacción de Connecticut*, recogió del Plan de Virginia la representación

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Este Plan contenía un artículo que llegaría a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, el cual manifestaba expresamente, la nulidad de las leyes de los Estados que se opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

¹⁷ Ibidem.

proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte, como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey, el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado, y es de esta forma cuando nace el sistema bicameral propio del sistema federal, en el cual una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas. Y como acción complementaria para el fortalecimiento del sistema, se facultó a las legislaturas de los Estados para que pudieran intervenir además del Congreso federal en la revisión de la constitución¹⁸.

De los orígenes del federalismo podemos decir:

- A) La democracia norteamericana jamás fue, ni ha sido pura o sin adjetivos. Siempre fue una transacción entre intereses privados.
- B) La sociedad colonial fue, como todas las de su tiempo, una sociedad oligárquica, debida a intereses particulares y asimétricos, fundada en la desigualdad social y conjunta entorno a los dueños de la riqueza y también de la cultura.¹⁹
- C) Las comunidades coloniales eran comunidades de intereses jerarquizados entre sí, y como tales se dieron voz cuando elaboraron la constitución de los Estados Unidos de América.

El fundamento de las colonias de Norteamérica fue el federalismo, que no fue una idea, sino una transacción entre intereses privados regionales y generales. Aun así la acción conjunta de estos intereses dio lugar a una de las teorías políticas más grandiosas y fascinantes de la modernidad: la del federalismo, misma que las concibió como cuerpos políticos, coligadas entre sí como unidades que expresaban una voluntad única, autónoma e independiente, porque primero se probaron en una guerra en la que supieron actuar de consuno y triunfar sobre la metrópoli colonial, y después ensayaron un proyecto de unidad en el que permanecerían con sus particulares intereses, pero formando una nación entre todas. Lo que significó una forma dualista de Estado, que ofreció una armonía

¹⁸ Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial. Porrúa. México, 1985. pág. 107.

¹⁹ Las asambleas coloniales no eran del todo cuerpos representativos, según los principios modernos. En todas las colonias existía el requisito de propiedad para el derecho de voto. Cfr. Córdova Arnaldo. "Diálogo y Debate de Cultura Política Núm. 4". Centro de Estudios para la Reforma del Estado A. C. México, 1998.

entre las necesidades de la centralización y las tendencias de la administración autónoma.

2.2. - EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

“El federalismo es uno de los factores más importantes de nuestro sistema jurídico, político y sus relaciones con las ramas del poder, así como sus instituciones, los partidos políticos, grupos de presión, etc., determinan y precisan el funcionamiento del gobierno”²⁰.

“Nuestro proyecto federal nació y se consolidó, en medio de una tensión permanente: fue un federalismo acotado primero por las enormes dificultades que hubo de atravesar la República restaurada para crear el Estado nacional mexicano, constreñido más tarde por la maquinaria política que le dio el poder a Porfirio Díaz. Un federalismo defendido abiertamente por la Revolución Mexicana, pero sujeto también por la fuerza concedida inevitablemente al presidente de la República. Un federalismo, en suma, bien asentado únicamente en la historia de las ideas políticas mexicanas, bien asentado siempre por los imperativos del día, hasta desembocar en una distribución muy desigual de funciones y competencias formales y reales entre los diferentes órdenes de gobierno. Desde su origen hasta nuestros días, tras el formato federal del país, se impuso la dominación del gobierno de la República sobre la soberanía de los estados y municipios, como síntesis de una larga secuencia histórica”²¹.

2.2.1. - ORIGEN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

“Cuando se estudia el origen del Estado federal en nuestro país es muy común que los historiadores y teóricos del derecho se refieran siempre a la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica en la conformación de nuestro federalismo. Esta referencia acabó por conducir a la doctrina hacia el establecimiento de dos corrientes de opinión que hoy por hoy dominan el panorama de nuestra historia constitucional”²².

²⁰ Carpizo, Jorge. “Estudios Constitucionales”. Edit. Porrúa. UNAM: México. Pág. 81.

²¹ Merino Huerta Mauricio. “El Federalismo: Tener presente el pasado”. Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal Núm. 56, abril de 1997. INAP MEXICO.

²² Armenta López Leonel Alejandro. “La Forma Federal de Estado”. Edit. UNAM. México. Pág. 89.

La primera corriente de opinión –incluso, cronológicamente-, es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917, que es la que actualmente rige los destinos del pueblo mexicano; desde luego haciendo excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847.

La segunda corriente de opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, más que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica, fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz; «el Dr. Enrique González Pedrero, al respecto: “La Constitución de Cádiz se promulgó y juró en México el 30 de septiembre de 1812. Misma que ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. Con las diputaciones provinciales se trataba de abolir los territorios de la América Septentrional, los vicios del sistema de gobierno en vigor, doblemente despótico por la lejanía, pues los jefes superiores y reales audiencias residían a mucha distancia. En la constitución gaditana quedó abolida la dignidad del Virrey, creándose, en cambio, las jefaturas políticas representadas por la figura del jefe superior quien era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción de cada diputación provincial y el que sería directamente responsable ante las cartas de España”²³.

Impregnada de un sentimiento de mexicanidad y no como resultado de un estudio científico-histórico, apareció por allí una tercera corriente de opinión que se le ocurrió afirmar que la raíz de nuestro federalismo se localiza en la organización política que regía a los antiguos mexicanos, pues en torno a la Triple Alianza se llegaron a constituir los señoríos, que no eran otra cosa que “verdaderas provincias federadas”²⁴.

²³ Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. “Memorias”. Edit. Tlacuilli Comunicación. México 1995. Pág. 23,24,25.

²⁴ Armenta López Leonel Alejandro. Op.. Cit. Pág. 89

Ahora bien, debemos de tener siempre presente y que es harto sabido que la influencia del sistema jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica se dejó sentir con fuerza en el establecimiento de nuestras instituciones y en todas las de Latinoamérica, no existe duda alguna, pues es una verdad real que el sistema federal de aquel país empezó a despedir el haz que propagaba la energía de sus beneficios y sus ventajas hacia otras latitudes. Quiérase o no, esto era un ejemplo de que el sistema estaba funcionando bien y que valía la pena intentar su ensayo en otros territorios.

México, al igual que algunos países latinoamericanos, se estaba encaminando hacia la búsqueda de formas políticas que garantizaran su estabilidad y pudieran asegurar un impulso en su desarrollo social. No tenía mucho tiempo que en nuestro país había dejado de oírse la lucha del fragor del movimiento independentista en contra de la península y el recuerdo del Imperio aun estaba fresco. "Eramos teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídica-política, no teníamos ninguna Constitución, no había Estado mexicano"²⁵.

"Hombres doctos y pensadores tuvieron que asomarse a las instituciones que conformaban otros países, lo que resulta un fenómeno natural cuando los nacionales de un país desean establecer fórmulas innovadoras que cuajen en su tierra, por un afán de estar a la altura de otros a los que se considera o se les ve como ejemplo de progreso. Incluso, quienes con la pluma y con la palabra pugnaron por el establecimiento del federalismo en nuestro territorio, conocían las ideas de Montesquieu y de Rousseau, de tal modo que tenían una noción de la idea federal europea que, complementada con el modelo norteamericano, terminaron por producir el sistema federal en México"²⁶.

Aquí subyace, de algún modo la fuerza social, que deviene del movimiento de la independencia, contraponiéndose a la fuerza de la sociedad colonial, que al enfrentarse tratan de encontrar un nuevo rostro para la nación, lo que hace que se perfile una tendencia conservadora y una tendencia liberal que empiezan a proyectarse en nuestra evolución histórica como el deseo de mantener los viejos estamentos, por una parte, y por la otra, el de imponer las reformas sociales emanadas de la lucha libertaria.

²⁵ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, "Conferencia sobre el federalismo mexicano", Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España, México, UNAM, 1979, p.271.

²⁶ Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 90.

Una consecuencia de esta confrontación se reflejó en la pugna surgida entre federalistas y centralistas, lo cual evidenciaba que no todas las corrientes de pensamiento estaban seguras de correr el riesgo con el ensayo de un nuevo sistema que, al menos, en principio, se sentía que no garantizaba la estabilidad del régimen constitucional.

“Resulta entonces evidente que en el establecimiento de nuestro federalismo no pudieron ignorarse las influencias de instituciones y sistemas jurídicos externos. Por tanto –como afirma Valencia Carmona-, *Existió la influencia, en primer lugar de las instituciones constitucionales norteamericanas, que no sólo gozaban de un enorme prestigio entre Ramos Arizpe y otros distinguidos constituyentes, sino también eran promovidas por los propios políticos norteamericanos a través de una intensa penetración ideológica. El considerable impacto, por otro lado, que había causado en los mexicanos de la época el pensamiento liberal europeo tampoco puede desconocerse, particularmente las ideas de ciertos filósofos de la ilustración como Montesquieu y Rousseau cuyas obras eran muy leídas y transmitían sugestivas ideas en torno a la descentralización política*”.²⁷

La opinión que hoy en día prevalece en la doctrina mexicana constitucional es la que sostiene que el origen genuino y auténtico de nuestro sistema federal se halla en la Constitución gaditana de 1812, concretamente en el apartado que establecía lo referente a las diputaciones provinciales.²⁸ El sustento de esta afirmación es porque en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España. Recordemos, además, aquel hecho en que Miguel Ramos Arizpe y José María Couto llevaron la representación de las provincias de oriente ante las Cortes españolas, en la memorable Asamblea Constituyente de 1812 y en la que defenderían con ardor la representación de las mismas, a través de sus órganos que eran las diputaciones.

“Quien ponga en tela de juicio que Miguel Ramos Arizpe y José María Couto desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, estaría ignorando la secuencia gradual de los hechos más importantes del acontecer histórico del país. Por consiguiente, quien piense que no llevaban la idea federal

²⁷ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “El federalismo mexicano. Génesis y transformaciones”, México, apuntes mimeográficos. 1994, Pág. 7

²⁸ Sobre todo con una obra que marcó sistemáticamente esta opinión, que fue la de Nettie Lee Benson titulada La diputación provincial y el federalismo mexicano. Según Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. 91.

norteamericana y europea del federalismo²⁹, en el momento en que acudieron con la representación ante la Asamblea Constituyente de 1812, para defender la autonomía de las provincias de la Nueva España, estaría desechando el conocimiento de las ideas que actuaron como motores en nuestros hombres que habrían de establecer el federalismo formalmente en la Constitución de 1824³⁰.

2.2.2. - CONSTITUCIÓN DE 1812

“En los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política en lo que conocemos como la Constitución de 1812 o Constitución de Cádiz que según el Dr. Ignacio Burgoa constituyo el germen del sistema federal mexicano”³¹.

“México tenía profundas raíces étnicas y sociales que nacían del gobierno regional y autónomo de las culturas precortesianas y ascendían hasta las diputaciones provinciales, reafirmadas con vigor en la Constitución de Cádiz, documento que sin duda alguna introdujo el concepto de la representación popular precisamente cuando en nuestro país a floraba con fuerza el calor de la insurgencia y de la perspectiva de la autonomía nacional”³². Las diputaciones provinciales, en las que Ramos Arizpe, el padre del federalismo en México, hizo su formación política, fueron por antonomasia el órgano de gobierno equivalente en su tiempo a la administración de las entidades federativas que hoy conforman la República Mexicana.

“En 1813 las Cartas de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España, la primera que se creó fue la de Mérida, después

²⁹ Había una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, que sirvió de texto y modelo a los legisladores del Congreso Constituyente de 1823, y que seguramente Ramos Arizpe ya conocía, pues en 1821 fue electo diputado por Coahuila al Primer Congreso Constituyente y en 1823 presidió la comisión que formuló el proyecto de Constitución Federal. Cfr. Estos datos en Enciclopedia de México, 3ª. Edit., México, 1977, t. 3, pp. 118 y ss.

³⁰ Hay que tener presente que Ramos Arizpe se recibió de abogado en 1810 y tres años antes la Real Universidad de Guadalajara le había otorgado los grados de licenciado, y un año más tarde, en 1808, el de doctor en cánones. Además, por parte de la Audiencia de Nueva España se tituló como doctor en leyes, lo que en cierto modo demuestra sus conocimientos sobre sistemas jurídicos que debió adquirir durante la carrera que cursó como abogado.

³¹ El Federalismo en México se incubió bajo la vigencia de la constitución española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético. Burgoa Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Edit. Porrúa. México, 1995. Pág. 407.

³² De La Cueva Mario, “La Constitución del 5 de febrero de 1857”.

le siguieron las de Guadalajara y Monterrey, San Luis Potosí y Durango. Cada provincia tenía independencia completa respecto de las demás, pero de la diputación provincial de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Tlaxcala y Querétaro”³³.

“En el artículo 335 se enumeraron las facultades de las provincias, unas de las cuales eran: intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones entre los pueblos que les correspondieran a las provincias; velar por la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas; cuidar el establecimiento de los ayuntamientos; proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común; promover la educación de la juventud; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de rentas públicas; formar el censo y la estadística de la provincia; dar parte a las Cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en la provincia; entre otras”³⁴.

Posteriormente, al lograrse la independencia de la Nueva España de la corona española; comenzaron nuevas pugnas entre las provincias existentes. En 1822, existían 22 diputaciones provinciales y un año después, 23. Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central; argumentando que no podían esperar a que la nación se constituyera en República Federal, para poder adoptar este sistema y debido a estas tendencias las provincias comenzaron a declararse en Estados autónomos una vez derrocado Iturbide y aún antes de la adopción del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824.

2.2.3. -CONSTITUCIÓN DE 1824

“La llamada Acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, mismo que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal, en el sexto señaló que la federación se integraba por “Estados Independientes, libres y soberanos, en lo que

³³ Carpizo Jorge. “Estudios Constitucionales”. Edit. UNAM-Porrúa. México 1997. Pág. 83.

³⁴ Tena Ramírez Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1808-1997”. Edit. Porrúa. México 1997.

exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación"³⁵

"Es decir, el Acta Constitutiva, se encontraba compuesta por un texto muy breve y se limitaba a: implantar el sistema federativo y a dar vida con ello a los Estados miembros, a establecer la división de los poderes con las facultades esenciales de cada uno, a fijar la extensión de la autoridad federal y a marcar normas generales para el gobierno de los Estados"³⁶.

"Lo anterior a causa de que en ese tiempo, nuestra realidad política y social era otra muy distinta de la del vecino país del norte y "el federalismo en México, nació exactamente a la inversa de como surgió en Norteamérica, es decir, que si allá fueron los estados-miembros los que se unieron dando nacimiento al Estado Central, aquí fue el Estado Central el que se fragmentó dando lugar a los Estados-Miembros"³⁷, "por que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

El Acta Constitutiva de la Federación, primero y la Constitución Federal de 1824 después, no hicieron en realidad si no recoger y plasmar la demanda federalista de las provincias y constituir a México como República popular federada, con el nombre oficial de "Estados Unidos Mexicanos", que en la muy acertada opinión del Dr. Ignacio Burgoa, debió llamarse "República Federal", para así afirmar la naturaleza de su sistema.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1835. Como no podía ser revisada según lo dispuesto en ella misma, sino a partir del año de 1830³⁸, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se fueron reservando para aquel año, pero ni esas ni las posteriores al 30, llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo, que la Constitución del 24 se mantuvo sin ninguna reforma o alteración hasta que fue abrogada por la Constitución Centralista de 1836.

³⁵ H. Cámara de Diputados. "Las Constituciones de México". Comité de asuntos Editoriales. México, 1989. Pág.67.

³⁶ Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Políticos y Constitucionales". México 1983. Pág. 31

³⁷ Sayeg Helú, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional". México 1985. p. 196

³⁸ Artículo 166. "Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente sobre determinados artículos de esta constitución y del acta constitutiva; pero el congreso general no las tomara en consideración sino precisamente el año de 1830". Ibidem.

El Congreso, reunido en 1835, era un órgano constituido, más no constituyente; Su integración y sus poderes emanaban de la constitución del 24. Pese a la insalvable disposición de la misma, el Congreso se convirtió, de órgano constituido, en asamblea constituyente en concurrencia con las legislaturas de los Estados y coaccionado por los grupos conservadores que en esa época ya comenzaban a tomar cuerpo en la vida política de la nación, expidió un documento en octubre de 35 que se le denominó como las Bases para la nueva Constitución, y posteriormente, en diciembre del propio año, las Siete Leyes Constitucionales, que vienen a convertirse en la Constitución Centralista de 1836.

2.2.3.1. - LAS SIETE LEYES DE 1836

“La Constitución Centralista de 1836, vino a cambiar la forma de Estado que se había adoptado en la Constitución del 24, y sin embargo, conservó diversos aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, elegibles popularmente por cada Departamento, (Estado) y que tenían la facultad de iniciar leyes ante la Cámara de Diputados que junto con la de Senadores integraban el Congreso General de la Nación. En la composición de los tribunales departamentales, los mismos departamentos tenían la facultad de proponer ante la Corte Suprema de Justicia los individuos que debían formarlos; proponer al gobierno central la terna para el nombramiento de gobernador, entre otras.”³⁹

Además de todo lo anterior, la Constitución reconocía a las entidades llamándoles departamentos, y la autonomía de estos se hizo notar en sus juntas mismas que se encontraban investidas de facultades de carácter gubernativo en lo que tocaba a su régimen interno. Ejemplo de esto es lo que en su momento dispuso el artículo 14 de la sexta ley constitucional, otorgando la facultad de “iniciar leyes a las juntas departamentales en todo lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera ley constitucional”⁴⁰.

³⁹ Cfr. Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 438-439.

⁴⁰Ibidem.

Durante los años que tuvo vigencia la Constitución de 1836, fueron tiempos difíciles y turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones, con el propósito de restablecer el sistema federal de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farías, el 15 de julio de 1840.

2.2.3.2. - LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

"El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derroco al presidente Bustamente y de acuerdo con las bases del plan de Tacubaya, el 28 de septiembre de ese mismo año se convocó a un congreso constituyente que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución: el primero que sostenían la mayoría de los diputados de naturaleza central, mismo que resultó ser eminentemente liberal, combinado con la autonomía administrativa de los departamentos, el segundo presentado por la minoría de carácter federal; y el tercero que trató de ser una solución ecléctica de los anteriores proyectos con aspectos centralistas"⁴¹

"Sin embargo a pesar del gran esfuerzo de los miembros del congreso constituyente este no pudo discutir y por consiguiente aprobar tales proyectos a razón del decreto expedido el 19 de diciembre de 1842 por el Ejecutivo Federal a cargo de Nicolás Bravo, en el cual desconocía al congreso y se designaba una asamblea denominada "Junta de Notables", compuesta por ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, y quien fue la encargada de expedir las "Bases de Organización de la República Mexicana de 1843", cuya estructura centralista se enfatizó mucho más que en la Constitución de 1836"⁴².

2.2.3.3. - ACTA DE REFORMAS DE 1847

"El 4 de agosto de 1846 estalló el "pronunciamiento de la ciudadela" al frente del general Mariano Salas, convertido para ese entonces en liberal demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. Mismo que exigía la instalación de un nuevo congreso constituyente para que se discutiera y aprobara la mejor forma de gobierno para México. El pronunciamiento de la ciudadela obtuvo

⁴¹ Carpizo Jorge. "Estudios Constitucionales". Editorial. Porrúa UNAM. Pág. 85-86.

⁴² Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México, 1995. Pág. 441.

resultados positivos y se instaló un nuevo congreso constituyente que comenzó a sesionar el 6 de diciembre de ese mismo año, conformado por liberales moderados y puros, y prácticamente sin presencia conservadora cuyo único representante fue Ignacio Aguilar y Marochó. En el congreso predominaba la presencia de los liberales moderados como Lafragua, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio, Ceballos, Cardoso Herrera, Comonfort, Zubieta Y Mariano Otero. Por otra parte entre los liberales puros se encontraban Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente y Eligio Romero⁴³.

“Ya instaurado el congreso se pasó a designar una comisión que se le llamo de Constitución, que estuvo integrada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta quienes serían los encargados de formular un nuevo proyecto de constitución para la República, y someterla a consideración del congreso para su aprobación; pero ante la amenaza de las tropas enemigas y el peligro inminente de dejar inconstituido al país, el Diputado Muñoz Ledo apoyado por treinta y ocho diputados se manifestó con una propuesta en el sentido de que se restableciera la vigencia de la constitución de 1824, y de esta manera se contara con un país organizado y constitucionalmente establecido para defenderlo y protegerlo de los ambiciosos países extranjeros que intentarían quebrantar nuestra soberanía e invadirnos. A tal efecto el 5 de abril la Comisión formulo el dictamen recogiendo dicha inquietud de los diputados modificándola en el sentido de que la constitución de 1824 sería legítima mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente congreso⁴⁴.

Dicho dictamen fue acompañado por el voto particular de Mariano Otero, mediante el cual se proponía que además del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824; se aprobaran un conjunto de disposiciones que él mismo propuso, denominado *Actas de Reformas*. Después de una larga discusión se confirmó el régimen federal y el voto particular de Otero fue aprobado toda vez que se le hicieron una serie de adecuaciones y modificaciones. “La discusión del Acta de Reformas concluyó el 17 de mayo, siendo jurada el 21 y publicada el 22 de

⁴³ Instituto de Investigaciones Legislativas. “Enciclopedia Parlamentaria de México Volumen III Tomo I serie IV”. México, 1997 Pág. 195.

⁴⁴ *Ibidem*.

agosto. El proyecto de Mariano Otero se conformo de 22 articulos, en tanto que el acta que fue aprobada se compuso de 30⁴⁵.

El sistema federal subsistió hasta el año de 1853 en el que otra rebelión llevó al poder nuevamente a Santa Anna y que al amparo de su investidura nuevamente desconoce a la constitución y el 22 de abril de ese mismo año expide las " *Bases para la Administración de la República*, de acentuado centralismo documento que facultaba la suma de todos los poderes en el Presidente de la Republica⁴⁶.

2.2.4. -LA CONSTITUCIÓN DE 1857

"El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal, proclamo el *Plan de Ayutla*, en cuya formación participaron el general Juan Alvarez y el coronel Ignacio Comonfort, perteneciente al grupo de los liberales moderados⁴⁷. De esta manera los revolucionarios de Ayutla convocaron a sus contemporáneos a cesar en sus funciones al que en ese momento se ostentaba como titular del poder ejecutivo y a elegir un presidente interino a través de los representantes de cada Estado y territorio; mismos que le servirían de consejo y que de esta forma el presidente interino pudiese quedar investido de amplias facultades para gobernar durante el tiempo que durase su interinato.

El 16 de octubre de 1855 se publicó la convocatoria para la instalación de un nuevo Congreso Constituyente que sería el que tendría la responsabilidad de decidir sobre el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno; al tenor de la más alta sabiduría y ética legislativa encausando los más elementales deseos democráticos y de libertad del pueblo mexicano.

⁴⁵La exposición de motivos del *Acta de reformas*, que propuso Otero, es considerada como una de las catedras políticas que mantienen hasta nuestros días su vigencia en sus aspectos esenciales, " la conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia y sin duda alguna base del *juicio de amparo mexicano*.

⁴⁶ Carpizo Jorge. "Estudios Constitucionales". Edit. Porrúa. UNAM. México. 1996. Pág. 86

⁴⁷ El plan entre muchas otras razones manifestaba principalmente "que la permanencia de Antonio López de Santa Anna era un amargo constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que son respetadas aun en los países menos civilizados que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre". "Enciclopedia Parlamentaria de México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Tomo I Volumen III. Serie IV". México 1997 Pág. 207.

Para el 18 de febrero de 1856 el Congreso Constituyente ya se encontraba sesionando, cuando Ignacio Comonfort depositario del poder ejecutivo en un país que luchaba contra si mismo por reencontrar la mejor manera de respetar y mantener la libertad de todas y cada una de las partes que lo integraban, promulgo el llamado *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, cuya tendencia era acentuadamente centralista. Pero el Congreso Constituyente consiente de su carácter representativo y respetando el fervor político del pueblo mexicano se mantuvo firme en el ideal de federalismo. De esta forma " en la Constitución de 1857 se infiltro el espíritu federalista y se diseño un sistema federal inspirado en el modelo norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años se ha acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano"⁴⁸.

"La nueva Constitución le configuro a la nación su nueva división política y la dividió en los siguientes estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz y Yucatán, además del territorio de Baja California"⁴⁹.

"Dicha Constitución, restablece el sistema de gobierno republicano, representativo y federal, dividido para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. "Así mismo plasmó la decisión de prohibir la reelección de manera sucesiva o inmediata, tanto para los titulares del poder Ejecutivo federal, como para los de los Estados."⁵⁰ El poder Legislativo quedo en manos de una sola cámara, denominada de diputados, por que se estimaba que eran éstos los verdaderos y únicos representantes del pueblo y por consecuencia se suprime la cámara de senadores que como resabio del infortunado centralismo, había llegado a constituir una institución de tinte marcadamente aristocrático y profundamente antidemocrático. Se determina de manera definitiva que la Constitución Nacional de la República constituye la Ley Suprema de toda la Nación; Feliciano Calzada Padrón cita a José María del Castillo Velasco, quien en su obra, "*Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*" apuntó las siguientes

⁴⁸ Carpizo Jorge. Op. Cit. Pág. 86.

⁴⁹ Tena Ramirez Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1997". Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 687.

⁵⁰ Artículo 78 Constitución de 1857, reformado el 5 de mayo de 1878, Tena Ramirez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1897". Editorial Porrúa. México 1997.pág. 705.

conclusiones respecto a la supremacía que la Constitución de 1857 establecía en relación con el sistema que consagraba: "Las leyes federales son superiores a las constituciones y leyes locales, los jueces no deben aplicar una ley contraria al código supremo, y los tratados son también ley suprema de la nación, siempre y cuando se realicen con la forma y los requisitos establecidos en la Carta Magna, y asienta que los tratados son ley fundamental por que la federación los efectúa con la autoridad de todas las entidades federativas y otorgando la fe de estas"⁵¹.

En consecuencia podemos decir que la Constitución de 1857 incorporó a su texto los más avanzados principios liberales e individualistas de mediados del siglo XIX, y fue capaz de terminar con la anarquía reinante hasta esos momentos, definió al pueblo mexicano; su espíritu liberal acabaría por imponerse arraigado en lo más íntimo de la conciencia de nuestro pueblo, y quedando como base fundamental de una estructura política y social.

"Los nuevos conceptos plasmados en la Ley Fundamental del 57 se convirtieron en el apoyo necesario y suficiente del pueblo mexicano, con la fuerza nacional que imprimió el pacto federal, la gran conciencia y responsabilidad con la que fue aprobada por los Estados de la Federación; y la firme intención de defender los derechos del hombre, la soberanía y representación (principios fundamentales democráticos), el federalismo con la división de poderes en el control político, y la consagración de un verdadero sistema judicial. Representaron la prueba de fuego de la época al lograr mantener su vigencia y estructura liberal en lo que se conoce como la guerra de tres años o guerra de reformas, misma que fue encabezada por el que resultara electo presidente de la República, Ignacio Comonfort, que con actitud cobarde y traicionera a razón de llevar consigo tremenda lucha interior entre sus temores religiosos y sus inclinaciones liberales, desconoce la constitución y trata de disolver al poder legislativo y de encarcelar a los representantes del partido liberal específicamente a los llamados liberales puros, incluido entre ellos al ministro de gobernación y al mismo tiempo presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez García"⁵².

Es a partir de este momento que en nuestro país se da la existencia de hecho de dos gobiernos simultáneos: El primero que es considerado como legítimo, que a la defección de Comonfort, y por mandamiento constitucional

⁵¹ Calzada Padrón Feliciano " Derecho Constitucional ". Edit. Harla México 1995. Pág.. 218.

⁵² Cfr. Sayeg Helú Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa. México, 1985. Pág. 113-114.

queda a cargo de quien hasta ese momento fue presidente de la Suprema Corte de Justicia, y en adelante lo sería de forma interina de la República Mexicana⁵³, Benito Juárez; el segundo que vendría a ser el del usurpador, emanado por el *Plan de Tacubaya* y encabezado por Félix Zuloaga al frente de las fuerzas conservadoras que se posesionaron de la Ciudad de México.

2.2.4.1. - LAS LEYES DE REFORMA

Juárez, al darse cuenta de las intenciones de Comonfort, inmediatamente se traslada a Guanajuato y desde allí hace saber a todos los gobernadores de los Estados, que conforme al mandamiento constitucional asumía la titularidad del Poder Ejecutivo de la Federación y que defendería a toda costa la vigencia de la constitución de 1857. Los gobiernos de Querétaro y Jalisco son los primeros en reconocer el gobierno de Juárez, quien desde esos momentos se convirtió en el defensor legal y real de la constitución. Posteriormente se traslada a Veracruz en donde el gobernador Manuel Gutiérrez Zamora, brinda al gobierno de Juárez las mayores garantías convirtiéndose de esta forma el estado de Veracruz en la sede del Gobierno Federal hasta el triunfo definitivo de las armas constitucionales, no sin antes haberse expresado ahí las Leyes de Reforma, corriendo ya para entonces el año de 1859.

Importante es destacar que poco antes del gobierno legítimo, Juárez había negociado el Tratado *MacLane - Ocampo*, que por medio del cual permitió que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, situara en las zonas fronterizas y costas de la república tropas militares so pretexto de apoyo a su gobierno en contra de las fuerzas opositoras que se encontraban en posesión de la parte centro del país, pero que sin duda alguna puso en peligro no solo a su gobierno si no al país entero.

Las Leyes de Reforma fueron dictadas según Jorge Sayeg Helú con un triple objeto:

- 1- Hacer más efectiva la desamortización que no había operado por la fuerte resistencia que en contra de ella opuso el Clero;

⁵³Artículo 79 Constitución de 1857. Tena Ramirez Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Edit. Porrúa México, 1997. Pág. 620.

2- Reducir el poder del Clero y castigarlo por la actitud subversiva que siempre tomaba tratando de nulificar cuanta medida progresista emprendía el gobierno;

3- Procurar recursos que tanta falta hacían al gobierno juarista, y que con tanta prodigalidad se entregaban a los usurpadores para combatir a aquél.

En conclusión podemos afirmar que la Constitución de 1857, atravesó la dura prueba que constituía la guerra civil desatada por el clero y los grupos reaccionarios. La federación respondió al pacto de la nación, y la unidad se mantuvo como factor de organización política y sistema de gobierno. Así el federalismo de la constitución de 1857, se impone mediante la razón y con las armas.

“En nuestros días la mayor parte de la historia oficial ha insistido en identificar el triunfo de los liberales del siglo XIX con la victoria definitiva del federalismo, la tendencia a concentrar el poder no concluyó en 1857, ni la descentralización se asentó para siempre como práctica de gobierno. De modo que el Estado Nacional que comenzó a fundar el presidente Benito Juárez se apoyó en el federalismo, pero al mismo tiempo fue un Estado obligado a concentrar el poder: Un federalismo con claro predominio del centro, construido así por razones de sobrevivencia política”⁵⁴.

“En enero de 1876 el general Fidencio Hernández se levantó en armas en Tuxtepec, contra el presidente Lerdo de Tejada y a favor del general Porfirio Díaz. Poco después el 21 de marzo éste último proclamó el *Plan de Palo blanco*, cuyo artículo segundo enunciaba que tendría el carácter de ley suprema la No Reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio a rango de reforma constitucional”⁵⁵.

⁵⁴ Juárez sentó las bases del Estado Nacional Mexicano, pero también creó las primera redes que llevaron el predominio del centro, como condición para consolidar el Estado. Cfr. “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal. Número 56”, abril 1997. INAP México.

⁵⁵ El presidente Díaz llevó a la Constitución, mediante la reforma del 78, el principio de la no reelección, aunque no de modo absoluto, pues esa reforma lo capacitó para volver a la presidencia una vez transcurridos cuatro años de haber cesado en sus funciones, lo que ocurrió inmediatamente después de la presidencia del General González. A partir de entonces, otras reformas le permitieron continuar indefinidamente en el ejercicio del poder ejecutivo. Tena Ramírez Felipe. “Leyes fundamentales de México, 1808-1997”. Edit. Porrúa. México 1997, pág. 721

2.2.5. – LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y SU PRODUCTO

“Puede decirse que el federalismo se afianzó fuertemente con el texto de la Constitución de 1857, mas no su aplicación en los años del porvenir, pues saltaron al escenario el Imperio de Maximiliano y la dictadura de Díaz, quien arrinconó al federalismo, y cuyos años de gobernante se caracterizaron, en la práctica, como de un régimen extremadamente centralista. En efecto, la concentración de todas las esferas del poder público en la sola voluntad del Presidente Díaz, produjo en el régimen federal, consagrado por el artículo 40 de la Constitución de 1857, dos fenómenos de nefastas consecuencias históricas: a) el de la federalización nacional, como forma práctica de mistificar al verdadero federalismo, y b) el del quebranto de los cinco ámbitos autárquicos de los estados, que les asignaba la Constitución. Estos dos vicios supremos, en la forma del Estado mexicano, significaban la más absoluta negación de un largo pasado de luchas del que había salido victorioso el auténtico régimen federal”⁵⁶.

La tendencia a la concentración del poder se consolidó en los tiempos de Don Porfirio. Pero la del general Díaz fue, a su vez, una dictadura federal⁵⁷. Respetuoso de las apariencias, Porfirio Díaz utilizó las ambigüedades de la legislación nacional para imponer decisiones más allá de los límites de la ley pero, paradójicamente sin transformar la Constitución. La Carta de 1857 fue, por el contrario, la base permanente de su legitimidad, aunque no lo haya sido de la verdadera legalidad, México siguió siendo así una República federal, aunque también haya sido al mismo tiempo una dictadura centralista.

Una vez que Díaz descargó el tiro de gracia sobre el federalismo, la situación empeoró para el país, y el panorama no podía ser otro que la persecución ideológica, las arbitrariedades del autoritarismo y la mutilación del derecho. Contra este estado de cosas se enderezó el movimiento de la llamada revolución mexicana.

“Tuvo que ser de esta manera porque: el México de Díaz era un anacronismo, porque el resto del mundo occidental había entrado en una etapa de experimentación que México no podía detener; porque el México de principios de siglo vivía de acuerdo con un sistema de valores del siglo XVIII, y porque en un mundo industrial

⁵⁶ Cfr. Ochoa Campos, Moisés, “La Revolución mexicana. Sus causas políticas, México”, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970, p. 173.

⁵⁷ Nunca modificó el orden constitucional que forjaron los liberales, ni rompió la distribución formal de competencias entre el centro y la periferia de México.

*dedicado al progreso tecnológico y a los cambios sociales y políticos concomitantes el patrón dominante de la vida mexicana giraba en torno a la preservación de un sistema social ya anacrónico que tenía, en su filosofía, características feudales. El anacronismo era peligroso por el potencial explosivo de las masas mexicanas, el rechazo de los intelectuales jóvenes y las ardientes exigencias de un sector obrero desorganizado y reprimido, pero aún así en desarrollo*⁵⁸.

La fase armada de la Revolución que fue en realidad una suma de movimientos distintos, solo concluyó a cabalidad, cuando uno de los grupos en pugna, reunió el poder suficiente para imponerse desde el centro a los otros, cuando la guerra disputada entre caudillos regionales hubo de someterse a la autoridad política de quienes habían triunfado en los campos de batalla, y la Revolución no solo se convirtió en un proyecto de gobierno, sino en nuevo espacio de concertación de intereses diversos.

“Como el fruto del movimiento de la Revolución mexicana surgió la Constitución de 1917, y como resultado de la oposición maderista se recoge en ella el principio de la no reelección, que ha funcionado como “válvula de escape”, hasta hoy, en el sistema político mexicano, como una de las más efectivas limitantes al poder omnimodo presidencial. Pero no sólo eso, sino que de manera original, la Constitución de 1917 introdujo una innovación sobre cuestiones sociales que amerita llamarle constitucionalismo social por la incorporación de los derechos sociales en su texto”⁵⁹.

Objeto de discusión siempre habrá de ser si los legisladores que llegaron a Querétaro representaban realmente al pueblo mexicano, pero la Constitución allí vio la luz en el Congreso Constituyente de 1916-1917, y si bien no pueden esgrimirse razones de técnica constitucional moderna en su elaboración, lo cierto es que ese documento contiene los principios esenciales del federalismo bajo cuyo manto vivimos los mexicanos.

⁵⁸ Cfr. Cumberland, Charles C., “La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas”, trad. Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1975, p. 15

⁵⁹ Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 103.

2.2.5.1. – LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución del 17 posee una gran relevancia en orden político y constitucional de nuestro país, pues en ella el pueblo mexicano ha consagrado sus más caros anhelos, porque hizo de la justicia social la garantía más grande a través de los preceptos del constitucionalismo social como una conquista a la libertad y la democracia, y cuyos postulados no pueden modificarse fácilmente.

“Teóricamente, la forma del estado federal adoptada por la Constitución vigente, se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aun cuando a estas se le considere en el texto como soberanas”⁶⁰.

2.2.5.2.- NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la ley suprema del país, de la siguiente forma:

“Según el artículo 40 el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico del Estado Mexicano, es una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política”⁶¹. Afirma este artículo: “Es voluntad el pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Y el artículo 41 dice que el “pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de Estados, en lo 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...”

“Es decir, según estos dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y estados miembros, y cada uno de ellos es

⁶⁰ Armenta López Leonel Alejandro. “La Forma federal de Estado”. Edit. UNAM: México 1996. Pág. 110, 111.

⁶¹ Carpizo Jorge. Op. Cit. Pág. 87.

soberano dentro de su competencia. Los estados miembros son instancia decisoria suprema, en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la federación⁶².

“El artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.”⁶³

“Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del estado federal. Ahora bien los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: *“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.”* Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del estado federal mexicano”⁶⁴.

“En el artículo 41 claramente se indica que en el estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas”⁶⁵. Un principio de naturaleza eminentemente federal y que se encuentra relacionado estrictamente con la distribución de competencias, es el que consagra la Constitución en su artículo 124, que literalmente expresa: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*. Tan improvisado fue el aterrizaje del federalismo en nuestro país, que ni en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, ni en la Constitución de 1824, existió una disposición análoga a este precepto, ya que el primer antecedente constitucional se remonta hasta la expedición del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, que en su artículo 80 establecía: *“Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente la Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y*

⁶² Ibidem.

⁶³ Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 111.

⁶⁴ Cf. Carpizo Jorge. “Estudios Constitucionales”. Op. Cit. Pág. 88

⁶⁵ Ibidem.

*Suprema Corte de Justicia se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos*⁶⁶.

“Si ponemos mayor énfasis en el artículo 124, podemos darnos cuenta que está basado en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, reservándose para ellas todas las demás que no hayan concedido al propio poder central, tal como se hizo en el país estadounidense⁶⁷. Sólo que este criterio no ha correspondido a la realidad histórica de nuestra nación, porque no es cierto que el Estado federal haya nacido de un pacto en el que las entidades federativas hayan delegado las facultades referidas, pues ya se vio que la forma federal les fue señalada desde el centro a las mencionadas entidades particulares.

“Ahora, el espíritu de este artículo ha servido a toda la doctrina jurídica mexicana para invocar el fundamento de nuestro sistema federal, al menos en teoría, cuando la verdad es que se trata solamente de una colocación del texto constitucional que dista mucho de la forma en que se instituyó el Estado federal en nuestro país.⁶⁸ Este artículo fue tomado por nuestra Constitución de 1857 de la enmienda X de la carta norteamericana, inclusive, con la misma redacción aparecía en el Proyecto de Reformas presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, solo que con el número 123”.⁶⁹

“Ahora bien, junto a una democracia y a un Estado de derecho que se supone deben existir, aparece el Estado federal como fórmula compuesta, en que se propicia con más efectividad la participación de las entidades individuales en la voluntad nacional. Una prospectiva rápida muestra evidentemente que la Constitución mexicana de 1917 continúa replegándose con el tradicional concepto dogmático del federalismo centralizado, y según la dinámica propia de

⁶⁶ Armenta López Leonel. Alejandro. Op. Cit. Pág. 112.

⁶⁷ Comentario del Dr. Jorge Carpizo al artículo 124 constitucional “Los Derechos del Pueblo Mexicano”. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. 1994. Pág. 953.

⁶⁸ Debemos de tener en cuenta siempre que la eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una constitución depende más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo. La forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia, del desarrollo de la nación que en ella vive, pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consustancial a ella. No otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado. Cfr. Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 115.

⁶⁹ Ibidem.

Estado federal, como ya quedó establecido en páginas anteriores, lo conveniente es la estructura de una organización gradual donde las entidades particulares integran un todo, pues para esta forma estatal lo importante es una distribución de las tareas entre el orden jurídico local y el poder central. Mas hay que reconocer que los tiempos actuales que vive México, han condicionado a aligerar el peso de las tareas hacia el poder central. Aun así, sería muy riesgoso afirmar que el sistema federativo mexicano haya conseguido su funcionalidad, simplemente son las necesidades actuales las que lo han empujado a modificarse sustancialmente. De todos modos el surgimiento del pluralismo político brotado en el México de hoy ya no alcanzó a recibir una vitalización que proviniera de la idea y con las condiciones de paternidad del Estado federal; antes bien, emerge como contrafuerza a un sistema federal vetusto que no previó o no se anticipó al fenómeno consustancial de los cambios en la sociedad. Por ello, el actual Estado federal debería dar el salto para incorporarse en el rejuego de las fuerzas políticas, sino quiere ser rebasado por ellas y cuestionado, tanto en su historia como en su estructura”⁷⁰.

Si como dice el artículo 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 regimenes 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*”.

De este artículo sustentan el Dr. Carpizo y el Mtro. Madrazo: “claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas”. La nota característica afirman dichos autores- del Estado federal, que acepta el artículo 41, es *la descentralización política*.

“En efecto, la constitución mexicana parte del supuesto de que ciertas funciones estatales están rigurosamente distribuidas entre los dos órdenes jurídicos, ya sea en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero frente a la suposición general de que las entidades federativas asumen competencias equilibradas con el poder central (al menos en el ámbito de la administración), preceptuada por el artículo 41 de la Constitución, se alza el

⁷⁰ Ibidem.

imponente liderazgo del titular del Poder Ejecutivo frente a la opacidad de los otros poderes, de donde resulta que las tareas conjuntas que deberían realizar los dos órdenes jurídicos del Estado federal han superado con creces los inocentes supuesto idealizados por la Constitución⁷¹.

“México ha conducido sus pasos por el sendero del “Estado federal unitario”, o si se quiere, por el del “Estado federal centralizado”, lo que ha reducido a la propia Constitución, en cuanto a los principios que se comentan a un carácter meramente nominal y con ello también a la democracia, pues el menoscabo o desvirtuación de la democracia en Latinoamérica se ha producido por el carácter eminentemente nominal o semántico de muchas de sus Constituciones⁷².

“Por eso es que el cúmulo de tareas y actividades estatales ha seguido avanzando en favor del poder central federal, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse sólo como un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia concurrente de esas tareas, las decisiones globales han correspondido al poder central y no a los de la entidad federativa⁷³.

“Por lo que toca a la administración de justicia, apenas se advierte cierta actividad de las entidades federativas; no obstante ello, también en este ámbito se pueden apreciar cambios propuestos por la intromisión del gobierno federal. A excepción de las materias de derecho civil y penal, las demás materias junto con las normas procedimentales, forman parte casi exclusiva del derecho federal. Por tanto, es muy remota la posibilidad de la producción jurisprudencial por parte de los tribunales superiores de justicia locales, cuya tarea, por lo consiguiente, ha estado concentrada por los tribunales federales. En síntesis, las entidades federativas, por lo mismo, no suelen ser ámbitos para la reacción del derecho. Por otra parte, no es falso que en los últimos años se hayan ensayado algunas fórmulas tendientes a restaurar las acciones conjuntas entre el poder federal y las entidades federativas, como fue la reforma al artículo 115 constitucional, que, aunque

⁷¹ Cfr. Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 117.

⁷² Ibidem.

⁷³ El problema aparece aun más grave cuando se atisba sobre las Constituciones de los estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar la estructura de su sociedad y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que las fortalezca. Cfr. Armenta López Leonel Alejandro. Op. Cit. Pág. 116, 117 y 118.

balbuceante, intentó ampliar y apoyar las facultades de los municipios, sobre todo en las materias hacendaria y de servicios, pero no ha surtido el efecto que se esperaba por la captación que de ellos hacen constantemente, tanto el Poder Ejecutivo estatal como las legislaturas de los estados⁷⁴.

“Otra intervención más que la Constitución se ha encargado de diseñar para poder inmiscuirse en los conflictos interno-políticos de las entidades federativas, es la llamada desaparición de poderes, que se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 76 de la propia carta. Con frecuencia, el abuso que se hacia de esta facultad motivó que se le tuviera que reglamentar, con el propósito de otorgar mejores garantías a los poderes de las entidades locales⁷⁵.”

No menos importante es la mención que merece el robustecimiento desmedido de las dependencias federales de la administración pública. De una incipiente organización que de principios de siglo tenia el Poder Ejecutivo, ha pasado hoy a una superestructura por demás impresionante en la creación de órganos administrativos, en donde se observa, que lo mismo van desde simples comisiones o coordinaciones de nada hasta secretarías que, merced a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, han llegado a ser verdaderas supersecretarías de Estado, a las que se les ha asignado una serie de atribuciones que la mayoría de las veces rayan en la inutilidad, cuando no en la inconstitucionalidad.

“Y es que la tendencia mal entendida de que el surgimiento de problemas se resuelve con la creación de órganos o bien con la expedición de leyes, ya no se diga con la actitud de reformar la Constitución, no puede explicarse más que por la ignorancia jurídica de quienes gobiernan, que cifran sus pueriles esperanzas en el magicismo tanto del órgano como de la ley, como si esto, por si solo, conllevara a la solución instantánea de nuestros problemas. Vértice de las consecuencias por esta actitud del gobierno federal, han sido las propias entidades federativas, que frente al inmenso poder federal, no pueden evitar la intervención de éste en la vida política de ellas⁷⁶.”

“Este espectro, un tanto sombrío, del actual panorama sobre la actuación del federalismo en México, precisa, forzosamente, de algunas consideraciones que han llegado a iluminarlo. En los últimos años esta tendencia al unitarismo por

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Armenta López Leonel Alejandro. “La Forma Federal de Estado”. UNAM. México, 1996. Pág. 121.

parte del poder central ya no ha pasado tan inadvertida por las entidades federativas, pues sin intentar siquiera oponerse al "golliat" federal, sí han hecho valer su influencia política por la vía de su participación en las tareas legislativas del poder federal. Esto ha hecho que un órgano, como es el Congreso, cobre progresiva relevancia en los años del porvenir después de haberse parapetado en la penumbra del silencio. Por ello resulta alentador que en los últimos seis años el Congreso haya hecho ciertas aportaciones a las iniciativas enviadas por el primer legislador del Estado federal, como lo es el titular del Poder Ejecutivo. La razón de esta innovación en el tradicional procedimiento legislativo la encontramos en el pluralismo político que se ha gestado por el surgimiento de partidos políticos opositores al partido hegemónico, que con su participación han logrado un considerable número de escaños legislativos⁷⁷.

La historia del federalismo en México y de la participación de las entidades federativas en las decisiones fundamentales que conforman la voluntad de la nación ha versado siempre sobre la base de la designación de los gobernantes locales por parte del poder central, concretamente por parte del titular del Poder Ejecutivo, versión que hasta hoy ha mantenido su vigencia, desde luego con algunas variantes que el pluralismo político actual empieza a manifestar.

De esta manera la fórmula federal en México producía un tipo de relaciones entre poderes, pero de manera desequilibrada, pues el eje de todos los movimientos ha sido el poder central, lo que ha ocasionado problemas de un desarrollo político, económico y social desigual en el país, además de un federalismo inconstitucional.

"Por eso la fórmula mexicana establecida en el artículo 124 debería hacer más difícil que el poder central adquiriera más atribuciones, pues consagra la idea de limitación al gobierno federal, precisamente por los poderes enumerados por la Constitución en favor del mismo, y dicho artículo presupone la existencia de poderes reservados a las entidades federativas como poderes de tipo residual. De todos modos la Constitución diseñó un poder central más fuerte que el poder local, a lo que contribuyó también el artículo 133 igualmente tomado de la Constitución norteamericana"⁷⁸.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Cfr. Carpizo Jorge. Op. Cit. Pág. 93-94.

“En relación con todo lo anterior podemos decir que el sistema federal mexicano se fundamenta sobre los siguientes principios:

“1.- Existe una división de competencias de la federación y las entidades federativas, éstas últimas son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia (art. 40).

“2.- Entre la federación y la entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (arts. 40 y 115).

“3.- Las entidades federativas se dan libremente su constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (art. 41).

“4.- Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: Todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el art. 124.

“Expuesta la regla anterior parecería que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, ya que es espinoso y de difícil manejo. Encontramos que en la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

- 1) Facultades atribuidas a la Federación;
- 2) Facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) Facultades prohibidas a la Federación;
- 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas;
- 5) Facultades coincidentes;
- 6) Facultades coexistentes;

- 7) Facultades de auxilio, y
- 8) Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

“Par un mejor entendimiento vamos a analizar de manera somera las reglas asentadas anteriormente.

“1. La primera regla: las facultades atribuidas a la Federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas en dos diversas maneras:

- a) En forma expresa: las atribuciones que se consigna en el artículo 73; y
- b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

“Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

“La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas”⁷⁹.

El Maestro Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: “1° la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea posible ejercitarla; 2° la relación de medio necesario respecto a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3° el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita”⁸⁰.

⁷⁹ Carpizo Jorge. “Estudios Constitucionales”. Edit. Porrúa-UNAM, México 1996, Pág. 93 y 94.

⁸⁰ Op Cit. Pág. 116.

“Debemos tener presente que la fracción XXX del artículo 73 constitucional, no autoriza facultades nuevas sino facultades explicativas, es decir facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores que son las facultades expresas que la Ley Fundamental asigna al legislativo federal”⁸¹.

“2. La segunda regla: facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124 todo lo que no corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece a los estados miembros.

“Sin embargo, la Constitución atribuye a los Estados, facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones que de atribuciones, en dos formas:

“A) Expresas. Se señala que los Estados deben expedir algunas leyes o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 5º que dice, “la ley determinará en cada estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”.

“B) Aunque no se les de la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo darse su Constitución (art.41).

“3.- La tercera regla: Facultades prohibidas a la Federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Así el segundo párrafo del art.24 dice: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.”

“4.- La cuarta regla: Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases las absolutas y las relativas.

⁸¹ Carpizo Jorge. Op Cit. Pág. 94 y 95.

“Prohibiciones Absolutas: Son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas. De esta forma el artículo 117: “Los estados no pueden en ninguna caso...”

“Prohibiciones Relativas: Son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con autorización del Congreso Federal si los pueden realizar. Así el artículo 118 en su encabezado dice: “(los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”

“5.- La quinta regla. Las Facultades Coincidentes: Son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en dos formas:

- a) Una amplia, y
- b) Una restringida.

“Las facultades coincidentes se señalan en la Constitución en forma amplia cuando se faculta tanto a la Federación como a la entidades federativas a expedir las bases sobre una misma materia, por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 indica que “la Federación y los gobierno de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”⁸²

“La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo: El artículo 3º que dice: “La educación que imparta el Estado - Federación, Estados y Municipios-, tenderá a...” pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

“6.- La sexta regla. Las facultades coexistentes: Son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al Congreso Federal facultad para legislar sobre salubridad general y según la fracción XVII respecto a

⁸² Ibidem

las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

"7.- La séptima regla. Las facultades de auxilio: Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional.

"8.- Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional; por ejemplo: conforme a las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diríamos que la Federación solo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia Constitución le autorice.

"Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente, o sea, que tanto la Federación como las entidades federativas son competentes"⁸³.

"Sentado este razonamiento, entonces, debemos coincidir en que es apremiante replantear una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente, en el punto de equilibrio de las relaciones entre los dos órdenes jurídicos que lo integran, de tal manera que pueda responder al desafío de la modernidad constitucional que hoy envuelve al país. De la solución que pueda dársele a este problema depende, en buena medida, que nuestro federalismo se transforme radicalmente y que pueda convertirse en el verdadero vehículo renovador que conduzca al país hacia la auténtica democracia"⁸⁴.

2.3.- CONCLUSIONES.

El Estado federal y la forma de gobierno republicano presidencial, constituyen la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las

⁸³ H: Cámara de Diputados LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones". Comentario de Jorge Carpizo. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1994. Pág. 953-959.

⁸⁴ Op. Cit. Pág. 125

mismas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

El Estado federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (federal y estatal), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema, que es la Constitución.

La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional está basada en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal tienen que colaborar en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. De este modo las entidades federadas lo logran por medio de su representación nacional, el Senado, -título del siguiente capítulo, en donde se estudia al Senado como Institución, desde sus orígenes hasta nuestros tiempos en México y en diferentes países que adoptan el sistema bicameral; y en el que también se podrá comprobar cómo el Senado es un institución eminentemente federal, pues nos podremos dar cuenta como un Senado en un país Unitario no tiene la misma importancia y peso político que tiene en un Estado federal-, ya que como se vio en el presente capítulo el senado es la institución encargada de salvaguardar los intereses de las entidades federadas en las decisiones que se originan del centro a la periferia del Estado.

“Como conclusión del federalismo mexicano debemos proponer: México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Para ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin sobreposición entre ambos. Se requiere una cooperación sólida y permanente que fomente el equilibrio de sendos órdenes jurídicos en el ámbito del derecho constitucional, sin olvidar que tanto el poder central como las entidades federativas constituyen

piezas complementarias que están encauzadas a realizar aquellos fines comunes que no son otros que los del propio país y los de todos los mexicanos”⁸⁵.

“Tenemos que empezar a dar los pasos hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprende que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación”⁸⁶.

“Debemos situarnos en una nueva filosofía del federalismo por medio de la cual surjan nuevos mecanismos de colaboración, sobre todo en la línea horizontal de autoridad. Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se cimienten en acuerdos interestatales que coadyuven al desarrollo político, de tal modo que los mecanismos de solución se aproximen cada vez más a sus destinatarios.

“Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas, y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto del local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria nos brinde la oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley.

“Si se trata de que México marche por el rumbo de un verdadero federalismo en el que la participación de la entidades federativas sea efectiva y real en las decisiones nacionales, bueno sería establecer el referéndum, sentir su presencia en decisiones que atañen a toda la nación, como por ejemplo, con motivo de la actual crisis económica que ha golpeado a todos los mexicanos, y en donde el poder central (Ejecutivo y Legislativo) ha tomado medidas que involucran el futuro y el bienestar social de todos los compatriotas.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Armenta López Leonel Alejandro. “La Forma federal de Estado”. Edit. UNAM México 1996. Pág. 126, 127.

“Tienen que hacer valer con más fuerza su poder de intermediación entre el poder federal y sus municipios, a efecto de incrementar y fortalecer las diversas áreas de éstos, así como la coordinación y regulación de los programas intergubernamentales, en cuanto a que las entidades federativas pueden influir en la recepción y otorgamiento de los fondos federales. Hace falta que las entidades federales se conviertan en guardianes de las acciones o medidas del poder central, cuando éstas se diseñen con la participación de las propias entidades y beneficien a todo el territorio nacional, pues el poder local constituye la clave de los asuntos que van a determinar el éxito y bienestar de todo los habitantes del país.

“Las relaciones entre poder central y las entidades federativas, en el seno de un federalismo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas pero interdependientes, que estén basadas en una estrecha compartición de diversas tareas y objetivos comunes en donde medie la cooperación y la asistencia. Por eso las relaciones entre poderes no son más que relaciones entre funcionarios, que deben interactuar en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado. De ello se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representante del poder central y los representantes del poder local para llevar a un buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones de efectos globalizadores, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con la auténtica renovación que nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos”⁸⁷.

⁸⁷ Ibidem.

CAPITULO III

EL SENADO

SUAMRIO; 3.- El Senado; 3.1.- Etimología; 3.1.1.- Grecia; 3.1.2.- Roma; 3.2.- Europa; 3.2.1.- Inglaterra; 3.2.1.1.- La Cámara de los Lores; 3.2.1.2.- Facultades; 3.2.2.- Francia; 3.2.2.1.- El Senado; 3.2.2.1.1.- Elección; 3.2.3.- Alemania; 3.2.3.1.- El Parlamento; 3.2.3.1.1. Facultades; 3.2.4.- Suiza; 3.2.4.1.- La Confederación Suiza; 3.2.4.2.- La Asamblea; 3.2.4.2.1.- El Consejo Nacional; 3.2.4.2.2.- El Consejo de los Estados; 3.2.4.2.3.- Atribuciones; 3.3.- Norteamérica; 3.3.1.- Estados Unidos; 3.3.1.1.- El Senado; 3.3.1.2.- Facultades; 3.3.2.- Canadá; 3.3.2.1.- Evolución Política; 3.3.2.2.- El Marco Constitucional; 3.3.2.3.- La Monarquía; 3.3.2.4.- El Régimen Federal; 3.3.2.5.- El Sistema Parlamentario; 3.4.- América Latina; 3.4.1.- Argentina; 3.4.1.1.- La Cámara de Senadores; 3.4.1.2.- Integración y Atribuciones; 3.4.2.- Brasil; 3.4.2.1.- La República; 3.4.2.2.- Integración y Atribuciones; 3.4.2.3.- Facultades; 3.4.3.- Venezuela; 3.4.3.1.- Antecedentes; 3.4.3.2.- El Senado; 3.4.3.3.- Integración; 3.4.3.4.- Atribuciones; 3.5.- Israel; 3.5.1. El Poder Legislativo La Kneset; 3.6.- Marruecos; 3.6.1. La Monarquía; 3.6.2.- El Parlamento; 3.6.2.1. Competencias Legislativas; 3.7.- México; 3.7.1.- Antecedentes Históricos del Senado Mexicano; 3.7.2.- El Sistema Bicameral; 3.7.2.1.- Requisitos para ser Senador; 3.7.2.2.- Composición de la Cámara de Senadores; 3.7.2.3.- Independencia y Libertad del Senador; 3.7.2.4.- Funcionamiento; 3.7.2.5.- Facultades; 3.7.2.6.- Facultades Exclusivas; 3.8.- Conclusiones.

3.- “El Senado reviste múltiples modalidades a través de la historia y en los diversos países en que fue establecido. Su importancia es tal que históricamente se presenta como una asamblea deliberante investida de cierta soberanía que parece haber sido anterior a toda legislación en los estados primitivos”¹.

“El Senado es una de las instituciones políticas más antiguas. La *“Bule”* ateniense, los *“gerontes”* vitalicios de Esparta, los *“cosmos”* de Creta y el *senado romano*, son dignos ejemplos de la milenaria existencia de esta entidad política, si bien es cierto su composición y funciones aparecen dentro de un esquema altamente diversificado”².

Como se puntualizo en el capítulo que antecede, podemos apuntar que bajo el influjo de la cultura política inglesa, Norteamérica alumbró la institución senatorial, animándola de un nuevo sentido en el contexto de la naciente fórmula federativa. Teniendo presente el modelo de la Convención de Filadelfia, el Constituyente mexicano lo adoptó, y desde 1824 ha estado presente en nuestro constitucionalismo, no sin grandes accidentes y vicisitudes.

¹ Romero Vargas Yturbide Ignacio. “La Cámara de Senadores de la República Mexicana”. Ediciones del Senado de la República. México 1967. Pág. 3.

² Madrazo Jorge. “Reflexiones Constitucionales”. Edit. Porrúa. México 1994. Pág. 255.

“El Senado tal como lo conocemos, como toda institución política importante, no es obra de la creación espontánea de la voluntad de los legisladores. Sus orígenes se pierden en la protohistoria, parten de bases un tanto confusas con diversos nombres, y paulatinamente van tomando cuerpo y características propias que podemos señalar así como en el embrión se encuentran los elementos esenciales que después se desarrollan pasando por múltiples influencias que lo determinan y perfeccionan. Así es como emprenderemos el estudio del senado partiendo de los principios y formas que fueron apareciendo en la práctica y en nuestra legislación hasta su constitución definitiva y estado actual”³.

“Los publicistas modernos aceptan y enseñan que tanto el sistema bicameral como todas las grandes instituciones democráticas de nuestro tiempo, no nacieron de doctrinas creadas a *priori*, sino que las condiciones de su formación histórica son las que explican sus orígenes”⁴.

Vimos en el capítulo anterior, que para la implantación de nuestro sistema federalista bicameral, nuestros legisladores tuvieron que atender simultáneamente circunstancias sociales de hecho, particulares a la nación, pero siempre a la luz de las doctrinas imperantes en la ciencia política de sus tiempos para lograr organizarnos en la forma en que actualmente nos rige nuestro derecho Constitucional.

3.1. -ETIMOLOGIA

“La etimología de la palabra *Senado*, proviene del sánscrito: *sana*, que significa de larga vida; *sanaya*, viejos; y del latín *senex*, viejos; *senatus*, asamblea de los ancianos o propiamente dicho, asamblea de patricios que formaban el consejo supremo y perpetuo de la antigua Roma”⁵.

³ Romero Vargas Yturbide Ignacio. “La cámara de Senadores de la República Mexicana”. Ediciones del Senado de la República. México 1967. Pág. 2.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

3.1.1.- GRECIA

“En Grecia durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la *Asamblea popular o Eclesia*, misma que se encontraba integrada únicamente por los ciudadanos, correspondiéndole a la asamblea la elaboración de leyes. Durante el siglo V a. C., se creó en Atenas una institución llamada “*Senado o Bule*”, que compartió con la *Eclesia* el poder, de esta forma una ley antes de ser votada por la asamblea debía someterse a la consideración de la *Bule*, que podía confirmarla o rechazarla. En Esparta, el Senado ejercía el poder legislativo, conformado por veintiocho *gerontes* vitalicios, que eran ciudadanos con edad mínima de setenta años. El Senado proponía y discutía, en unión de los dos reyes, todas las leyes del país que la asamblea de espartanos podía aceptar o rechazar”⁶.

3.1.2. - ROMA

En la antigua Roma, el ejercicio del poder legislativo estuvo confiado a diferentes órganos en diversas etapas de su historia; de esta forma el gobierno de la república se depositaba en *el rey, los comicios y el senado*. “Así el rey estaba asistido por el *senado*, que estaba compuesto por los *padres o siniores*, es decir por los más viejos entre los jefes de las familias patricias. Es probable que en su origen hubiese 100 senadores. Bajo Tarquinio el Antiguo el número alcanzo a 300. El senado formaba un consejo, al que el rey debía de consultar sobre todas las cuestiones que interesarán al Estado”⁷.

“Para ser senador se exigió poseer el más antiguo derecho de ciudadano, tener una edad de cuarenta y seis años y libres del servicio de las armas. Dentro de las atribuciones del senado romano se encontraban las siguientes: la facultad de firmar o rechazar las deliberaciones votadas por el pueblo cuando contravinieran a la ley; la facultad de dar posesión a los magistrados del pueblo; la facultad de dirigir las elecciones; la iniciativa de declarar la guerra; así como también la designación de una embajada romana en el extranjero”⁸.

⁶ Margadant Floris. “Instituciones de Derecho Romano”. Edit. Esfinge. México 1991.

⁷ Petit. Eugene. “Derecho Romano”. Edit. Porrúa México, 1985. Pág. 31.

⁸ Santin Marta. “El Senado Romano su integración y evolución histórica”. UNAM. México 1965. Pág. 12 y 13.

“A la etapa de la república, le sucede el principado o diarquía; donde el poder supremo se compartía entre el emperador y el senado. Este último ejerció su poder a través de leyes que se denominaron *senatus consultus*, expedidas generalmente a petición del emperador. En esta etapa el senado se integró en su mayoría por aristócratas originarios de ciudades que no pertenecían a la península itálica”⁹.

3.2. - EUROPA

En la mayoría de los países de Europa occidental se encuentran rasgos que son muy comunes y muy característicos. En primer lugar podemos hablar del poder político que se encuentra basado en la teoría de la soberanía popular¹⁰. “La estructura de los gobiernos se basa en el pluralismo político y en una cierta separación de poderes. Las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas: libertad de opinión, de prensa, de reunión, asociación, libertad religiosa, etc.”¹¹.

3.2.1. - INGLATERRA

“En Inglaterra, una monarquía, primero tribal y feudal después, desarrolló sus modestos comienzos en un segundo imperio mundial, de un tipo de gobierno que se transformó lentamente en un sistema monárquico sólo de nombre, a través de una serie de luchas y esfuerzos guiados por un propósito apenas semiconsciente. Este sistema llegó a ser en el siglo XVIII, el punto de partida de toda la filosofía política moderna, y en el siglo XIX convirtiéndose en modelo de casi todos los esquemas de organización política libre y representativa que aparecieron tanto en el viejo mundo como en muchos de los nuevos países”¹².

⁹ Petit Eugene. Op. Cit. Pág. 48.

¹⁰ Los gobernantes son escogidos por medio de elecciones sufragio universal, relativamente libres y sinceras; es decir se trata de elecciones verdaderas, en las cuales la elección es posible entre varios candidatos, y no de elecciones plebiscitarias a favor de un candidato oficial único Cfr. Maurice Duverger. “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”. Edit. ARIEL .Barcelona España.1992. Pág.177.

¹¹ Ibidem.

¹² Linares Quintana Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Edit. PLUS ULTRA, Buenos Aires, Argentina. 1981. Pág. 32.

La concepción británica del derecho es muy diferente de las concepciones de Europa continental. En particular, la costumbre (*common law*) desempeña un papel muy importante. La organización de los poderes públicos ingleses no figura en un contexto escrito dotado de un valor superior a la ley ordinaria, en una constitución.

3.2.1.1. - LA CÁMARA DE LOS LORES.

El Parlamento Británico está formado por dos cámaras: la *Cámara de los Lores* y la *Cámara de los Comunes*. Pero desde 1911 la Cámara de los Lores ha perdido el poder de oponerse a la cámara de los Comunes. Prácticamente, el parlamento está constituido, en lo esencial por esta última.

“La Cámara de los Lores es una de las últimas cámaras altas aristocráticas existentes todavía en el mundo. Su composición es muy compleja. El núcleo principal está formado por 800 pares hereditarios¹³, 21 de ellos son duques, 27 marqueses, 133 condes, 93 vizcondes y 524 barones. 27 fueron creados antes del siglo XVII, 32 en el siglo XVII, 86 en el siglo XVIII, 265 en el siglo XIX y el resto en el siglo XX. Hay que añadir tres pares de sangre real: los duques de Edimburgo, de Gloucester y de Kent. Junto a estos 800 pares hereditarios, hay 16 pares que representan a Escocia, nombrados para cada legislatura por los pares escoceses, y unos pares representantes de Irlanda, elegidos con carácter vitalicio por los pares de Irlanda¹⁴. Finalmente, la *Parliament Act*. Del 13 de febrero de 1958 decidió crear unos pares vitalicios nombrados por la corona y que en la actualidad son un centenar”¹⁵.

Otros dos grupos, muy diferentes y mucho menos importantes, están constituidos por nueve Lores de apelación ordinarios (*law lords*), que son altos

¹³ La atribución de la categoría de par, sirve para recompensar a los políticos de renombre, a altos funcionarios eminentes y, en general, a personalidades que han destacado en los diferentes dominios de la vida nacional inglesa. Según la fecha de su creación llevan el título de pares de Inglaterra (antes de 1707), pares de la Gran Bretaña (1707-1801) o de pares del reino Unido (desde 1801). Cfr. Maurice Duverger, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”. Edit ARIEL 1992. Pág.227.

¹⁴ Al principio eran 28, pero desaparecen por extinción de la categoría desde que Irlanda se separó en 1922; actualmente quedan 6. Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

magistrados con carácter vitalicio, y los 26 Lores espirituales¹⁶. La Cámara de los Lores comprende, pues, un conjunto, cerca de mil miembros.

3.2.1.2.- FACULTADES

Al principio, los Lores tenían los mismos poderes de los comunes y para votar una ley se requería el acuerdo de las dos cámaras. Desde finales del siglo XVII los comunes consideraron que los lores no tenían derecho a modificar los proyectos de ley que contenían disposiciones financieras, en virtud del principio que para los impuestos hacía falta el consentimiento del pueblo. Pero los lores consideraban que podía rechazar en bloque estos proyectos sin enmendarlos. En 1911, después de una larga crisis provocada por la oposición de los lores al proyecto de presupuesto por el gobierno Lloyd George (impuesto sobre la renta), una reforma capital redujo considerablemente sus poderes. En virtud de la *Parliament Act.* de 1911, los lores perdieron todo poder sobre los proyectos de ley de carácter financiero (*los money bills*). En cuanto a los demás proyectos los lores solo tienen ahora una facultad de veto suspensivo. Al principio, podían oponerse a ellos durante tres sesiones sucesivas y dos años, como máximo. Una vez transcurridos estos plazos, los comunes podían convertir el proyecto en ley pese a la oposición de los lores. En 1949, el gobierno hizo votar una nueva *Parliament Act* que redujo todavía más los poderes de los lores. Desde entonces, su veto solo puede ejercerse durante dos sesiones sucesivas, una duración máxima de un año. Teóricamente, la competencia de los lores depende pues, de la voluntad de los comunes, pero, en la práctica, la tradición de imparcialidad del "*Speaker*"¹⁷ es tan sólida que no ha habido jamás ningún accidente al respecto.

"La Cámara de los lores posee un poder jurisdiccional. Hasta 1948 un par podía reclamar que le juzgaran sus colegas, es decir, la Cámara de los Lores, según el viejo principio feudal, pero el gobierno laborista suprimió este privilegio. Sin embargo, por tradición, la Cámara de los Lores es un tribunal superior de apelación. Cuando se reúne en calidad de tribunal solo participan en la sesión

¹⁶ Este grupo de 26 Lores espirituales lo conforman los 2 arzobispos de Canterbury y de York, los tres obispos de Londres, Winchester y Durham y los 21 obispos de nombramiento más antiguo.

¹⁷ El *Speaker* es el que preside la Cámara de los Comunes, llamado así porque en otro tiempo era el encargado de presentar al rey las opiniones expresadas en la Asamblea, es decir, porque era el orador de los comunes ante el rey, el *Speaker* goza de un inmenso prestigio, dispone de poderes muy grandes. De hecho, la organización de los debates depende tanto de él como de los reglamentos votados por cada Asamblea (*las standing orders*), la tradición quiere que sea de una imparcialidad absoluta.

prácticamente los nueve *laureate lords*, es decir, los jueces de carrera nombrados con carácter vitalicio para ejercer, precisamente, esta función jurisdiccional de los *lores*"¹⁸.

3.2.2.- FRANCIA

"El sistema político francés es el resultado de una larga evolución, cuyo punto de partida esencial se remonta a 1789. Este año es el inicio de la edad moderna política de Francia y el fin del llamado *Ancien Regimen*. Fueron las propias equivocaciones de la vieja monarquía que no se supo adaptar a la nueva situación creada por el progreso de la burguesía y el desarrollo de la ideología liberal, las que provocaron el choque revolucionario. Como consecuencia inmediata de esta revolución, resultó un traumatismo profundo que rompió durante largo tiempo el consenso nacional, es decir, el acuerdo de los ciudadanos sobre un pequeño número de normas comunes y que les permitan vivir unidos"¹⁹.

"Durante todo el siglo XIX, y pese al contexto socio-económico e ideológico francés no difería mucho del resto de Europa, éstas condiciones históricas provocaron la necesidad de buscar de manera constante un compromiso difícil que permitiese fundar un régimen aceptable para la mayoría de los franceses. Después de una serie de experiencias breves y variadas, la república parlamentaria constituyó un marco de este tipo, más o menos estable, que se aplicó durante cerca de un siglo. Pero el sistema de partidos continuaba sufriendo las condiciones anteriores y de la ruptura del consenso; de ahí la ineficacia del parlamentarismo, sobretudo a partir de 1920"²⁰.

De forma más genérica podemos decir que desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, la vida política francesa se ha caracterizado por la búsqueda de un compromiso que permitiese la formación de un gobierno estable. En este espacio de tiempo, se pueden distinguir dos periodos, poco más o menos de la misma duración: el primero que data de 1799 a 1875, época en que los compromisos son muy difíciles y los sistemas políticos muy inestables, y el segundo de 1875 hasta 1958, en el que la república parlamentaria es

¹⁸ Duverger Maurice. Op. Cit. Pág. 228

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Segundo Linares Quintana. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Edit. Plus Ultra 1981 Buenos Aires. Pág. 229

progresivamente aceptada por todos. Esta última fase se llega a un compromiso relativamente estable en cuanto al sistema político; al tiempo que se consolida el inmovilismo.

“El actual sistema político francés al que habitualmente se le denomina V República, ha sido establecido por la Constitución del 4 de octubre de 1958 en dos etapas. Después de la vuelta al poder del general De Gaulle, tras el golpe de estado militar del 13 de mayo de 1958, la asamblea nacional otorgó al nuevo jefe de gobierno el derecho de preparar una nueva constitución que debía ser aprobada por la nación (Ley Constitucional de 3 de junio de 1958). Aprobada en referéndum el 28 de septiembre y sancionada el 4 de octubre del mismo año, establecía un régimen parlamentario de su aspecto orleanista que probablemente debía evolucionar hacia el tipo de parlamentarismo francés tradicional, una vez que desapareciera el general De Gaulle”²¹.

El 6 de noviembre de 1962 se reforma la constitución y modifica profundamente el régimen establecido en 1958. En apariencia, dicha reforma cambiaba sólo el sistema de designación de presidente de la república, que pasaba a ser elegido por sufragio universal en vez de serlo por un colegio de unos 80,000 notables en su mayoría de origen rural. En la práctica sin embargo esta elección por sufragio universal dio al presidente una nueva influencia. Deja de ser Jefe de Estado Parlamentario, sin prestigio, ni poderes, y se convierte en el Jefe Supremo del Gobierno, que ejerce de manera efectiva las funciones que la constitución le reconoce, y no meramente como titular nominal. De esta forma, Francia pasa de un régimen parlamentario a un régimen semipresidencial, en el que un presidente elegido por sufragio universal posee importantes poderes propios, al estilo del régimen americano, pero en el que también se hallan presentes un Primer Ministro y su gabinete, todos ellos responsables ante el parlamento como ocurre en los regímenes parlamentarios europeos.

3.2.2.1.- EL SENADO.

“El Parlamento de la V República francesa se compone de dos cámaras: la Asamblea Nacional compuesta en la actualidad por 577 diputados elegidos por sufragio universal, mediante escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas, en el

²¹ Duverger Maurice. Op. Cit. pág.275.

marco de una circunscripción de tamaño variable (un diputado por cada 100.000 habitantes aproximadamente), la duración de una legislatura es de cinco años; sin embargo, puede abreviarse si el Presidente de la República decide disolver la Asamblea; y el Senado, compuesto por 321 senadores. Los poderes de las dos cámaras son distintos con claro predominio de la Asamblea Nacional”²².

“Los ciudadanos franceses son convocados cada cinco años para elegir a los diputados de la Asamblea Nacional; pueden serlo con mayor frecuencia en los casos de disolución. Las elecciones para el Senado se realizan cada tres años en un tercio de los departamentos, ya que los senadores, elegidos para un mandato de nueve años, se renueva fraccionadamente”²³.

“El Senado, también denominado “Cámara Alta”, se compone de 321 senadores elegidos para un periodo de nueve años por sufragio universal indirecto por un cuerpo electoral compuesto, en cada departamento, por diputados, consejeros regionales, consejeros generales y representantes de los consejos municipales. El Senado se renueva por tercios cada tres años y está formado por una gran proporción de electos locales”²⁴.

A semejanza del diputado, el senador es ante todo un legislador. Su iniciativa en este ámbito se manifiesta esencialmente por el derecho de enmienda. El examen de proyectos y proposiciones de ley se efectúa en el Senado como en la Asamblea Nacional, es decir, primero a través de seis comisiones permanentes (Asuntos culturales, Asuntos económicos, Asuntos exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas, Asuntos sociales, Finanzas y Leyes) y después en sesión pública.

Mientras que la Asamblea Nacional dispone de algunas prerrogativas en el ámbito legislativo, el gobierno no puede prescindir del dictamen del Senado cuando se trata de la revisión de la Constitución. En efecto, en este caso, la “lanzadera” del texto entre ambas asambleas continúa hasta la adopción de un texto idéntico por las dos asambleas.

Con excepción del voto de una moción de censura, los senadores tienen idénticos poderes a los de sus colegas diputados en materia de control del gobierno. Este opera a través de preguntas escritas a los ministros (de 5 a 6.000 al

²² “Constitución de la República Francesa, de 1958. www.mf.gouv.fr/constitution, 1998.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

año), de debates seguidos de una declaración de política general así como a través de misiones de información y comisiones de investigación.

Además de la votación de la ley y del control del gobierno, la Constitución de 1958 ha otorgado al Senado asegurar la representación de las colectividades territoriales de la República, es decir, los municipios, los departamentos, las regiones así como los territorios de ultramar. También están representados en el Senado los franceses establecidos fuera de Francia.

3.2.2.1.1.- ELECCIÓN.

El modo de escrutinio y la duración del mandato de los senadores tienen como corolario una estabilidad política reforzada por el hecho de que el Senado no puede ser disuelto. Esta permanencia de la Cámara Alta explica sobre todo el hecho de que la Constitución confiera al Presidente del Senado la tarea de reemplazar al Presidente de la República en caso de ausencia de éste. Esta situación se ha producido en dos ocasiones: en 1969, tras la dimisión del General De Gaulle y en 1974, tras la muerte del Presidente Pompidou. El Senado es por tanto un polo de estabilidad en las instituciones ya que asegura la continuidad del funcionamiento de los poderes públicos y, por ello, del Estado.

El estatuto personal de los miembros del Parlamento tiende a asegurar la independencia y la dignidad del parlamentario a fin que pueda desarrollar correctamente sus funciones. Sin embargo, la existencia de incompatibilidad entre la condición de parlamentario y la condición de miembro de gobierno ha modificado la situación tradicional de los primeros. Las condiciones de elegibilidad hacen referencia sobre todo a la edad (23 años para la Asamblea Nacional y 35 años para ser elegible en el Senado), así como también a la condición de nacional, ya que los naturalizados no son elegibles más que diez años después de su naturalización. En cuanto a las inmunidades parlamentarias, son las comunes a los demás regímenes de tipo occidental.

La Constitución regula minuciosamente el procedimiento parlamentario con la finalidad preponderante de disminuir las prerrogativas de las cámaras y aumentar los medios de acción del gobierno sobre éstas. Los principales órganos internos de las cámaras son los siguientes: el "Bureau (la mesa) que asegura

la dirección de los debates de las cámaras y su administración general, con un presidente al frente, que a su vez lo es de la cámara correspondiente, y compuesta también por los vicepresidentes, los secretarios y los vocales”.

3.2.3. -ALEMANIA.

La Constitución de Alemania Occidental, más conocida como la constitución de Bonn, promulgada el 23 de mayo de 1949, establece en su artículo 20 que: “1) La República Federal Alemana (*Die Bundesrepublik Deutschland*) es un Estado Federal (*Bundesstaat*) democrático y social. 2) Todo poder estatal (*Staatsgewalt*) emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones y a través de órganos especiales de legislación, de ejecución y de jurisdicción. 3) El Poder Legislativo (*die Gesetzgebung*) estará vinculado al orden constitucional y el Poder Ejecutivo (*die vollziehende Gewalt*) y el Judicial (*die Rechtsprechung*) estarán sujetos a la ley y al derecho”²⁵.

“Tratadistas con voz tan autorizada como la de *Loewenstein* ve en Alemania un ejemplo del “declinar de los federalismos arraigados”. “Aquel que quiere estudiar el federalismo hasta su más fina elaboración –dice- tendrá que detenerse en Alemania, que lo ha practicado desde hace siglos. En el Reich de Bismarck se imposibilitó el funcionamiento de un autentico federalismo por la hegemonia de Prusia. Prusia poseía no sólo dos tercios del territorio y de la población del Reich, sino que el rey de Prusia era constitucionalmente el detentador hereditario de la dignidad de emperador, y el primer ministro prusiano era *ex officio* canciller del Reich. Por el veto de Prusia en el consejo federal se podía evitar cualquier enmienda constitucional. A pesar de que la Constitución proclamaba expresamente un orden federal, el resultado real de este federalismo híbrido fue la excesiva prusianización del Reich. Weimar aceleró la irresistible tendencia hacia el Estado unitario. La industrialización y el crecimiento de las ciudades minaron lo derechos de los *läunder*. La administración financiera del Reich creada por la reforma de *Erzberger* en 1919, se convirtió en el vehículo más importante de la centralización. Aun cuando el órgano constitucional representativo de los *läunder*, el consejo del Reich, se convirtió contra todas las esperanzas en un instrumento de la administración federal. Y agrega que la ley

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Ley Fundamental para la República Federal Alemana”. México, 1995-1996. www.institutojuridico.unam.mx/

fundamental de Bonn, por otra parte, ha insistido en la autonomía de los *läunder*, apoyada por la ingenua oposición de las autoridades de ocupación norteamericanas, que veían en el federalismo una garantía de la democracia y en la centralización una invitación a un liderazgo estatal autoritario. De hecho, el proceso fue justamente el contrario, ya que el nacionalismo se instaló primero en los pequeños *läunder*, usando éstos como un trampolín para introducirse en Prusia y en el Reich²⁶.

3.2.3.1. -EL PARLAMENTO.

El parlamento alemán está compuesto por dos cámaras: *derbundestag*, la dieta federal y *bundesrat*, el consejo federal. Los diputados de la dieta federal son elegidos por sufragio universal, directo libre, igual y secreto; son los representantes de todo el pueblo y no están obligados por mandato imperativo: no se obligan más que en conciencia. Para ser diputado se requiere haber cumplido veinticinco años de edad. La dieta es elegida por cuatro años (*arts. 38 y 39*).

Por intermedio del consejo federal, los Estados, *läunder*, participan de la legislación y de la administración federales (*art.50*). El consejo federal se compone de miembros de los gobiernos estatales, nombrados y revocados por dichos gobiernos, pudiendo ser substituidos por otros miembros de los respectivos gobiernos. De la misma forma la Constitución dispone en sus artículos 50 y 51 que: "Los Estados cooperan en la legislación y la administración federales a través del Consejo Federal; El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos regionales, nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo. Dichos miembros podrán ser representados por otros componentes del Gobierno correspondiente. Todo Estado tendrá, como mínimo, tres votos; los Estados con mas de dos millones de habitantes tendrán cuatro votos y los que cuenten con mas de seis millones de habitantes, seis votos. Cada Estado podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Estado solo se podrán emitir en bloque y por los miembros presentes o sus representantes (*Vertreter*). Los votos de cada Estado forman voto único y global"²⁷.

²⁶ Segundo Linares Quintana. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", tomo 3. Op. Cit. Pág. 273,274.

²⁷ Ibidem.

“Se ha hecho notar que las legislaturas alemanas difieren de los otros Estados federales por tener el tipo de consejo para sus cámaras altas. Las características principales de estas cámaras altas eran de que recibían directivas, el voto en bloque y la duración de los delegados supeditada al criterio de las autoridades ejecutivas de los Estados. Como el ejecutivo de cada estado nombra o da instrucciones y remueve al delegado, el Estado como cuerpo político es el que está representado y no el pueblo de los estados. Bowie y Friedrich opinan -según Linares Quintana- que esta particularidad impide la adaptación de la Cámara alta alemana para coincidir con las ideas federales populares. Al mismo tiempo, debido a la excesiva participación de los estados en los asuntos federales, las federaciones alemanas posteriores han considerado necesario evitar que la Cámara Alta tenga el mismo poder que la Baja en materia de legislación. De este modo, el pueblo de los *läunder* se ha visto privado de influir como minoría, a diferencia de las cámaras altas de Estados Unidos.²⁸ Para los precitados autores, una de las razones por las cuales se conserva la forma de Consejo, ha sido porque gran parte de la administración federal se cumple por intermedio de las burocracias estatales, a que pertenecen los delegados de la Cámara Alta. Este hecho dicen se basa en que es la mejor forma de obtener la participación de los Estados en materia administrativa. Surge entonces, el interrogante sobre el éxito de algún otro método sin que se sacrifiquen las ventajas que tiene una Cámara tan importante y plenamente coordinada. Mientras los Estados más pequeños tengan suficientes votos para evitar la dominación de uno o dos Estados mayores, habrá una satisfacción general pese a la representación desigual en la Cámara Alta”.²⁹

3.2.3.1.1.- FACULTADES.

“El poder legislativo corresponde a los Estados, *läunder*, en la medida que la Constitución no lo confiera a la federación. La delimitación de las respectivas competencias legislativas de la federación y los estados se efectúa conforme a las disposiciones de la Constitución sobre la legislación exclusiva y la legislación concurrente (art. 70)”³⁰.

²⁸ *Supra*, Cap. 2.3.1

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

“La Federación tendrá derecho exclusivo a legislar sobre: 1) Los asuntos exteriores, así como la defensa, incluyendo la protección de la población civil; 2) la nacionalidad (*Staatsangehörigkeit*) en el plano federal; 3) la libertad de circulación, el régimen de pasaportes, la inmigración y la extradición (*Auslieferung*) 4) la moneda y el cambio, los pesos y medidas y la medición del tiempo; 5) la unidad del territorio comercial y aduanero, los contratos mercantiles y navieros, la libertad de circulación de las mercancías y los intercambios comerciales y financieros con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras; 6) los ferrocarriles federales y el tráfico aéreo; 7) los correos y telégrafos; 8) la situación jurídica de las personas que se hallen al servicio de la Federación y de las entidades de derecho público directamente vinculadas; 9) la propiedad industrial (*gewerblicher Rechtsschutz*), la propiedad intelectual (*Urheberrecht*) y el derecho de edición (*Verlagsrecht*); 10) la colaboración entre la Federación y los Estados en materia de: a) policía criminal; b) salvaguardia del orden fundamental demoliberal, de la existencia y la seguridad de la Federación o de un Estado (defensa de la Constitución) y c) salvaguardia contra cualesquiera empresas que desde el territorio federal pongan en peligro, mediante el empleo de la fuerza o acciones preparatorias de esta, intereses exteriores de la República Federal Alemana, así como la institución de una Oficina Federal de Policía Criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11) las estadísticas con finalidades de orden federal”³¹.

“Si un Estado no cumpliere las obligaciones federales que le incumben con arreglo a la Ley Fundamental o a otra Ley Federal, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las medidas necesarias para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la coerción federal 2. Para el ejercicio de la coerción federal tendrá el Gobierno Federal o, eventualmente, su comisionado (*Beauftragter*) el derecho de impartir directrices (*das Weisungsrecht*) frente a todos los Estados regionales y sus órganos (art. 37)”³².

³¹ Artículo 73. “Ley Fundamental para la República Federal Alemana”. www.munozidiaz.com.mx, 1999

³² *Ibidem*.

3.2.4. - SUIZA.

Suiza es una de las democracias más antiguas y estables de Europa. Es un pequeño país montañoso situado en el centro de Europa. Con 7 millones de habitantes, su densidad de población es de 170 personas por kilómetro cuadrado. Sin embargo, debido a que el país está compuesto por montañas, una gran mayoría de la población vive al norte de los Alpes, en la gran llanura en forma de plátano que se extiende desde Ginebra hasta el lago Constanza. Las mayores ciudades suizas son: Zúrich, Basilea, Ginebra, y Berna. Todas ellas están situadas en dicha zona.

La Confederación Helvética está dividida en 26 cantones, cada uno de los cuales mantiene una autonomía considerable. Según cuenta la leyenda, Suiza fue fundada en 1291, cuando los habitantes de tres pequeños valles: *Uri*, *Schwytz* y *Unterwald*, firmaron una alianza contra sus invasores austriacos. Con el paso de los siglos, otros cantones se adhirieron a la confederación, siendo los tres últimos los de Ginebra, Neuchatel, y Valais, que se adhirieron en 1815. Los cantones de las llanuras, donde se encuentran situadas las grandes ciudades, son en gran mayoría protestantes, mientras que los cantones de las montañas son católicos.

El poder político en Suiza se divide entre el gobierno local (*comunidades o ciudades*), el gobierno estatal (los 26 cantones, cada uno de ellos con su propia constitución, sistema educativo y tipos fiscales), y el gobierno federal cuya sede se encuentra en Berna. El gobierno federal, que tiene competencias bien precisas pero limitadas sobre el ejército, la política exterior, etc., recauda sus propios impuestos. Está encabezado por un grupo de 7 personas, electas por el parlamento, por un periodo indefinido de tiempo. Las decisiones se toman en conjunto, siendo el consenso más importante que las alianzas políticas.

El sistema político suizo está muy descentralizado; el poder se reparte por todo el país. Es asimismo muy conservador, lo cual es probablemente la mejor opción para un país tan diverso (cuenta con 3 lenguas principales, 2 religiones y 26 constituciones).

El sistema de toma de decisiones es fuertemente partidario de la democracia directa. Así pues, la gente es llamada a las urnas cada pocos meses, para votar sobre diferentes asuntos, como por ejemplo nuevas leyes de

inmigración, el proyecto de un puente o si desean la abolición del ejército. Normalmente son los diputados electos quienes toman las decisiones, pero cualquier persona puede convocar un referéndum popular, si consigue reunir un número suficiente de firmas. Esto conduce a las llamadas iniciativas populares, que todo grupo político bien organizado utilizará para conseguir votos. Sin embargo, casi todas las iniciativas de este tipo se rechazan, porque para ser aceptadas deben contar con el apoyo de dos tercios de la población y de los cantones, lo cual no es nada fácil de conseguir en un país con tanta diversidad.

3.2.4.1. - LA CONFEDERACION SUIZA

“La Confederación tiene por objeto garantizar la independencia de la patria contra el extranjero, mantener la tranquilidad y el orden interior, proteger la libertad y los derechos de los confederados y acrecentar su prosperidad común. Los cantones son soberanos en la medida en que su soberanía no este limitada por la Constitución Federal y ejercerán como tales todos los derechos que no hayan sido delegados al poder federal (art. 2 y 3)”³³.

3.2.4.2. - LA ASAMBLEA FEDERAL

A reserva de los derechos del pueblo y de los cantones (art. 89 y 123), la autoridad suprema de la Confederación será ejercida por la Asamblea Federal, que se compone de dos secciones o consejos, a saber: a) el Consejo Nacional (*Diputados*); b) el Consejo de Estados (*Senadores*).

3.2.4.2.1.- EL CONSEJO NACIONAL

“El Consejo Nacional se compone de doscientos diputados del pueblo suizo. Son directas las elecciones al Consejo Nacional y tendrán lugar según el principio de proporcionalidad, formando cada cantón o medio cantón una circunscripción electoral. El Poder Legislativo Federal establece las disposiciones de detalle para la aplicación de dicho principio (arts. 72 y 73)”³⁴.

³³ “Constitución de la Confederación Suiza”. www.infomundus.com.mx. 1999.

³⁴ *Ibidem*.

El Consejo Nacional es elegido por cuatro años y se renueva integralmente cada vez. No pueden los diputados del Consejo de los Estados, los miembros del Consejo Federal y los funcionarios nombrados por dicho consejo ser simultáneamente miembros del Consejo Nacional (76 y 77).

3.2.4.2.2.- DEL CONSEJO DE LOS ESTADOS

El Consejo de los Estados se compone de cuarenta y seis diputados de los cantones. Cada cantón nombra dos diputados; en los cantones divididos, cada medio Estado elige un diputado. Los miembros del Consejo Nacional y los del Consejo Federal no pueden ser diputados al Consejo de los Estados (80 y 81).

El Consejo de los Estados escoge en su seno un presidente y un vicepresidente para cada periodo ordinario o extraordinario de sesiones. El presidente y el vicepresidente no pueden ser elegidos entre los diputados del cantón en el que haya sido escogido el presidente para el periodo de sesiones inmediatamente anterior. Así como los diputados de un mismo cantón no pueden desempeñar el cargo de vicepresidente dos periodos ordinarios consecutivos. En caso de empate decidirá el presidente; en las elecciones votara igual que los demás miembros (82).

3.2.4.2.3.- ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA FEDERAL

El Consejo Nacional y el Consejo de los Estados deliberaran sobre todas las materias que la Constitución incluya en el área de competencia de la Confederación y que no estén encomendadas a otra autoridad federal (art. 84).

En particular serán competencia de entre ambos Consejos los asuntos siguientes: 1) las leyes sobre organización y forma de elección de las autoridades federales; 2) las leyes y decretos sobre las materias que la Constitución incluya en la esfera de competencia federal; 3) el sueldo y las gratificaciones de los miembros de las autoridades de la Confederación y de la Cancillería Federal, la creación de funciones federales permanentes y la fijación de los sueldos; 4) la elección del Consejo Federal, del Tribunal Federal y del canciller, así como del general en jefe del Ejército Federal. La Legislación Federal podrá encomendar a la Asamblea

Federal otros derechos de elección o de confirmación. 5) las alianzas y los tratados con los Estados extranjeros, así como la aprobación de los tratados entre cantones o entre estos y los Estados extranjeros, si bien no se plantearan ante la Asamblea Federal los tratados de los cantones sino en el caso de que el Consejo Federal o algún otro cantón formule reclamaciones; 6) las medidas de seguridad exterior, así como para el mantenimiento de la independencia y la neutralidad de Suiza; las declaraciones de guerra y el concierto de la paz; 7) la garantía de las Constituciones y del territorio de los cantones, la intervención como consecuencia de esta garantía, las medidas para la seguridad interior de Suiza, para el mantenimiento de la tranquilidad y del orden; la amnistía y el derecho de indulto (*droit de grace*); 8) las medidas para hacer respetar la Constitución Federal y asegurar la garantía de las Constituciones cantonales, así como las que tengan por objeto conseguir el cumplimiento de las obligaciones federales; 9) el derecho a disponer del Ejército Federal; 10) la aprobación de los presupuestos anuales, de las cuentas del Estado y de los decretos sobre autorización de empréstitos; 11) la supervisión de la administración y de la justicia federal; 12) las reclamaciones contra las decisiones del Consejo Federal referentes a litigios administrativos (*art. 113*) los conflictos de competencia entre autoridades federales; 14) la revisión de la Constitución Federal (85).

Los dos Consejos se reúnen una vez cada año en periodo ordinario de sesiones el día señalado por el Reglamento. Pueden ser convocados a título extraordinario por el Consejo Federal o a petición de la cuarta parte de los miembros del Consejo Nacional o de cinco cantones (*artículo 86*).

No podrá ninguno de los Consejos deliberar mas que cuando los diputados presentes constituyan la mayoría absoluta del total de sus respectivos miembros. En el Consejo Nacional y en el Consejo de los Estados las decisiones se tomaran por mayoría absoluta de los votantes (*art. 87 y 88*).

El artículo 89 expresa. "1. Las leyes federales y los decretos federales solo podrán aprobarse con la conformidad de los dos Consejos. 2. Las leyes federales y los decretos federales de alcance general deberán someterse a su adopción o rechazo por el pueblo cuando lo soliciten 50.000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u ocho cantones. 3. Será aplicable también el párrafo 2 a los tratados internacionales que: a) sean de duración indeterminada y no denunciabiles; b) prevean la adhesión a una organización internacional; c) lleven aparejada una

unificación multilateral del derecho. 4. Si así lo acuerdan entre ambos Consejos, será aplicable el párrafo 2 a tratados de otra clase. 5. Se someterá al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales”.

Los miembros de entre ambos Consejos votaran sin instrucciones. Cada Consejo deliberara por separado. Sin embargo, en el caso de las elecciones a que se refiere el artículo 85, párrafo 4, del ejercicio del derecho de indulto o del pronunciamiento sobre un conflicto de competencia (art. 85, par. 13), los dos Consejos se reunirán para deliberar en común bajo la presidencia del presidente del Consejo Nacional y decidirá la mayoría de los miembros votantes de entre ambas Cámaras. Tendrán derecho de iniciativa cada uno de los dos Consejos y cada uno de sus miembros respectivos. Los cantones podrán ejercer el mismo derecho por correspondencia. Las sesiones de los Consejos serán públicas por regla general (artículos 91,92,93 y 94).

3.3. NORTEAMÉRICA.

“Se ha dicho: “la democracia en el sentido que nosotros la entendemos, no se ha realizado sino hasta la Constitución Norteamericana de 1787, y la democracia moderna es esencialmente norteamericana en su contenido y en su desarrollo”³⁵.

“Los Estados Unidos tienen el mérito indiscutible de haber creado las instituciones nuevas incorporándolas a su derecho positivo, dándoles la vivencia de una ampliación inmediata, no obstante, corresponde a los franceses la fundamentación filosófica y doctrinaria de los principios en que se apoyaban aquellas instituciones”³⁶.

3.3.1. - ESTADOS UNIDOS.

“Los Estados Unidos de Norteamérica son la única democracia occidental que aplica un régimen presidencial puro. El gobierno es asegurado por

³⁵ Duverger Maurice. Op Cit. Pág. 123

³⁶ Ibidem

un presidente elegido por cuatro años mediante sufragio universal, el cual no puede disolver al Congreso. Los ministros no son más que colaboradores del presidente, sin poderes propios, y no forman un órgano colectivo. El congreso cuyas dos cámaras son elegidas igualmente por sufragio universal no puede obligar a los ministros del presidente ni a éste a dimitir; no hay preguntas, ni interpelaciones ni voto de censura”³⁷.

“La Constitución Federal de Estados Unidos fue redactada por ex colonos británicos que quisieron imitar el régimen político de su antigua madre patria; pensaron incluso en establecer un rey (*Infra capítulo 2.1*). Pero es evidente que imitaron el régimen jurídico de su época. Así como Francia transpuso a una forma republicana en 1875 la monarquía parlamentaria inglesa del siglo XIX, Norteamérica transpuso a una forma republicana en 1787 la monarquía limitada inglesa del siglo XVIII”³⁸.

3.3.1.1. EL SENADO NORTEAMERICANO

El Congreso de los Estados Unidos está formado por dos Cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado.

“La Cámara de Representantes se compone de 435 miembros elegidos por dos años en proporción al número de habitantes; es un mandato muy corto que constituye una molestia bastante considerable, porque aumenta el peligro de demagogia en relación con los electores. En cambio, el Senado es elegido por seis años, renovándose por tercios cada dos años, al mismo tiempo que se celebran las elecciones a la Cámara de Representantes. Cada uno de los 50 Estados de la Unión tiene dos senadores, sea cual sea el número de sus habitantes. Nueva York con cerca de 17 millones de habitantes, tiene, pues, el mismo peso en el Senado que Alaska, con 225 mil habitantes. Para poder ser elegido como miembro de la Cámara hay que tener 25 años y 7 de nacionalidad norteamericana; para ser elegido como senador hay que tener 30 años y 9 de nacionalidad norteamericana”³⁹.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cfr. Maurice Duverger. Op. Cit. Pág.308,309.

3.3.1.2. -FACULTADES.

El Senado está presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos, en ausencia de éste por un senador elegido como presidente interino.

Las cámaras norteamericanas tienen un sistema de grandes comisiones permanentes y especializadas que se parece bastante al sistema francés. Actualmente hay veinte comisiones permanentes en la Cámara de Representantes, con un número de miembros que varían entre 20 y 50; y dieciséis comisiones en el Senado, con un número de miembros entre 7 y 27. Pero se pueden constituir en todo momento comisiones *ad hoc*.

“Las dos Cámaras se encuentran en pie de igualdad respecto de su ejercicio legislativo, salvo en materia de impuestos, en que la iniciativa pertenece a la Cámara de Representantes únicamente. De hecho, el Senado ejerce poco su iniciativa, pues la mayoría de las leyes votadas se deben a la iniciativa de los representantes. Cabe señalar que hay una fecha límite para que los diputados puedan presentar proyecto de ley; a partir de dicho límite, la iniciativa corresponde únicamente al *Rules Committee*. Si las dos asambleas no están de acuerdo sobre un proyecto de ley, no se aplica el sistema de “lanzadera”, sino que se constituye una comisión de conciliación formada por miembros de las dos asambleas, el *Committee of Conference*. Si este comité no consigue llegar a un acuerdo, el proyecto es rechazado”⁴⁰.

“El Congreso posee también el poder constituyente, pues con una mayoría de dos tercios en cada cámara se pueden adoptar enmiendas a la constitución; éstas enmiendas entran en vigor cuando son ratificadas por las tres cuartas partes de las asambleas legislativas de los estados. Además, el Congreso tiene un poder electoral subsidiario: si el voto popular no da una mayoría absoluta, el presidente de los Estados Unidos es elegido por la Cámara de representantes y el vicepresidente por el Senado. El Congreso tiene, también, un poder de supervisión y de control de los servicios públicos, los crea, fija sus prerrogativas y su funcionamiento y verifica su gestión financiera. Finalmente, el Congreso ejerce un cierto poder judicial, mediante el procedimiento del *impeachment*: los funcionarios federales pueden ser acusados ante él por traición, corrupción u otros crímenes y delitos importantes contra el Estado. La Cámara de

⁴⁰ Ibidem.

Representantes tiene la iniciativa de la acusación; para ello constituye una comisión investigadora y, según el informe de ésta, puede decidir la acusación ante el Senado; éste se transforma en tribunal y juzga a puerta cerrada. La sanción es la revocación, que debe pronunciarse con una mayoría de dos tercios⁴¹.

“Finalmente, el Senado posee importantes poderes en materia de nombramientos y de política exterior. El Presidente debe contar con el acuerdo del Senado para el nombramiento de los embajadores y cónsules, de los miembros del Tribunal Supremo y de los funcionarios federales cuya designación no esté prevista de otro modo por la Constitución o las leyes. De hecho, un importante número de funcionarios que varía en estos últimos años entre 10,000 y 40,000 dependen de la conformación senatorial y es frecuente que las comisiones del senado hagan comparecer a los candidatos y realicen, en relación con cada uno de ellos verdaderas investigaciones. En materia diplomática, los tratados internacionales son concluidos por el Presidente, pero deben ser ratificados por el Senado, en una mayoría de dos tercios de los miembros presentes en la sesión. El célebre ejemplo de la negativa a ratificar el Tratado de Versalles muestra la importancia de este poder. Los presidentes intentan invalidarlo mediante la práctica de los acuerdos ejecutivos a los que el Tribunal Supremo otorga, de hecho, la misma fuerza que los tratados⁴².

3.3.2. - CANADÁ.

“Canadá adoptó el sistema federal en 1867. En esa época tenía sólo cuatro provincias; en la actualidad tiene diez. En 1867 no era más que una colonia con autonomía interna, mientras que desde 1931 es un estado independiente en el concierto de las naciones. Una ley británica titulado Estatuto de América Británica del Norte, de 1867, enmendada más de veinte veces en el transcurso del tiempo, es lo que hace las veces de Constitución. Después de la repatriación de la Constitución en 1982, es decir desde el momento en que se obtuvo el derecho de modificar su propia constitución, esta ley fundamental se ha designado con el nombre de Ley constitucional de 1867. Ese documento establece el sistema de gobierno⁴³.

⁴¹ Duverger Maurice. Op. Cit. Pág. 311.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Documentos, “Embajada de Canadá”. www.canada.org.mx, 1998.

3.3.2.1. -LA EVOLUCIÓN POLÍTICA.

“Canadá pasó de estado de colonia en 1867, al de estado independiente después de su participación en la Primera Guerra Mundial. En 1931 el *Estatuto de Westminster* consagró en derecho lo que ya existía de hecho”⁴⁴.

“La constitución de 1867 tenía un grave defecto: carecía de una fórmula general de enmienda constitucional. Era necesario dirigirse al Parlamento de Londres cada vez que se quería modificar a la ley fundamental. En 1931, en el momento de la independencia, no se incluyó una fórmula de enmienda constitucional; no fue sino en noviembre de 1981, después de numerosas tentativas, que el gobierno federal y las nueve provincias (con excepción de Quebec) pudieron llegar a un acuerdo sobre la fórmula de enmienda que ahora forma parte de la Ley constitucional de 1982. El parlamento del Reino Unido votó por última vez la Ley sobre Canadá, para dar curso a su demanda y declarar que renunciaba a legislar por Canadá. De ahora en adelante, la Constitución de Canadá sólo se puede enmendar en Canadá”⁴⁵.

3.3.2.2. EL MARCO CONSTITUCIONAL.

Canadá es una monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria. Tiene dos sistemas legales y dos idiomas oficiales. Desde 1982 la Constitución incluye también una Carta de los Derechos y Libertades. El sistema judicial es fuerte e independiente.

3.3.2.3. - LA MONARQUÍA

“Tanto bajo el régimen francés (1608-1763) como británico (1763-1931) y propiamente canadiense (1931 a nuestros días), el sistema imperante ha sido el sistema monárquico. Desde la independencia, establecida en 1931 por el *Estatuto de Westminster*, el soberano británico es al mismo tiempo el soberano de Canadá. Isabel II es reina de varios territorios, entre los que se encuentra Canadá. En su calidad de Reina de Canadá ella delega sus poderes en el Gobernador General; el

⁴⁴ Segundo Linares Quintana. Op. Cit. Pág. 109.

⁴⁵ Ibidem.

régimen establecido es una monarquía constitucional: la Reina que reina pero no gobierna. El verdadero poder ejecutivo está en manos del Gabinete de Ministros, bajo la dirección del Primer Ministro. Este último es el que domina el poder ejecutivo y el poder legislativo por lo que tiene amplias facultades. En efecto, en general elige a los ministros entre los diputados de su partido. Además de formar al Gabinete y los comités que dependen del mismo, el Primer Ministro también tiene facultad para hacer nombramientos (los presidentes de las sociedades autónomas de la Corona, por ejemplo). En sentido estricto, el Primer Ministro y el Gabinete son los consejeros del monarca, pero en realidad el poder pertenece al Gabinete, de manera que el jefe del Estado (el Gobernador General) generalmente sigue sus consejos. El Gabinete elabora la política gubernamental y es responsable ante la cámara de los comunes. El gobierno, dirigido por unos cuarenta ministros, asume sus funciones a través de ministerios federales, oficinas de dirección especiales, de comisiones y de sociedades autónomas de la Corona. Al nivel de las provincias, el soberano de Canadá está representado por un Teniente-gobernador. En cada provincia hay un Primer Ministro y un Consejo de Ministros que dirigen ministerios, comisiones y sociedades estatales. Tanto en la esfera federal como provincial, el Primer Ministro es en principio, el jefe del partido que obtiene el mayor número de escaños en la legislatura federal⁴⁶.

3.3.2.4. -EL RÉGIMEN FEDERAL

“Canadá se inspiró en los Estados Unidos cuando adoptó en 1867 la forma federal de gobierno. Los 33 padres de la Confederación dividieron la autoridad legislativa entre dos niveles de gobierno. El parlamento central o federal tiene autoridad, entre otros, sobre la defensa nacional, el comercio que no sea el local, la navegación, la administración pública federal, el sistema bancario y monetario, el derecho penal, la pesca; dispone, además, de un poder residual donde las cortes han incluido, entre otras cosas, la aeronáutica, la radiodifusión, la energía nuclear, los derechos mineros submarinos a lo largo de las costas, la capital nacional⁴⁷.”

“Por su parte, las legislaturas provinciales tienen la responsabilidad de la educación, de la propiedad y de los derechos civiles, de la administración de

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Op. Cit. Pág. 110,111.

justicia, de los hospitales, de los recursos naturales dentro de sus fronteras, del seguro social, de la salud, de las instituciones municipales"⁴⁸.

3.3.2.5. - SISTEMA PARLAMENTARIO.

"Del Reino Unido se ha conservado el sistema parlamentario. El Parlamento canadiense está compuesto de tres elementos: la Reina de Canadá, el Senado y la Cámara de los Comunes. El Senado sigue el modelo de la Cámara de los Lores, en el Reino Unido. No se elige. Está compuesto de 104 miembros que representan esencialmente a las cuatro grandes regiones de Canadá (*Quebec, Ontario, Oeste y las Marítimas*). La Cámara de los Comunes tiene 295 diputados elegidos por sufragio universal y de acuerdo al principio de representación por población. Tal como en el Reino Unido y en los Estados Unidos, dispone de un sistema uninominal y de una sola vuelta. El gobierno es un gobierno que debe dar cuenta y asumir la responsabilidad de sus acciones. Para mantenerse en el poder debe contar con la confianza de los Comunes. Si es derrotado en un voto de confianza, debe dimitir o pedir al Gobernador General que disuelva el Parlamento. El Senado tiene los mismos poderes que la Cámara de los Comunes, con tres excepciones: el gobierno no es responsable ante el Senado; no existe el voto de confianza en esta Cámara; los proyectos de ley que impliquen un gasto fiscal deben originarse en la Cámara de los Comunes; en materia de enmiendas constitucionales, el Senado no tiene mas que un veto suspensivo de 180 días. Los proyectos de ley se someten a tres lecturas en cada una de las dos cámaras y son presentados para la aprobación real que tiene lugar en el Senado. Al nivel de las legislaturas provinciales, se ha impuesto con los años el sistema unicameral. Se han abolido las cámaras altas en las provincias donde anteriormente existían"⁴⁹.

3.4. - AMÉRICA LATINA.

"Muestra ilustrativa de la notable prevalencia de lo fáctico sobre lo jurídico en la vida política es, Latinoamérica"⁵⁰.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Segundo Linares Quintana. Op. Cit. Pág. 111,112.

⁵⁰ Ibidem.

“El signo de lo fáctico marca con trazo indeleble la vida política de los países de América Latina, superando ampliamente el marco del ordenamiento jurídico. Tienen rasgos comunes, pero la diferencia y característica consisten en adoptar una estructura formal de democracia occidental. Existe una Constitución, se celebran elecciones, el gobierno está dividido en los tres poderes clásicos, se proclama una minuciosa declaración de derechos humanos; estructura de gobierno inspirada en la Constitución de los Estados Unidos y declaración de derechos inspirada en la francesa de 1789 con invocaciones recientes de tendencia social. Pero todas y cada una de esas instituciones democráticas se pervierten en la práctica, a fin de convertirlas en meros instrumentos de servicio de la voluntad omnimoda de un hombre fuerte, que suele ser el presidente de la república”⁵¹.

“Basta haberse asomado a la historia latinoamericana para encontrar, como evidencia insoslayable, el hecho de que los pueblos, desde la aurora misma de su independencia y aun antes, han tenido por su más alta vocación política vivir en un sistema de libertad y democracia. Pero también es suficiente detenerse en la consideración de esa historia para concluir que tal deseo ha sido más una pretensión frustrada que una realidad conseguida. Por un lado, han marchado las grandes definiciones programáticas; por otro, las realidades cotidianas: golpes de estado, dictaduras, fraudes electorales, marginalidad política del pueblo, escasa participación social. Una vez más podría concluirse que es vano esperar que las instituciones políticas democráticas funcionen en comunidades que no sean socialmente democráticas”⁵².

3.4.1. - ARGENTINA.

“Por disposición constitucional, la Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, de conformidad con el tratado de San Nicolás y el tratado interprovincial de 4 de enero de 1831”⁵³.

“El acuerdo de San Nicolás tuvo lugar el 31 de mayo de 1852, donde se reunieron en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos por invitación del general

⁵¹ Ibidem.

⁵² Duverger Maurice. Op. Cit. Pág. 591.

⁵³ Muñoz Luis. “Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica”. Ediciones Jurídicas Herrero, México, D.F. pág. 45.

Urquiza, los gobernadores y capitanes generales de las provincias⁵⁴. La reunión tuvo por objeto acercar el día de la celebración de un Congreso General para sancionar una nueva Constitución Política⁵⁵.

“El acuerdo se compuso de las siguientes cláusulas: 1) Reconocer el carácter de ley fundamental de la República al Pacto federal, y disponer que sea observado religiosamente; 2) cumplir lo dispuesto en el Pacto federal sobre la reunión de un Congreso general federativo; 3) liberar de derechos el tránsito de mercaderías, ganado, carruajes, buques etc., entre las provincias argentinas; 4) que el Congreso General Constituyente se instalará en el mes de agosto de ese año, a cuyo efecto se verificarían elecciones en las provincias, de acuerdo con las reglas establecidas por la ley de elecciones par diputados de las legislaturas provinciales; 5) siendo todas las provincias iguales en derechos como miembros de la Nación, quedó establecido que el Congreso Constituyente se formaría por dos diputados por cada una de ellas; 6) el Congreso sancionaría la Constitución Nacional a mayoría de sufragios; los diputados no tendrían mandato imperativo de ninguna clase, y aceptarían lo que la mayoría resolviese; 7) los diputados se desprenderían de sus preocupaciones localistas par coincidir en la regulación de un régimen nacional regular y justo; 8) los diputados gozaron de privilegios durante su mandato, el cual podía ser revocado por las provincias y ellos sustituidos⁵⁶.”

El Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina se instaló en al ciudad de Santa Fe el día 20 de noviembre de 1852, y tuvo a su cargo el Poder Ejecutivo el general Urquiza, con el título de Director Provisorio de la Confederación.

El 1º de mayo de 1853, los diputados de las provincias en el Congreso General Constituyente, sancionaron la Constitución argentina, en cuyo contenido se adoptaba la forma representativa federal.

“La Constitución de 1853 fue sancionada sin la concurrencia de la provincia de Buenos Aires, que llegó incluso a la guerra civil. Esta provincia y la

⁵⁴ La invitación del general Urquiza, fue el resultado de la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852, pues este último asumió desde el 13 de abril de 1852 dictatorialmente la suma del Poder público, quedando paralizada la vida constitucional de la provincia de Buenos Aires y del territorio nacional a él sometido.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

Confederación celebraron un convenio de paz el 10 de noviembre de 1859, que fue ratificado el día 11 y a tenor del cual Buenos Aires se declara integrante de la Confederación Argentina y se compromete a aceptar y jurar solemnemente la Constitución Nacional⁵⁷.

“La Constitución de 53 fue reformada en 1860, como consecuencia del Pacto de Unión celebrado en San José de Flores el día 11 de Noviembre de 1859, teniendo un carácter especial, sustituyendo al tenor de este la denominación de Confederación Argentina por Nación Argentina”⁵⁸.

La Constitución Nacional, vigente desde 1853, fue modificada por última vez en 1994. La nueva Constitución mantiene la división del gobierno Federal en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

3.4.1.1. LA CÁMARA DE SENADORES.

“El Poder Legislativo está conformado por dos cámaras. La Cámara de Senadores, compuesta por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires elegidos en la forma prescrita para la elección del Presidente de la Nación. Cada Senador tendrá un voto (*art. 46*). La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos en forma directa y proporcional al número de habitantes de cada distrito. Hay 72 senadores y 257 diputados”⁵⁹.

3.4.1.2. - DE SU INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES.

“Son requisitos para ser elegido Senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (47). Los Senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; se renueva por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quiénes deben salir en el 1º y 2º trienio (48). El Vicepresidente

⁵⁷ Cfr. Muñoz Luis. Op. Cit. pág. 44, 45.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Constitución Nacional de la República Argentina. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1995. [www.investigaciones-juridicas-unam.mx](http://www.investigaciones-juridicas.unam.mx).

de la Nación será Presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación. El Senado nombrará un Presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste ejerza las funciones de Presidente de la Nación (49 y 50). Le corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de dos tercios de los miembros presentes (51). Le corresponde también autorizar al Presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior (53). Cuando vacase alguna plaza de Senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro (54). Se convierte en Juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez (56). Elabora su propio reglamento interno (58). No pueden ser acusados, interrogados judicialmente, ni molestados por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de Legislador (60). Ningún Senador, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, excepto en el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante u otra aflictiva, de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho (61). Pueden citar a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estimen convenientes (63)⁶⁰.

3.4.2. - BRASIL

“En la llamada *“República Velha”* (1889-1930), la evolución del orden público reveló, a la par del formalismo democrático, una fuerte irrealidad electoral a raíz de los acuerdos entre los caudillos políticos, lo que perjudicaba la legítima elección popular. La República funcionó gracias a la llamada *“política de los gobernadores”*, un sistema por el cual el Presidente de la República, apoyaba a los gobernadores de los Estados los que, a su vez, aseguraban la elección de representantes que hiciesen en el Congreso la política del poder central. En los Estados, el gobernador se apoyaba en los políticos locales, los caudillos que le garantizaban el triunfo en las elecciones⁶¹.”

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Embajada de Brasil en México. 1999. www.embajada-brasil.com.br/brasil.htm.

“El descontento de muchos de los Estados de la Federación derivaba de la fuerza económica de los grandes Estados, lo que hizo que se alternasen en el poder, casi ininterrumpidamente, candidatos de São Paulo (gran productor de café) y Minas Gerais (de ganado lechero y derivados lácteos), en lo que se llamó la política "del café con leche"⁶².

“Tal situación provocó la revolución de 1930 que, victoriosa, debió orientarse hacia el saneamiento del voto y la reforma de las costumbre políticas. Getúlio Vargas asume el poder y permanece dos años como Jefe de Estado Provisorio, lo que provoca la impaciencia del Estado de São Paulo, expresado en el alzamiento conocido como "Revolución constitucionalista de 1932". Pacificado el país se vota y promulga una nueva Constitución (1934), y se elige a Vargas como presidente Constitucional⁶³.

“En 1937, el Presidente establece una carta constitucional de corte dictatorial y, bajo el llamado "Estado Novo", gobierna hasta 1945. Entre las realizaciones del periodo en que gobernó Getúlio Vargas, figuran la creación de una avanzada legislación laboral y un moderno sistema de seguridad social para los trabajadores urbanos. En ese mismo periodo, se echaron las bases para el desarrollo industrial de Brasil, con la instalación en Volta Redonda, Estado de Río de Janeiro, de la primera planta siderúrgica⁶⁴.

“La intervención brasileña con los aliados en la Segunda Guerra Mundial y la derrota de las potencias dictatoriales del Eje, aceleran la restauración democrática del país. Se realizan elecciones generales, y ya bajo el gobierno del Mariscal Eurico Dutra se elabora la nueva Constitución, de corte liberal, promulgada el 18 de septiembre de 1946⁶⁵.

“En 1950 el ex Presidente Vargas es elegido por voto popular para un segundo periodo presidencial, y es acompañado por João Café Filho como Vicepresidente. El 24 de agosto de 1954 termina trágicamente la vida del Presidente y Café Filho asume la jefatura del Gobierno. En 1955, bajo la administración del nuevo Presidente electo, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Brasil conoció una importantísima etapa de crecimiento económico, con la

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

instalación de las industrias de bienes de consumo duraderos, automotriz, naval y siderometalúrgica, así como la construcción de grandes presas para la producción de hidroelectricidad y la apertura de importantes vías de comunicación a través del interior del país⁶⁶.

“El 21 de abril de 1960, la capital de la República se traslada de Río de Janeiro a Brasilia, una ciudad construida con esa finalidad en el centro geográfico del territorio brasileño y en la cual fueron puestas en práctica nuevas concepciones arquitectónicas y urbanísticas. Este traslado de la capital al interior constituía una antigua aspiración, ya inscrita en la primera Constitución del Brasil independiente (1824)”⁶⁷.

“El 31 de enero de 1961, Jânio da Silava Quadros asume la presidencia de la República. El 25 de agosto del mismo año, renuncia al cargo y asume la jefatura del Gobierno el Vicepresidente João Goulart. El agravamiento de las fuertes tensiones políticas, económicas y sociales que atravesaba el país provocó la caída de Goulart el 31 de marzo de 1964, como consecuencia de un movimiento militar. Elegido indirectamente por el Congreso Nacional el 15 de abril, el Mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco gobernó hasta el 15 de marzo de 1967. Durante su mandato fue reformada la Constitución Federal y promulgado su nuevo texto el 23 de enero de 1967”⁶⁸.

“Para suceder a Castello Branco fue elegido el Mariscal Arthur da Costa e Silva. En diciembre de 1968 se implantó el Acta Institucional N° 5, que le dio al gobierno militar amplios poderes, con lo que se configuraba un Estado virtualmente dictatorial. Debido a una gravísima enfermedad el Presidente Costa e Silva fue sustituido provisoriamente, el 31 de agosto de 1969, por una Junta Militar, durante cuya administración la Constitución de 1967 fue modificada por la enmienda constitucional N° 1 del 17 de octubre de 1969”⁶⁹.

“El general Emilio Garrastazu Médici fue elegido por las Fuerzas Armadas para gobernar durante el período comprendido entre el 30 de octubre de 1969 y el 15 de marzo de 1974.

⁶⁶ Segundo Linares Quintana. Op. Cit. Pág. 596.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Segundo Linares Quintana. Op. Cit. Pág. 597.

Durante su mandato el Brasil conoció una nueva etapa de intenso desarrollo económico, se continuó con el proceso de industrialización, ahora dirigido hacia la implantación de la industria pesada. Se prosiguió el esfuerzo de integración territorial, construyéndose nuevas carreteras hacia las zonas más remotas del país y se aceleró, asimismo, el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico⁷⁰.

“En el período comprendido entre el 15 de marzo de 1974 y el 15 de marzo de 1979, Médici fue sucedido por el general Ernesto Geisel, cuyo gobierno tuvo que enfrentarse con las graves consecuencias provocadas por la crisis energética mundial en la economía brasileña, muy dependiente de las importaciones de petróleo. Durante su mandato se dieron importantes pasos hacia el restablecimiento del proceso democrático brasileño con medidas que determinaron el fin de la censura y la revocación del Acta Institucional N° 5”⁷¹.

“Para el período entre el 15 de marzo de 1979 y el 15 de marzo de 1985 fue elegido presidente el General João Baptista de Oliveira Figueiredo. En su gobierno fue promulgada la Ley de Amnistía, que posibilitó el regreso de los sancionados por el movimiento del año 64: se hizo la reforma partidaria y en 1982 se realizaron las primeras elecciones directas para gobernadores, hecho que no ocurría desde 1965. El país debió enfrentarse con el agravamiento de la crisis económica y el endeudamiento externo. Se inauguraron, por otra parte, las centrales hidroeléctricas de Tucuruí e Itaipu y el ferrocarril de Carajás”⁷².

“El 15 de enero de 1985 el Colegio Electoral eligió presidente de la República al candidato opositor Tancredo Neves quien debido a una imprevista enfermedad, no pudo asumir, haciéndolo en cambio, interinamente, el Vicepresidente electo José Sarney, el 15 de marzo de 1985. El 21 de abril del mismo año muere Tancredo Neves y José Sarney asume la Presidencia.

“El Gobierno de Sarney tuvo como nota dominante el cumplimiento de la principal misión de su mandato: la convocatoria y el funcionamiento de la Asamblea Constituyente para votar una nueva Constitución, en el marco de la consolidación democrática. La promulgación de la nueva Carta se hizo el 15 de octubre de 1988.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Constitución de Brasil. www.projetoweb.org.br/pt/brasil/com-tribuna/brasil/titulo.htm.

⁷² Ibidem.

“El 15 de marzo de 1990 Fernando Collor de Mello, gobernador de Alagoas, de 41 años, es elegido presidente. Para controlar el equilibrio económico, elabora el Plan Brasil Nuevo o Plan Collor, el más drástico programa de estabilización hasta entonces impuesto al país. El fracaso de este plan y las acusaciones de corrupción económica en que se vió envuelto lo llevaron a renunciar después de ser sometido a un proceso constitucional de "impeachment". En su lugar asumió el entonces Vicepresidente Itamar Franco”⁷³.

“El Presidente Fernando Henrique Cardoso asumió el cargo el 1º de enero de 1995, elegido por la alianza partidaria (PSDB/PFL/PTB) para un mandato de 4 años”⁷⁴.

“En junio de 1997 el Congreso Nacional aprobó la enmienda constitucional que permite la reelección del Presidente de la República, Gobernadores e Intendentes”⁷⁵.

3.4.2.1.- LA REPÚBLICA.

“La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: I. la soberanía; II. la ciudadanía; III. la dignidad de la persona humana; IV. los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; V. el pluralismo político (art. 1)”⁷⁶.

Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de la Constitución.

La organización político-administrativa incluye la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos considerados legalmente autónomos, dentro de los límites establecidos en la Constitución, que define las competencias de cada una de las mencionadas instancias. Los Estados de la Federación tienen sus propias Constituciones, adoptadas por las Asambleas Legislativas. Los Gobernadores se eligen por voto directo, con mandato de cuatro años.

⁷³ Documentos. “Embajada de Brasil”. www.brazil.gov.br. 1999.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Constitución de Brasil. www.ge.orge.cornell.edu/pdha/constitución/brasil/titulo.html.

3.4.2.2. - LA CÁMARA DE SENADORES.

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal (*art. 44*).

La Cámara de los Diputados se compone de representantes del pueblo, elegidos, por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal; El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario (*art. 45*). Cada Estado y el Distrito Federal eligen tres Senadores, con un mandato de ocho años; La representación de cada Estado y del Distrito Federal se renueva cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente; Cada Senador es elegido con dos suplentes (*art. 56*).

3.4.2.3. - FACULTADES.

Corresponde al Senado legislar sobre: I. El sistema tributario, recaudación y distribución de rentas; II. Planes plurianuales, directrices presupuestarias, presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de circulación obligatoria; III. Fijación y modificación de los efectivos de las Fuerzas Armadas; IV. Planes y programas nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo; V. límites del territorio nacional, espacio aéreo y marítimo y bienes del dominio de la Unión; VI. incorporación, subdivisión o desmembramiento de áreas de los Territorios o Estados, oídas las respectivas Asambleas Legislativas. VII. Transferencia temporal de la sede del Gobierno Federal; VIII. concesión de amnistías; IX. Organización administrativa, judicial, del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, y de los Territorios y organización judicial del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio del Distrito Federal; X. Creación, transformación y extinción de cargos, empleos y funciones públicas; XI. Creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la Administración Pública; XII. telecomunicaciones y radiodifusión; XIII. Materia financiera, cambiaria y monetaria, instituciones financieras y sus operaciones; XIV. Monedas, sus límites de emisión, y montante de la deuda mobiliaria federal (*art. 48*).

El artículo 49 de la Constitución de la República de Brasil a la letra dice: Es de la competencia exclusiva del Congreso Nacional: I. Resolver

definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional II. Autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, hacer la paz, a permitir que transiten por el territorio nacional fuerzas extranjeras o permanezcan en él temporalmente, salvo los casos previstos en ley complementaria; III. Autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República a ausentarse del País, cuando la ausencia excediere de quince días; IV. Aprobar el estado de defensa y la intervención federal, autorizar el estado de sitio, o suspender cualquiera de dichas medidas; V. Suspender los actos normativos del Poder Ejecutivo que excedan del poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa; VI. Cambiar temporalmente su sede; VII. Fijar en cada legislatura para la siguiente idéntica remuneración para los Diputados Federales y los Senadores; VIII. Fijar para cada ejercicio financiero la remuneración del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado; IX. Juzgar anualmente las cuentas rendidas por el Presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno; X. Fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del Poder Ejecutivo; incluidos los de la administración indirecta; XI. Velar por la preservación de su competencia legislativa frente a la atribución normativa de los otros Poderes; XII. Apreciar los actos de concesión o renovación de concesiones de emisoras de radio y televisión; XIII. Elegir dos tercios de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión; XIV. Aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo referentes a actividades nucleares; XV. Autorizar referéndums y convocar plebiscitos; XVI. Autorizar, en tierras indígenas, la explotación y el aprovechamiento de recursos hidráulicos y la búsqueda y extracción de riquezas minerales; XVII. Aprobar previamente la enajenación o concesión de tierras públicas con superficie superior a dos mil quinientas hectáreas.

El Senado Federal, así como cualquiera de sus comisiones podrán convocar a los Ministros de Estado para que presten, puntualmente, informaciones sobre un asunto previamente determinado, constituyendo delito de responsabilidad la ausencia sin justificación adecuada (*art. 50.*).

3.4.2.4. - FACULTADES EXCLUSIVAS.

“Compete privativamente al Senado Federal: I. Procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos; II. Procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad; III. Aprobar previamente, por voto secreto, después de debate público, la selección de: a) Magistrados, en los casos establecidos en esta Constitución; b) Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión indicados por el Presidente de la República; c) Gobernador de Territorio; d) Presidente y Directores del Banco Central; e) Procurador General de la República; f) Titulares de otros cargos que la ley determine; IV. Aprobar previamente, por voto secreto, después de debate en sesión secreta, la selección de los jefes de misión diplomática de carácter permanente; V. Autorizar operaciones exteriores de naturaleza financiera, del interés de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios; VI. Fijar a propuesta del Presidente de la República, límites globales para el montante de la deuda consolidada de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios; VII. Disponer sobre los límites globales y condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus organismos autónomos y demás entidades controladas por el Poder Público federal; VIII. Disponer sobre los límites y condiciones para la concesión de garantía de la Unión en operaciones de crédito externo e interno. IX. Establecer límites globales y condiciones para el montante de la deuda mobiliaria de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios; X. Suspender, en todo o en parte, la ejecución de las leyes declaradas inconstitucionales por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal; XI. Aprobar, por mayoría absoluta y mediante voto secreto, la exoneración de oficio del Procurador General de la República, antes del término de su mandato; XII. Elaborar su reglamento interno; XIII. Regular su organización, funcionamiento, policía, creación, transformación o extinción de cargos, empleos y funciones de sus servicios y fijación de la respectiva remuneración, observando los parámetros establecidos en la ley de directrices presupuestarias; XIV. Elegir los miembros del Consejo de la República en los términos del artículo 89, VII. Párrafo único. En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a

la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales posibles⁷⁷.

3.4.3. VENEZUELA.

“Venezuela tiene una de las experiencias democráticas más sostenidas de Latinoamérica (39 años), y en el último decenio ha iniciado un audaz proceso de descentralización que ha contribuido a estrechar la relación entre ciudadanía y representación política, dotando de mayor legitimidad al sistema democrático⁷⁸.”

“Hay elecciones presidenciales cada cinco años y el voto es universal, directo y secreto. El Poder Ejecutivo lo encabezan el Presidente y el Consejo de Ministros. El Legislativo lo conforman el Senado y la Cámara de Diputados, quienes también son electos cada 5 años. El Poder Judicial lo integran la Corte Suprema de Justicia y el conjunto de tribunales⁷⁹.”

“Los Gobernadores, las Asambleas Legislativas, los Alcaldes y Consejos Municipales, se eligen de manera uninominal. Las elecciones estatales y municipales se realizan cada tres años. Este sistema electoral ha generado un nuevo estilo de gobierno que está transformando al sector público y acercando aún más a representantes y representados⁸⁰.”

3.4.3.1.- ANTECEDENTES.

El 23 de enero de 1958, un movimiento cívico-militar derroca la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, quien había apelado a la maniobra de convocar a un plebiscito en diciembre de 1957 para que los electores dijeran si estaban de acuerdo o no con la prolongación de su mandato por un periodo adicional de cinco años. La enorme abstención del electorado y el descontento que tal maniobra produjo, hicieron multiplicar las acciones de rechazo a la dictadura. El 1º de enero de 1958, oficiales de la Fuerza Aérea en Maracay y del batallón Motoblindado en Caracas, se alzaron en armas. La intentona fracasó,

⁷⁷ Art. 52 “Constitución Política de la República Federal de Brasil”. Op. Cit.

⁷⁸ Documentos. Embajada de la República de Venezuela en México. 1998.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

pero le causó una herida de muerte al régimen. Pronto, nuevos brotes de descontento surgieron en el seno de las Fuerzas Armadas, que condujeron a la salida del gobierno de dos de sus pilares fundamentales, Laureano Vallenilla Lanz, ministro del Interior, y Pedro Estrada, jefe de la Seguridad Nacional. Paralelamente, una agrupación clandestina, denominada Junta Patriótica, integrada por todos los partidos de oposición, llamó a la huelga general el 21 de enero. Destacadas personalidades de la cultura y la economía se sumaron a la protesta, de modo que Pérez Jiménez perdió todo apoyo y tuvo que huir en la madrugada del 23 de enero.

El poder en Miraflores lo ocupó una Junta de Gobierno, presidida por el Contralmirante Wolfgang Larrazábal e integrada por oficiales y civiles. La Junta proclamó un régimen de libertad irrestricta y llamó a elecciones, las cuales se efectuaron en diciembre de ese mismo año. Resultó electo Presidente de la República el máximo dirigente de Acción Democrática, Rómulo Betancourt, con 1,284,092 votos. El 13 de febrero de 1959 se juramentó en el cargo y constituyó un Gabinete de coalición con los partidos AD, URD y COPEI, basado en los fundamentos unitarios del llamado Pacto de Punto Fijo, acuerdo entre los mencionados tres partidos para defender la democracia y evitar cualquier discrepancia suicida que llevara a la regresión dictatorial.

Uno de los acontecimientos fundamentales del primer periodo constitucional post-dictadura, fue la promulgación, el 23 de enero de 1961, de una nueva Constitución Nacional, que se va a convertir, con el transcurso de los años, en la Carta Magna de mayor duración en la historia venezolana, 40 años hasta hoy.

En 1964 tiene lugar la primera transmisión pacífica de la Presidencia desde 1941: Raúl Leoni asume la Presidencia de la República por el periodo 1964-1969. Y en 1969, tiene lugar un hecho trascendental: gana la Presidencia y la asume en forma pacífica, un candidato de oposición, Rafael Caldera. La victoria electoral de un candidato presidencial de oposición se va a convertir de allí en adelante en un acontecimiento frecuente.

En efecto, a la Presidencia de Rafael Caldera (1969-1974) le sucede la de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). A éste le sucede en el mando Luis Herrera Campins (1979-1984), para venir luego la presidencia de Jaime Lusinchi (1984-1989).

A partir de 1989, se instalan en Miraflores dos ex Presidentes para cumplir un segundo periodo constitucional: Carlos Andrés Pérez(1989-1994) y Rafael Caldera (1994-1999).

De esta manera, los 40 años de democracia han transcurrido sin alteraciones de la continuidad democrática, representada en ocho Presidentes Constitucionales. Cabe notar que sólo uno de ellos, Carlos Andrés Pérez, tuvo que abandonar el ejercicio de la primera magistratura, en 1993, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia, seis meses antes de cumplir su mandato. La vacante fue llenada por el nombramiento que hizo el Congreso de la República de Ramón J. Velázquez como Presidente provisional.

3.4.3.2. - EL SENADO.

“El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados (*art. 138*). El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados presiden el Congreso con el carácter de Presidente y Vice-Presidente respectivamente. Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo que hará por ley especial. El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por la Constitución (*art. 139*). No puede exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos (*art. 142*). Los Senadores gozan de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y, en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones (*art. 143*)”⁸¹.

⁸¹ Constitución de la República de Venezuela. www.infojuridicas.unim.unn.ve. 1995.

3.4.3.3. - INTEGRACIÓN.

“Para formar el Senado se eligen por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes. Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 187⁸² de esta Constitución por más de la mitad de un periodo, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones (art. 148). Para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años (art. 149)⁸³.”

3.4.3.4. - ATRIBUCIONES.

“Son atribuciones exclusivas del Senado: 1. Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales; 2. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley; 3. Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros; 4. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional; 5. Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive; 6. Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional; 7. Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República, y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes; 8. Autorizar, por el voto de la mayoría de

⁸² Art. 187. Cuando se produzca falta absoluta del Presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras en sesión conjunta. Cuando la falta absoluta se produzca después de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de los treinta días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del periodo constitucional. En este caso no se aplicará lo dispuesto en el único aparte del artículo 184. En uno y otro caso, mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vice-Presidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Art. 184. No podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro de tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección. *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones; 9. Acordar a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, los honores del Panteón Nacional, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento; 10. Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes (art. 150)⁸⁴.

3.5. - ISRAEL.

La Declaración del Establecimiento del Estado de Israel, firmada el 14 de mayo de 1948 por los miembros del Consejo Nacional, que representaba a la comunidad judía en el país y al movimiento sionista en el extranjero, constituye el credo de la nación. Incluye los imperativos históricos del renacimiento de Israel; el marco de un estado judío democrático basado en la libertad, la justicia y la paz, de acuerdo a la visión de los profetas de Israel; y el llamado a la manutención de buenas relaciones de vecindad con los países árabes circundantes, para el beneficio de toda la región.

Eretz Israel (la Tierra de Israel) fue la cuna del pueblo judío. Ahí fue donde se forjó su identidad espiritual, religiosa y nacional. Aquí logró por primera vez su soberanía, creando valores culturales de significado nacional y universal, y legó al mundo el eterno Libro de los Libros.

Los judíos procuraron en cada generación reestablecerse en su patria ancestral. Hicieron florecer el desierto, revivieron el idioma hebreo, construyeron ciudades y pueblos, y crearon una sociedad pujante, que controlaba su economía y cultura propias, amante de la paz, pero capaz de defenderse.

El Estado de Israel promoverá el desarrollo del país para el beneficio de todos sus habitantes; estará basado en los principios de libertad, justicia y paz, a la luz de las enseñanzas de los profetas de Israel; asegurará la completa igualdad de derechos políticos y sociales a todos sus habitantes sin diferencia de credo, raza o sexo; garantizará libertad de culto, conciencia, idioma, educación y cultura;

⁸⁴ Ibidem.

salvaguardará los lugares santos de todas las religiones; y será fiel a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

3.5.1. - PODER LEGISLATIVO: LA KNÉSET

“La Knéset (el parlamento unicameral de Israel) es el cuerpo legislativo del país. La Knéset tomó su nombre y fijó el número de sus miembros en 120, basándose en la Knéset Hagedolá (*Gran Asamblea*), el consejo representativo judío convocado en Jerusalén por Esdrás y Nehemías en el siglo V a.C.”⁸⁵.

“Una nueva Knéset inicia sus funciones después de realizadas las elecciones generales, que determinan su composición. En su primera sesión, los miembros de la Knéset declaran su lealtad y son elegidos el presidente y los vicepresidentes del parlamento. La Knéset generalmente ejerce durante un periodo de cuatro años, pero puede disolverse o ser disuelta por el primer ministro en cualquier momento durante su periodo. Hasta que la nueva Knéset es constituida formalmente después de las elecciones, toda la autoridad permanece en manos de la Knéset saliente”⁸⁶.

“La Knéset trabaja en sesiones plenarias y por medio de catorce comisiones permanentes: la comisión contra el abuso de las drogas; la comisión sobre constitución, ley y justicia; la comisión de asuntos económicos; la comisión de educación y cultura; la comisión de finanzas; la comisión de asuntos extranjeros y defensa; la comisión de la cámara; la comisión de inmigración y absorción; la comisión de asuntos internos y el medio ambiente; la comisión de trabajo y bienestar social; la comisión de quejas del público; la comisión del contralor del estado; la comisión de la condición de la mujer; y la comisión especial para la investigación y desarrollo científica y tecnológica”⁸⁷.

“En las sesiones plenarias los debates generales versan sobre la legislación presentada por el gobierno o por diputados individuales, así como acerca de la política y actividad del gobierno. Los debates de la Knéset se realizan

⁸⁵ Documentos varios. Embajada de Israel. www.israelembassy.org.il, 1999.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

en hebreo, pero sus miembros pueden hacer uso de la palabra en árabe, dado que ambos son idiomas oficiales; hay traducción simultánea a ambos idiomas”⁸⁸.

“Para ser aprobado, un proyecto de ley debe pasar tres lecturas en la Knéset: en La primera, el proyecto es presentado al plenario y luego de un corto debate sobre su contenido, es derivado a la comisión pertinente para su estudio detallado y reformulación, en caso de ser necesario. Una vez que la comisión finaliza su trabajo, el proyecto es devuelto al plenario para su segunda lectura, en ese momento los miembros de la comisión que tienen salvedades, pueden presentarlas. Después de un debate general, cada artículo del proyecto es sometido a voto y, a menos que sea necesario regresarlo a la comisión, la tercera lectura tiene lugar inmediatamente, y se vota el proyecto como un todo”⁸⁹.

“Si el proyecto es aprobado, es firmado por el presidente de la sesión y publicado posteriormente en el Diario Oficial, con las firmas del presidente, el primer ministro, el presidente de la Knéset y el ministro responsable por su implementación”⁹⁰.

“Finalmente, el ministro de Justicia le coloca el sello estatal y el proyecto se transforma en ley”⁹¹.

3.6. - MARRUECOS.

Marruecos es una Monarquía constitucional, democrática y social.

Inmediatamente después de su Independencia, Marruecos se vio confrontada ante dificultades capitales: una unidad territorial inconclusa, una dependencia económica y financiera, una indigencia en las realizaciones sociales.

Bajo el régimen del protectorado, el desarrollo económico no había alcanzado a ciertas regiones, símbolo de esa distinción colonial entre Marruecos útil y Marruecos inútil. Por ejemplo en el campo agrícola, se había implantado una agricultura capitalista enteramente volcada hacia la satisfacción de las necesidades

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

de los mercados externos; y la industria de base era casi inexistente. Sólo algunos centros industriales de explotaciones mineras permitían el desarrollo de un comercio de productos brutos, que regresaban en parte como productos terminados, bienes de equipamiento y de consumo; la política escolar se basaba en la división y hacía todo como para que, según los deseos de Lyautey, cada uno permanezca en su nivel. En 1951, a penas 1,1% de los niños que asistían a las escuelas primarias obtuvieron su certificado de estudios primarios.

Por otra parte, Marruecos había sufrido un verdadero desmembramiento: al Este, una parte de sus territorios iba a ser integrado a Argelia por Lyautey; al norte, las ciudades de Ceuta y Melilla, las islas Chaafarinas y otros islotes marroquíes en el Mediterráneo permanecían bajo el dominio español, y al sur, la presencia francesa y española persistía respectivamente en Mauritania, el Sahara y en los enclaves de Tarfaya e Ifni. Además, había dos temas dominantes en el debate político: la división del poder, y el proyecto de sociedad para sacar al país de su subdesarrollo.

El partido del Istiqlal, fuerte por su rol desempeñado durante el protectorado, deseaba tener la primacía en la vida política del país, por corolario, con una limitación de los poderes reales. Este partido reivindicaba un gobierno homogéneo, que tuviera el derecho de formar y presidir, y que excluyera las otras formaciones políticas.

El Rey Mohamed V no aceptó ceder y formó un gobierno integrado por diversas tendencias bajo la presidencia de MiBarek Bekkai, personalidad independiente.

El partido del Istiqlal, sin embargo, tenía una posición mayoritaria con la atribución de varios Ministerios. El Rey conservaba sin embargo los sectores clave del poder: Ejército, Policía e Interior.

La voluntad de hegemonía del partido del Istiqlal retrocedió considerablemente a partir de enero de 1959, al formarse en su seno una tendencia izquierdista; su división, el nacimiento de la Unión de las Fuerzas Populares (UNFP), y la aparición, consecuentemente, de varios partidos competidores alentados por la monarquía.

En la cruzada anti-Istiqlal figuraban los liberales independientes como Ahmed Reda Guédira y Rachid Mouline, jóvenes personalidades que no habían desempeñado un rol destacado durante el protectorado, provenientes en su mayoría del Roosevelt Club que postulaba un acercamiento americano-marroquí. Pragmáticos, adeptos al liberalismo y fuertemente unidos a la monarquía, estas personalidades iban a dominar la vida política post-protectorado.

Pero fue el Movimiento Popular en particular el que iba a aportar su accionar contra el partido del Istiqlal. Creado en 1957 por ex resistentes, entre ellos Mahjoubi Aherdane y el Dr. Abdelkrim Khatib, y legalizado en febrero de 1959, este movimiento se definía como la antítesis del Istiqlal.

A pesar de esta oposición, fueron necesarios otros acontecimientos mayores para disminuir las ambiciones hegemónicas del Istiqlal. Las rebeliones armadas de los años 1957 y 1958 de Tafilalet con la sublevación del gobernador Adi Ou Bihi, y del Rif, fueron interpretadas como un profundo resentimiento con respecto al Istiqlal, y una última tentativa para preservar las prerrogativas del Rey supuestamente amenazadas por este partido. Estas rebeliones fueron rápidamente reducidas por las Fuerzas Armadas Reales.

La tentación hegemónica del Istiqlal y los esfuerzos conjugados de los que se oponían a éste, provocaron una inestabilidad política crónica, caracterizada por el cambio de varios gabinetes. Esta situación tocó su fin en 1960 con la destitución de Abdallah Ibrahim del gobierno.

El Rey Mohamed V tomó la dirección del Gobierno, y nombró al príncipe Heredero Moulay Hassan, Vice-Presidente del Consejo.

Soberano de gran generosidad y de gran carisma, Mohamed V murió el 26 de febrero de 1961. Esta pérdida fue sentida no sólo por el pueblo marroquí sino también por toda la comunidad internacional.

El 3 de marzo de 1961, su hijo Moulay Hassan se convertía en el Rey Hassan II. a) Moulay Hassan (S.M. el Rey Hassan II)

Nacido en Rabat el 9 de julio de 1929, el Rey Hassan II comenzó desde muy pronto el aprendizaje de su oficio de Rey, lo que le valió ser el último gran

hombre de Estado que haya conocido a los Gigantes de la guerra y de post-guerra: todos los Presidentes Americanos, desde Roosevelt hasta Clinton, de Gaulle, Churchill, Tito, Franco.

A partir de 1962, con el comienzo de la era constitucional, el partido del Istiqlal desapareció del gobierno luego de haber perdido las carteras ministeriales de Finanzas y de Economía, instalándose en la oposición hasta 1977. Durante este periodo, los gobiernos sucesivos estuvieron dominados por personalidades independientes. Estos gobiernos debieron hacer frente muchas veces a la ausencia de apoyos parlamentarios, y acorralados entre una oposición en dos bloques (Istiqlal a la derecha y UNFP a la izquierda) y una mayoría heteróclita que hacía estallar un buen día sus divergencias. Y ésto a causa de las rivalidades derivadas de la repartición de las carteras ministeriales entre los miembros del MP y los liberales independientes reunidos en el seno de un Frente de las Instituciones Constitucionales (FDIC), y al fracaso electoral inesperado de ese Frente, en las elecciones legislativas de mayo de 1963.

Esta situación, agravada por los motines sangrientos de Casablanca, en 1965, llevó al Rey Hassan II a decretar el 7 de junio de 1965 el estado de emergencia, prerrogativa que le confería el artículo 35 de la Constitución. El parlamento fue suspendido y el gobierno reorganizado. El Rey conservaba en adelante los dos poderes. El estado de emergencia fue levantado en 1970, con la proclamación de una nueva Constitución y la organización de elecciones.

El contenido de la nueva constitución no satisfacía a la oposición que constituía un frente nacional la Koutlah Wataniya y llamó al boicot de las elecciones. Esto provocó la ruptura entre *el país real* y *el país legal*, con una reactivación de la agitación social y el activismo sobre todo en el medio universitario.

Un nuevo elemento intervino en el ámbito político con la constitución de movimientos marxistas-leninistas (Ila al Amam) cuyos objetivos eran construir un partido proletariado, el rechazo de los partidos políticos tradicionales y la denuncia de su reformismo.

Los signos de una ruptura social se hicieron cada vez más perceptibles, traduciéndose por la detención de numerosos dirigentes políticos y sindicales, y la

organización de procedimientos para alcanzar la seguridad del Estado. Pero los hechos más graves fueron, sin discusión, los atentados frustrados organizados por militares contra el Jefe de Estado, en Skhirat el 10 de julio de 1971, y el ataque al Boeing Real, el 16 de agosto de 1972.

A pesar de la hostilidad de la oposición hacia las instituciones vigentes, el Palacio no perdía las esperanzas de asociarla a la administración de los asuntos de Estado. El verdadero deshielo comenzó con la nueva constitución de 1972 que aportaba sensibles modificaciones en la organización de los poderes. Todos los partidos hicieron campaña, con excepción del UNFP, que se abstuvo.

A partir de 1976 el diálogo mejoró claramente dentro del contexto excepcional de la recuperación del Sahara marroquí.

El 11 de agosto de 1979, Mauritania se retira de Tirs El Gharbia y sus habitantes juraron fidelidad a Su Majestad el Rey Hassan II, el 14 de agosto de 1979.

Para Marruecos, la recuperación del Sahara cerraba un capítulo de la descolonización. Pero el Polisario y Argelia lanzaron una vasta ofensiva diplomática y militar.

El Soberano Marroquí propuso en junio de 1981, durante la reunión cumbre de la O.U.A. en Nairobi, la organización de un referéndum en el Sahara con el fin de solucionar definitivamente este problema.

La admisión del Polisario (RASD) en la O.U.A., en noviembre de 1984, obligó a Marruecos a retirarse de esta organización panafricana.

El 23 de octubre de 1985, por intermedio de Su Primer Ministro, Mohamed Karim Lamrani, el Soberano Marroquí propuso a las Naciones Unidas un cese del fuego unilateral, y la organización de un referéndum bajo el auspicio y el control de la O.N.U., a partir del mes de enero de 1986⁹².

⁹² Tengo el agrado de tomar ante Ustedes dos compromisos, dijo el Rey. El primer compromiso se refiere al cese del fuego, que Marruecos decidió unilateralmente aplicar a partir de este instante, el cual sólo se abandonará en caso de agresión contra los territorios que se encuentran bajo su responsabilidad, lo que lo autorizaría a hacer uso de su derecho de legítima defensa. Por otra parte, Marruecos está dispuesto a recibir a todos los observadores que deseen constatar la realidad del cese del fuego en el propio campo. El segundo compromiso se refiere a la disponibilidad de Marruecos, y su aceptación de la organización de un referéndum en el Sahara, bajo el auspicio

Con las elecciones de 1977 el partido del Istiqlal volvió al gobierno. Reuniendo la mayoría, rompió con la Koutlah que se encontró reducida al UNFP y al USF (partido nacido de una división del UNFP).

Estas formaciones, que unieron al Partido del Progreso y del Socialismo (PPS), optaron por una oposición constructiva. Esta época, estuvo también marcada por el desarrollo del paisaje político marroquí, con la aparición de nuevas formaciones políticas, tales como la Unión Nacional de los Independientes (RNI), nacido poco después de las elecciones legislativas de 1977.

Los años ochenta se caracterizarán esencialmente por una estabilidad política debida, sobre todo, al compromiso de la oposición por una apuesta institucional.

3.6.1.- LA MONARQUÍA.

El Rey es el máximo Representante de la Nación, Símbolo de su unidad. Garante de la permanencia y de la continuidad del Estado, vela por el respeto al Islam y a la Constitución. Es el protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, grupos sociales y colectividades. Garantiza la independencia de la Nación y la integridad territorial del Reino dentro de sus auténticas fronteras (art. 19)⁹³. La Corona de Marruecos y sus derechos constitucionales son hereditarios. La persona del Rey es inviolable y sagrada (art. 23).

El Rey nombra al primer Ministro. A propuesta del Primer Ministro, nombra a los demás miembros del Gobierno. Puede poner fin a sus funciones. Puede poner fin a las funciones del Gobierno, sea por Su propia iniciativa, sea a consecuencia de la dimisión del Gobierno. El Rey preside el Consejo de Ministros (art. 24 y 25).

El Rey podrá disolver las dos Cámaras del Parlamento o sólo una de ellas por dahir, en las condiciones previstas en los artículos 71 y 73 del Título V (art. 27).

y el control de la Organización de las Naciones Unidas, desde principios del mes de enero de 1986 www.embajadamarruecos.org.ar, 1999.

⁹³ Constitución de Marruecos. www.embajadamarruecos.org.ar, 1999.

3.6.2. - EL PARLAMENTO.

“El Parlamento se compone de dos Cámaras, la Cámara de los Representantes (*Diputados*) y la Cámara de los Consejeros (*Senadores*). Sus miembros reciben su mandato de la nación. Su derecho de voto es personal y no podrá delegarse (art. 36)”⁹⁴.

“Los miembros de la Cámara de los Representantes se eligen por cinco años por medio sufragio universal y directo. La legislatura termina al iniciarse la sesión de octubre del quinto año después de la elección de la Cámara. El número de los Representantes, el régimen electoral, las condiciones de elegibilidad, el régimen de incompatibilidades y la organización del contencioso electoral se fijarán por una ley orgánica. El Presidente de la Cámara se elige primero al iniciarse la legislatura, luego durante la sesión de abril del tercer año de la misma por el período que queda por transcurrir (art. 37)”⁹⁵.

“La Cámara de los Consejeros se compone, de 3/5 partes de miembros elegidos en cada región por un colegio electoral compuesto de representantes de las colectividades locales, y de 2/5 de los miembros elegidos en cada región por colegios electorales compuestos de miembros elegidos de las Cámaras profesionales y de miembros elegidos a nivel nacional por un colegio electoral compuesto de los representantes de los asalariados. Los miembros de la Cámara de los consejeros son elegidos por nueve años. La Cámara de los Consejeros se renueva en un tercio cada tres años. Se sortean los escaños sometidos al primer y al segundo renovamiento. La ley orgánica determina el número y el régimen electoral de los consejeros, el número de los miembros a elegir por cada uno de los colegios electorales, la repartición de los escaños por región, las condiciones de elegibilidad y el régimen de las incompatibilidades, las modalidades del sorteo previsto en el presente párrafo así como la organización del contencioso electoral. El Presidente de la Cámara de los Consejeros y los miembros de la Mesa serán elegidos al comienzo de la sesión de octubre, con motivo de cada renovamiento de la Cámara. Los miembros de la Mesa se elegirán atendiendo a criterios de representación proporcional de los grupos. Al tomar posesión la primera Cámara de los Consejeros o al elegirse tras una disolución de la Cámara anterior, el Presidente y los miembros de la Mesa se eligen al comienzo de la sesión siguiendo

⁹⁴ Constitución de Marruecos. www.constituciondemarruecos.org.ar, 1999.

⁹⁵Ibidem.

la elección y se renuevan al comienzo de la sesión de octubre con motivo de cada renovamiento de la Cámara (art. 38)⁹⁶.

“Ningún miembro del Parlamento podrá ser perseguido o ser objeto de pesquisas, arrestado, detenido o juzgado por opiniones o votos emitidos por él en el ejercicio de sus funciones, salvo en caso de que las opiniones expresadas cuestionen el régimen monárquico, la religión musulmana o ateten contra el respeto debido al Rey. Ningún miembro del Parlamento podrá, durante las sesiones, ser perseguido o arrestado por crímenes o delitos distintos a los referidos en el apartado anterior, sin la autorización de la Cámara a la que pertenece, salvo en caso de flagrante delito (art. 39)⁹⁷.

El Parlamento celebra dos periodos de sesiones al año. El Rey preside la inauguración de la primera sesión que comenzará el segundo viernes de octubre. La segunda sesión se iniciará el segundo viernes de abril. Cuando el Parlamento haya celebrado sesión durante tres meses, por lo menos, por cada periodo, será clausurada por decreto (art. 40).

El Parlamento puede reunirse en sesiones extraordinarias, sea a petición de la mayoría absoluta de los miembros de una de las dos Cámaras, sea por decreto. Las sesiones extraordinarias del Parlamento se celebrarán sobre un orden del día determinado. Cuando se haya agotado éste, las sesiones serán clausuradas por decreto (art. 41).

Los ministros tienen acceso a cada Cámara y a sus comisiones; pueden ser asesorados por comisarios de su propia designación. Además de las comisiones permanentes, podrán crearse, por iniciativa del Rey o a petición de la mayoría de los miembros de una de las dos Cámaras, en el seno de la Cámara de los Representantes, comisiones de investigación para recoger elementos de información sobre hechos determinados y presentar sus conclusiones a la misma. Las Comisiones de investigación no podrán crearse cuando los hechos hayan ocasionado persecuciones judiciales y mientras duren estas persecuciones. Cuando una comisión haya sido creada, su misión se acabará tan pronto como se haya abierto una información judicial relacionada con los hechos que hayan ocasionado su creación. Las comisiones de investigación tendrán carácter

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

provisional. Su misión se acabará con la presentación de su informe. Una ley orgánica determinará las modalidades de funcionamiento de estas comisiones (art. 42). Las sesiones de las Cámaras del Parlamento serán públicas (art. 43). Cada Cámara, establecerá y votará sus reglamentos. No obstante, éstos no podrán aplicarse hasta que sean declarados, por el Consejo Constitucional, conforme a lo dispuesto en la presente Constitución (art. 44).

El Parlamento es habilitado para votar leyes de bases relacionadas con los objetivos fundamentales de la acción económica, social y cultural del Estado; así como también la ley de presupuestos en condiciones previstas en un ley orgánica (art. 50).

3.6.2.1. - COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.

La iniciativa legislativa corresponde conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento. Los proyectos de ley se remitirán a la mesa de una de las dos Cámaras (art. 52).

Los proyectos y proposiciones podrán ser presentados para su examen a las comisiones cuya actividad se prosigue entre las sesiones. El proyecto de Decreto-Ley será remitido a la Mesa de una de las dos Cámaras. Se examinará sucesivamente por las comisiones interesadas de las dos Cámaras con vistas a conseguir una decisión común en un plazo de seis días. En su defecto, se constituirá, a petición del Gobierno, una comisión conjunta paritaria que dispone de un plazo de tres días, a partir del momento en que se le haya sido sometido el caso, para proponer una decisión conjunta que habrá de someter a las comisiones interesadas (art. 54).

Los miembros de cada Cámara y el Gobierno tendrán el derecho de enmienda. Tras la apertura del debate, el Gobierno puede oponerse al examen del cualquier enmienda que no haya sido anteriormente sometida a la comisión interesada (art. 57).

“Todos los proyectos o proposiciones de ley se someten sucesivamente al examen de ambas cámaras del Parlamento para conseguir la adopción de un texto idéntico. El proyecto sometido por el Gobierno o la proposición de ley inscrita se

examina por la Cámara a la que hayan sido sometidos en primer lugar; la Cámara a la que haya sido sometido un texto votado por otra Cámara debe sobre el texto que le haya sido transmitido.

“En el supuesto caso de que un proyecto o proposición de ley no haya podido ser adoptado tras dos exámenes por cada Cámara, o, si en el caso de declarar el Gobierno la urgencia , tras un solo examen por cada Cámara, el Gobierno puede convocar un comité conjunto paritario encargado de proponer un texto sobre las disposiciones todavía en discusión. El texto elaborado por el Comité conjunto paritario podrá ser sometido por el Gobierno a las dos Cámaras para su adopción. Ninguna enmienda será admitida si no fuera aprobada por el Gobierno.

“En el caso en que la Comisión conjunta paritaria no llegase a adoptar un texto común, o si este no fuera adoptado por la Cámaras, el Gobierno podrá someter a la Cámara de los representantes el proyecto o proposición de ley, modificado si fuera necesario por la enmiendas que hayan resultado del debate parlamentario y recogido por el Gobierno. La Cámara de los representantes no podrá adoptar de manera definitiva el texto si no fuera por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

“Estarán considerados como votados por mayoría absoluta de la Cámara de los representantes lo adoptado por la misma conforme al artículo 75, párrafo 2. Las leyes orgánicas se aprobarán y se modificarán en las mismas condiciones. No obstante, sólo se someterán a la deliberación o voto de la primera Cámara el proyecto o proposición cuando haya expirado el plazo de diez días después de su presentación. Las leyes orgánicas relacionadas con la Cámara de los Consejeros se votarán en los mismos términos por ambas Cámaras. Las leyes orgánicas sólo podrán ser promulgadas cuando el Consejo Constitucional haya pronunciado su conformidad con la Constitución”⁹⁸.

⁹⁸ Artículo 58.- Constitución de Marruecos. www.embajadamarruecos.org.ar. 1999.

3.7. - MÉXICO.

En México, como en los demás países latinoamericanos que han adoptado la forma de estado federal, se ha operado una creciente centralización, que ha llevado a crear una diferencia notable entre el esquema federativo normado por la Constitución y un régimen centralizado en la dinámica de las instituciones.

3.7.1. - ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La Cámara de Senadores, órgano fundamental de nuestro sistema legislativo vigente, es una institución republicana que ha existido en la historia de México desde 1824 hasta nuestros días, con un solo margen de ausencia de 18 años entre 1857 y 1874.

Su estructura y funcionamiento surgieron bajo el impulso de grandes hombres que aportaron su talento para forjar nuestra nación independiente, registrando en los anales de nuestra historia política las brillantes intervenciones sobre las razones de ser del bicameralismo en el segundo congreso constituyente del año de 1823, de Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier⁹⁹.

Así se estableció el Senado en la constitución de 1824, presencia que fue fortalecida con el histórico voto particular de Don Mariano Otero el 5 de abril de 1847.

⁹⁹ Fray Servando alegaba que el Senado en México no podía ser una segunda cámara de nobles o pares como en Inglaterra, sino algo semejante a la de Estados Unidos y Colombia, países de gobierno republicano y popular donde se había desterrado toda huella de aristocracia, y los cuales habían progresado, entre otras cosas debido a su régimen parlamentario bicameral. Señalando que el Senado, como contrapeso de la otra cámara, serviría de freno a la demagogia, corregiría los errores de aquella, moderaría la impetuosidad de los jóvenes y sería un factor de equilibrio que haría más eficaz la ley, aunque el procedimiento legislativo resultara más lento y dilatado. El padre Mier remataba su tesis con una frase admonitoria: "Más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla". Ramos Arizpe adujo que no había motivo, como no fuera el hacerse eco de algunos publicistas, para pensar que el Senado se opondría caprichosamente al a Cámara de diputados, y ante la tesis que condenaba irremisiblemente al Senado a convertirse en un cuerpo privilegiado y superior, planteó con acierto la solución, al pedir que los senadores fuesen electos popularmente para que su origen democrático los reservara de cualquier tendencia aristocrática. Cfr. Fuentes Díaz Vicente. "El Senado de la República". Edit. Altiplano. México, D.F. 1974 Pág. 15, 16, 19 y 20

“Sin embargo, como una reacción al Senado Conservador de las épocas del centralismo y los periodos gubernamentales de López de Santa Anna; a pesar de las vigorosas defensas de don Francisco Zarco, don Isidoro Olvera y don Guillermo Prieto, en el constituyente de 1857, traducido en la gran Constitución liberal de 1857 se suprimió el Senado, adoptándose un sistema unicameral que perduró hasta el año de 1875. Empero bien pronto se advirtió la necesidad política del funcionamiento de esta cámara, sobretodo tratándose de una República Federal, por lo que la célebre circular, conocida como “*La Ley de Convocatoria*” del Presidente Benito Juárez del 14 de agosto de 1867, se planteó a la nación el restablecimiento del Senado, que vendría a desempeñar un papel regulador y moderador en el quehacer legislativo nacional, en su doble carácter de representantes de las entidades federativas y de la población. La iniciativa de Juárez, fue fortalecida por las opiniones, argumentos e intervenciones de Don Sebastián Lerdo de Tejada, y fue presentada formalmente al Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1867. Fue un largo proceso de discusión y aprobación que duró ocho años para que se viera realizado el deseo del presidente Juárez del funcionamiento de nuevo en el ámbito político de la nación de la cámara de senadores, deseo que no pudo ver Juárez por su fallecimiento en el año de 1872, pero que fue instrumentado por su sucesor, con gran talento y voluntad, don Sebastián Lerdo de Tejada”¹⁰⁰.

3.7.2.-EL SISTEMA BICAMERAL.

La Constitución Mexicana dispone la organización bicameral del Poder legislativo en su artículo 50, que a la letra dice: “El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

“El sistema bicameral en México comprende distintas funciones para el Congreso de la Unión, según la Constitución: a) separada y sucesivamente facultades del Congreso (por ejemplo la elaboración y aprobación de leyes, artículo 71 y las consignadas en el 73), b) conjunta y simultáneamente facultades del Congreso como asamblea única (como la contenida en el artículo 69 constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso

¹⁰⁰ H. Congreso de la Unión LVI Legislatura Senado de la República su Restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años. Pág. 3.

asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país), c) separadas y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las cámaras, artículo 74 y 76) y d) separadas y no sucesivamente pero que no constituyen facultades exclusivas (facultades administrativas de las cámaras previstas en el artículo 77, por ejemplo nombrar a sus empleados)¹⁰¹.

3.7.2.1. - REQUISITOS PARA SER SENADOR.

Para poder ser elegido Senador se requiere: 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; 2) Tener veinticinco años cumplidos al día de la elección¹⁰²; 3) Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha del día; 4) No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mandato en la policía o gendarmería rural en el lugar que se haga la elección cuando menos noventa días antes de ella; 5) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros. No ser gobernador del Estado donde se celebre la elección, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos; 6) No ser ministro de ningún culto religioso y 7) No haber sido Senador en la legislatura anterior¹⁰³.

3.7.2.2.- COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.

“La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de

¹⁰¹ Cfr. Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, México 1994 pág. 280

¹⁰² Decreto de fecha 14 de julio de 1999, publicado en el D.O.F. el 29 del mismo mes y año, por el que se reforma el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰³ Cfr. Artículo 55 y 58 constitucional

candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate”¹⁰⁴.

“Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”¹⁰⁵.

“La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”¹⁰⁶.

3.7.2.3. - INDEPENDENCIA Y LIBERTAD DEL SENADO.

Nuestra Constitución con el objeto de asegurar la independencia del Senado y libertad de expresión de sus miembros con respecto a los demás poderes establece la inviolabilidad, irresponsabilidad e inmunidad de los senadores, llamadas en su conjunto “fuero”, para protegerlos de posibles conflictos legales, o posibles atentados.

Al respecto el artículo 61 dispone: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellos”.

“Los remotos antecedentes de esta figura los encontramos en iguales disposiciones en los artículos 59, 42 y 59 de nuestras constituciones de 1814, 1824 y 1857, respectivamente”¹⁰⁷.

En este artículo podemos observar que los diputados y senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de cargo, y

¹⁰⁴ Artículo 56 constitucional.

¹⁰⁵ Artículo 56 constitucional.

¹⁰⁶ El artículo 4o.transitorio del decreto publicado el 31 de agosto de 1996: “En la elección federal de 1997 se elegirán, a la quincuagésima séptima legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional, y durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que toma en cuenta el cociente natural y el resto mayor, y se hará en orden decreciente de las listas respectivas”. Derogando el artículo 3o. de los artículos transitorios del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año.

¹⁰⁷ Rabasa O. Emilio, Caballero Gloria.” Mexicano ésta es tu Constitución”. Edit. Miguel Ángel Porrúa. Comentario art.61. Pág. 193.

por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aun cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito (difamación, calumnia, etc.).

Diputados y senadores, por lo tanto no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguirseles por tales hechos, ni aun después de que cesen en sus funciones.

“De hecho también para que los diputados y senadores cumplan su labor con libertad e independencia, el presidente de cada una de las cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero de que gozan sus miembros, según lo dispuesto por el artículo 61 de la Constitución, y de la inviolabilidad de sus recintos parlamentarios”¹⁰⁸.

3.7.2.4. - FUNCIONAMIENTO.

En lo que respecta al tipo de funcionamiento tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados el artículo 65 de la Constitución a la letra dice: “El Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

“En ambos periodos 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 esta Constitución”.

“En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica”.

Así mismo el artículo 66 nos dice que: “cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo de sesiones no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año”.

¹⁰⁸ Ibidem.

“Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República”.

Las sesiones de las Cámaras pueden ser: Ordinarias, Extraordinarias, Públicas, Secretas o Permanentes; no pudiendo suspender una de las Cámaras sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra. Se consideran Ordinarias las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales (martes y jueves, regularmente); son Públicas porque se tiene acceso sin ninguna restricción; son Extraordinarias las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos; son Permanentes las que se celebran con este carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado y, finalmente, son Secretas cuando se trata de un asunto que exige estricta reserva¹⁰⁹.

Para poder iniciar las sesiones es necesario un número determinado de Senadores (o Diputados según sea el caso), a tal número se llama *quórum*; a lo que el artículo 63 de la Constitución: “las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”, para que sea posible tomar determinaciones válidas, ya que de no darse determinada cifra no será posible sesionar.

Dentro de la organización interna de cada una de las Cámaras, se encuentra un órgano encargado de dirigir la actividad parlamentaria, de común acuerdo con las recientes reformas, a este se le denomina “Junta de Coordinación Política”¹¹⁰. “Al analizar los preceptos correspondientes a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resulta obvio que la misión fundamental de dicho órgano es guiar, conducir, o lo que diríamos en términos más políticos, mantener la gobernabilidad de la Cámara, procurando que exista respeto entre los adversarios, acuerdo para sus decisiones y labor legislativa fructífera.

¹⁰⁹ Para este último caso, el Reglamento del Congreso en su artículo 33 establece cinco hipótesis que son: las acusaciones que se hagan en contra de los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; los oficios que con la nota de reservados dirija la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las legislaturas de los Estados; los asuntos puramente económicos de la Cámara; los asuntos relativos a relaciones exteriores y en general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse con reserva.

¹¹⁰ Decreto publicado el 3 de septiembre de 1999, Diario Oficial de la Federación.

“La Junta de Coordinación Política está integrada, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Legislatura. Adicionalmente a los anteriores serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por si mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador suplente¹¹¹.

El Congreso Mexicano legisla por medio de un sistema de grandes comisiones permanentes y especializadas. De esta manera encontramos que el artículo 65 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General expresa claramente: “para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de las Cámaras, comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”¹¹².

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones ordinarias que integren los senadores tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. “Cuando lo determine la cámara de senadores, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un cargo específico. Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación con las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común”¹¹³.

3.7.2.5. -FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

¹¹¹ Artículo 81 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹² Las comisiones permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio. Asimismo, cada una de las Cámaras nombrará las comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

¹¹³ Artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones del Senado de la República, Dirección General de apoyo parlamentario.

II. Derogada;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los Diputados y Senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7°. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras parte del total de las Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Derogada.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra, y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaria de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos

arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica ;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguardiente y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el

ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

3.7.2.6.- FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros; agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador

constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso; VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictara su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; la ley reglamentara el ejercicio de esta facultad y el de la anterior; VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución; VII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución; X. Las demás que la misma constitución le atribuye”¹¹⁴.

“Así como también: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno; III. Nombrar los empleados de su secretaria y hacer el reglamento interior de la misma, y IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros”¹¹⁵.

3.8.- CONCLUSIONES.

El Senado es una de las instituciones políticas más antiguas. La “Bule” ateniense, los “gerontes” vitalicios de Esparta, los “cosmos” de Creta y el *senado romano*, son dignos ejemplos de la milenaria existencia de esta entidad política, si bien es cierto su composición y funciones aparecen dentro de un esquema altamente diversificado

¹¹⁴ Artículo 76 Constitucional.

¹¹⁵ Artículo 77 Constitucional.

El Senado tal como lo conocemos, como toda institución política importante, no es obra de la creación espontánea de la voluntad de los legisladores. Sus orígenes se pierden en la protohistoria, parten de bases un tanto confusas con diversos nombres, y paulatinamente van tomando cuerpo y características propias que podemos señalar así como en el embrión se encuentran los elementos esenciales que después se desarrollan pasando por múltiples influencias que lo determinan y perfeccionan.

Podemos apuntar que bajo el influjo de la cultura política inglesa, Norteamérica alumbra la institución senatorial, animándola de un nuevo sentido en el contexto de la naciente fórmula federativa. Teniendo presente el modelo de la Convención de Filadelfia, el Constituyente mexicano lo adoptó, y desde 1824 ha estado presente en nuestro constitucionalismo, no sin grandes accidentes y vicisitudes.

Es innegable que una serie de Estados libres y soberanos fundidos completamente en un nación, cada uno participe proporcionalmente en el gobierno, pese a la desigualdad de su extensión, y que tengan un participación igual en las asambleas comunes, entonces no parece carecer de razón el que en una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del estatal, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y proporcionalidad de representación.

En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de la soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla. Desde este punto de vista, la igualdad es tan aceptable en los Estados grandes como en los Estados pequeños, ya que tienen el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles a través de su representación federal, que viene siendo el Senado, contra la indebida consolidación de los Senados en una República Unitaria.

Desde este punto de vista, el senado de una República federal, como segunda rama de la asamblea legislativa o parlamentaria, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de construir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno, pues éste en todos sus aspectos y características, refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos o más entidades para llevar a

cabo cualquier decisión nacional, en donde se tienen que ver los pros y los contras para cada una de las entidades.

De lo anterior se desprende que la utilidad de un senado en una República Federal, consiste en la necesidad de un verdadero sentimiento de carácter nacional, representativo de cada una de las entidades federativas de forma igualitaria, de tal forma que en ninguno de los casos los Estados deben de quedar subrepresentados o sobrerrepresentados, como lo que sucedió en nuestro país con la reforma política electoral de 1996, en donde se incorpora el sistema de representación proporcional para la elección de senadores y que de forma obvia y flagrante se atenta contra el principio federal que manifiesta nuestra Constitución Política, muestra clara de la gran ignorancia o pueril ambición de los partidos políticos que por no contar con estructuras y programas de gobierno serios, que puedan hacer que los ciudadanos crean en ellos, no tienen otro remedio que tratar de justificar sus errores y ambiciones, disfrazándolos de la supuesta y muy puesta en boga últimamente "pluralidad ideológica", que debe de estar manifestada en las asambleas legislativas ya sean locales o estatales.

En el siguiente capítulo analizaré al "Derecho Electoral", como rama del derecho constitucional, así como a los distintos sistemas electorales que se han creado a través de los últimos años, tratando de enfatizar su motivo y fin de cada uno de ellos. Tema que me parece de vital importancia para el objetivo de la presente tesis, en directa relación con el presente capítulo, ya que entendiendo la naturaleza del senado en una República federal en lo que respecta a su representación que es de carácter puramente territorial, no se puede aplicar un sistema electoral de representación proporcional porque como lo mencioné anteriormente, se resquebraja el sistema federal.

CAPITULO IV

DERECHO ELECTORAL

SUMARIO: 4.- El Derecho Electoral; 4.1.- Elementos; 4.2.- Sus Fuentes; 4.2.1.- Históricas; 4.2.1.- Reales; 4.2.3.- Formales; 4.3.- ¿Voto o Sufragio?; 4.3.1.- Cómo Entender el Sufragio; 4.3.2.- Funciones del Sufragio; 4.4.- Sistemas electorales; 4.4.1.- Definición; 4.4.2.- Funciones; 4.4.3.- Organización de los Sistemas Electorales; 4.4.3.1.- Las Circunscripciones Electorales, 4.4.3.2.- Formas de Candidatura y Votación; 4.4.3.3.- De los Votos a los Escaños; 4.4.4.- Tipos Básicos de Sistemas Electorales; 4.4.4.1.- Sistemas de Mayoría; 4.4.4.1.1.- Mayoría Relativa; 4.4.4.1.2.- Mayoría Absoluta; 4.4.4.2.- Representación Proporcional; 4.4.4.2.1.- Voto Único Transferible; 4.4.4.2.2.- El Método de Mayor Residuo; 4.4.4.2.3.- El Método D'Hondt; 4.4.4.2.4.- El Método de Sainte-Lague; 4.4.4.3.- Sistemas Mixtos; 4.4.4.3.1.- Sistema Mayoritario con Lista Proporcional adicional; 4.4.4.3.2.- Representación Proporcional Compensatoria; 4.4.4.3.3.- Representación Proporcional Personalizada con barrera legal; 4.5.- Algunos Países de Europa; 4.5.1.- Inglaterra; 4.5.2.- Francia; 4.5.3.- España; 4.5.4.- Alemania; 4.6.- Otros de América Latina; 4.6.1.- Argentina; 4.6.2.- Brasil; 4.6.3.- Chile; 4.6.4.- Costa Rica; 4.6.5.- Perú; 4.6.6.- Uruguay; 4.7.- El Parlamento Europeo; 4.7.1.- Antecedentes; 4.7.2.- Sistemas Electorales para la Elección del Parlamento Europeo en los Países Miembros; 4.8.- Efectos de los Sistemas Electorales; 4.9.- Sistemas de Partidos; 4.9.1.- Antecedentes; 4.9.2.- Características; 4.9.3.- ¿Qué son los Sistemas de Partidos?; 4.9.4.- Funciones; 4.9.5.- Clasificación; 4.10.- Conclusiones.

4. "El Derecho electoral, es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica."¹

Para otros autores con voz tan autorizada como la del Dr. Dieter Nohlen: "el Derecho Electoral en términos descriptivos, constituye el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho del sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tiene a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados. Desde el punto de vista del Derecho Subjetivo, el objeto del derecho electoral, consiste, por lo tanto, en establecer las relaciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos, así en su vertiente activa como pasiva, lo mismo en sus vertientes estática (titularidad y ejercicio) y dinámica (fines y resultados). Desde la perspectiva

¹ De León Armenta, Luis Ponce. "Derecho Político Electoral". Edit. Porrúa. México 1998. Pág. 4.

del principio jurídico, podría decirse que el derecho electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia”².

4.1. ELEMENTOS

“El derecho electoral es parte del derecho político y parte del derecho como ciencia. Como parte de un todo el derecho electoral participa de todos los avances del derecho político y público, y del derecho como ciencia, su tratamiento y estudio requiere de las reflexiones generadas. No se puede conocer una parte sin el conocimiento del todo al cual pertenece”³.

El derecho electoral se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio, no se limita a las normas jurídicas. “Es también un sistema de doctrina jurídica de conocimientos sistematizados ya que puede clasificarse en conocimientos jurídicos científicos y en conocimientos jurídicos no científicos en materia política electoral”⁴.

“Puede manifestarse además por la legislación sobre la materia en todas sus modalidades, es decir, legislación escrita o no escrita, constitucional o reglamentaria (esta última tiene su modalidad de ley y reglamento), vigente y no vigente”⁵.

“Otro de los elementos del derecho electoral es la jurisprudencia en materia electoral que se puede constituir en Tribunales Generales y en los Tribunales Especializados en la materia electoral, con motivo de interpretación, complementación, integración y aplicación de la legislación electoral vigente. Forman parte también del derecho electoral el conjunto de resoluciones jurisdiccionales; este elemento es muy significativo cuando la resolución ha

² Nohlen Dieter, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). “Tratado de Derecho electoral Comparado de América Latina”. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral. México, 1998. Pág. 815.

³ El análisis del derecho electoral implica el conocimiento del derecho en general como ciencia y su clasificación, considerando a ésta como el saber que ha pasado por un proceso metódico de comprobación. Cfr. De León Armenta Luis Ponce. “Derecho Político Electoral”. Editorial Porrúa. México 1998 pág. 5.

⁴ Los primeros son los que han pasado por uno o varios procesos de comprobación y los segundos son los conocimientos jurídicos que no han pasado por procesos metódicos de comprobación. Ibidem.

⁵ Ibidem

causado ejecutoria y debe cumplirse por voluntad del Estado como organización política contemporánea”⁶.

4.2.- SUS FUENTES

“Las fuentes del derecho electoral son las situaciones reales, las formas o el lugar de donde surge el derecho electoral en su diversa manifestación de doctrina, de legislación, de jurisprudencia y resolución jurisdiccional. Estas a su vez se clasifican en históricas, reales y formales”⁷.

4.2.1.- HISTÓRICAS.

Son todos los documentos y precedentes que se requieren para la creación del derecho. Entre las fuentes históricas más importantes del derecho electoral destacan los libros, los archivos, los artículos, las leyes derogadas, la jurisprudencia superada, las resoluciones jurisdiccionales impugnadas y revocadas, los informes técnicos jurídicos, etc.

4.2.2.- REALES.

Son los problemas socio-jurídicos o situaciones reales que generan la creación del derecho, es decir, son los acontecimientos, los hechos que provocan la necesidad de nuevas reflexiones doctrinarias, nueva legislación, y nuevas resoluciones jurisdiccionales. Es decir son los problemas reales que nos inducen a reflexionar y junto a estas reflexiones nos inducen a crear nuevas normas jurídicas⁸.

⁶ Ibidem

⁷ De León Armenta Luis Ponce. Op. Cit. Pág. 13 y 14.

⁸ Las reiteradas deficiencias en la representación y conducción política y los complejos problemas que estas deficiencias generan son fuentes reales del derecho electoral que origina la investigación jurídica y la necesidad de dar un tratamiento científico jurídico a las relaciones humanas que se presentan con motivos de la elección y remoción de los servidores públicos.

4.2.3.- FORMALES.

Son las formas o procesos mediante los cuales se crea el derecho electoral. El proceso de la investigación jurídica, el proceso legislativo, el proceso jurisprudencial y el proceso jurisdiccional.

El proceso de la investigación jurídica crea la doctrina y con la doctrina se crea el conocimiento científico del derecho. La doctrina en materia electoral debe generarse mediante el proceso de la investigación jurídica; de lo contrario las improvisaciones provocan también improvisaciones legislativas electorales, y deficiencias en toda la estructura electoral.

El proceso legislativo en cambio, crea y modifica la legislación en todas sus modalidades; el proceso jurisprudencial genera la jurisprudencia en la materia. El proceso jurisdiccional es la forma mediante la cual se generan las resoluciones jurisdiccionales.

4.3. - ¿VOTO O SUFRAGIO?

“Entendido el derecho de sufragio en su sentido más limitado, esto es, identificándolo únicamente con el derecho de voto, es claro que no está ligado por fuerza con la democracia, sino con la colegialidad. La existencia del derecho de voto es necesario allí donde una decisión ha de ser adoptada por un órgano o entidad compuestas por una pluralidad de personas, ya sea el viejo senado romano, antigua dieta imperial alemana o el colegio cardenalicio, por poner algunos ejemplos bien alejados de la democracia”⁹.

“El derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar, porque su entendimiento correcto, ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (sociedades civiles o mercantiles), pero no exactamente del derecho de sufragio que tiene una connotación política indiscutible. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar del derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar

⁹ Aragón Reyes, Manuel. “Derecho de Sufragio: Principio y Función”. “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”, Fondo de Cultura Económica. Pág. 98.

mediante él, decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad. Parece pues, que el derecho de sufragio y la democracia solo pueden coincidir cuando el sufragio es universal¹⁰.

“No obstante, esta última relación no resulta aún suficientemente explicativa, es decir, no se presenta como una relación necesaria, ya que si bien no hay democracia sin sufragio universal, en cambio puede existir sufragio universal sin democracia, de lo que ha habido muchos ejemplos”¹¹.

De ahí que no baste el carácter universal del sufragio para considerarlo democrático: ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza así la libertad de emitirlo.

Si bien cuando se habla del derecho del sufragio, sin más precisiones en general se entiende el derecho a elegir, esto es, el derecho al sufragio activo, también es derecho de sufragio la faceta pasiva del mismo: el derecho a no solo ser elector, si no también a ser elegible. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos tienen la oportunidad de ejercerlo.

El sufragio, además de ser un derecho subjetivo en doble sentido de sufragio activo y pasivo, es, sobre todo, un principio, el básico o nuclear, de la democracia o, hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún con más claridad cuando se observa el derecho del sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general sino en particular de la democracia representativa¹².

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² En la actualidad es difícil que pueda aceptarse que haya representación sin elección, ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas.

4.3.1. ¿CÓMO ENTENDER AL SUFRAGIO?

“El sufragio se debe entender como los demás derechos fundamentales (derechos humanos de segunda generación), esto es en sentido subjetivo y en sentido objetivo. Desde el primero, aparece como un facultad del titular del derecho garantizada por el ordenamiento, esto es, como un derecho de libertad; el derecho a votar o a presentarse como candidato y por lo mismo también la libertad de no votar o de no presentarse como candidato son la expresión de ese sentido subjetivo del sufragio. Desde la consideración objetiva, es como ya se señaló, un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio, tiene entonces, una dimensión institucional indiscutible: sin derecho de sufragio no hay democracia. Una y otra dimensión pueden, y debe, encontrarse en equilibrio, aunque a veces no ocurre así y la acentuación de la dimensión objetiva o institucional puede incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho mudándolo de naturaleza, esto es, transformándolo como obligación”¹³.

4.3.2. FUNCIONES DEL SUFRAGIO.

“Un sufragio efectivo y una elecciones democráticas cumplen funciones políticas de importancia básica”¹⁴.

“La primera quizás sea la de producir representación, esto es, garantizar en lo jurídico, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa sólo es posible gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho del sufragio universal, libre, igual y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esa representación ni la desvirtúa ni la anula; todo lo contrario, la hace posible en cuanto la racionaliza, la organiza, esto es, en cuanto canaliza en las instituciones, de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad”¹⁵.

“Otra función es la de producir gobiernos. Mediante el sufragio los ciudadanos en forma pacífica, establecen y cambian gobiernos, es decir, dan su apoyo o lo niegan a programas de gobierno que se les presentan en la oferta

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

electoral, sea mediante el procedimiento, indirecto, de elegir gobiernos en los sistemas parlamentarios, sea mediante la forma directa de elegir al poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas”¹⁶.

“Otra función del sufragio es producir una limitación específica del poder: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitable, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Elecciones libres equivalen entre otras cosas, a las elecciones periódicas. La limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático”¹⁷.

La función legitimadora del Estado es una función del sufragio que no puede separarse de las anteriores. Mediante el sufragio, como ya se dijo, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces en forma directa y otras en forma indirecta¹⁸. La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también con todo el proceso de sufragio y, de manera muy significativa, en la campaña electoral, en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza en grado considerable la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de la cultura cívica democrática.¹⁹

4.4. SISTEMAS ELECTORALES

“Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, según el cual esos votos se convierten en escaños. Constituyen una parte del más extenso concepto del derecho electoral, el que, sin embargo, en sentido estricto puede ser entendido sólo como el requisito legal del derecho de elegir y de ser elegido”²⁰.

¹⁶ Op. Cit. Pág. 100.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Por ejemplo en forma directa votando en referendos; en forma indirecta eligiendo representantes.

¹⁹ En la medida en que la representación política lo es de intereses generales, la función legitimadora del sufragio se manifiesta al mismo tiempo como función de integración en la comunidad política estatal. Cfr. Aragón Reyes Manuel. Op. Cit. Pág. 102.

²⁰ Op. Cit. Pág. 35.

4.4.1. - DEFINICIÓN.

“Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: *democracia representativa*. En este sentido, se dice que es el mejor (o el menos peor) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre”²¹.

En América Latina el concepto “sistema electoral” se emplea de manera muy diferente y confusa. En términos generales, se puede distinguir entre un uso amplio y uno específico. El uso muy amplio es común en el habla cotidiana. Este uso a veces se extiende también al mundo académico e incluso a textos legales o constitucionales.

“En las Ciencias sociales se hace un uso restringido y bien definido del concepto, especialmente en aquella rama del saber que se podría llamar sistemas electorales comparados. El concepto se define así: el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno”²².

“Los actores del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los votantes, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de votantes, la realización de campañas de difusión, la instalación de lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral”²³.

En ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, los sistemas electorales juegan un papel de especial importancia. Deben responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

²¹ Valdés Leonardo. “Sistemas Electorales y de Partidos”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Tomo 7. Instituto Federal Electoral. México 1997.

²² Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel, “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Edit. FCE. México, 1998. Pág. 145.

²³ Ibidem

4.4.2. - FUNCIONES.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos electorales: ¿Quiénes pueden ser votados? ¿De cuantos votos dispone cada elección? ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral? ¿Cómo se delimitan y determinan las circunscripciones y secciones electorales? ¿Quiénes y cómo deben organizarse los comicios? ¿Cómo deben de emitirse y contarse los sufragios? ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben de realizarse para determinar al triunfador? ¿Quién gana la elección? Y, por ultimo ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

Todas éstas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver. Esas son las funciones básicas de los sistemas electorales. Evidentemente, existen otras que regulan la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, el registro de los ciudadanos, el papel de los medios de comunicación en las contiendas y la participación de posibles donantes en el financiamiento de las campañas.

4.4.3.- ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en distintas áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de la elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser así reforzados, eliminados o neutralizados.

4.4.3.1.- LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.

Cuando hablamos de la distribución de las circunscripciones electorales nos referimos al proceso de determinación del número y tamaño de éstas. El

tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, si no al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica entre las circunscripciones uninominales y plurinominales²⁴. Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por arriba de 10). El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos²⁵.

“Además, el tamaño de las circunscripciones influye también sobre la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal (o distrito) es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad. Mientras que en las circunscripciones plurinominales el elector otorga por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales”²⁶.

4.4.3.2.- FORMAS DE CANDIDATURA Y VOTACIÓN.

“En el caso de las candidaturas, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. Respecto a la lista se pueden diferenciar tres formas distintas: 1) la lista bloqueada permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista –tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios, no puede alterarlo-; 2) la lista cerrada y no bloqueada brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo

²⁴ En México a las circunscripciones uninominales se les llama Distritos electorales uninominales. Art. 52 Constitucional.

²⁵ En lo que respecta al tamaño de las circunscripciones plurinominales y las oportunidades electorales de los partidos políticos, es válida la siguiente regla: cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional del sistema electoral, y casi siempre también las posibilidades de que los partidos pequeños accedan al parlamento. Esta regla se apoya de manera exclusiva en las matemáticas: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura de sistemas de partidos y las relaciones de poder. Cfr. Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel, “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Edit. FCE. México, 1998. Pág. 148 y 149.

²⁶ Ibidem.

preestructuran dicha decisión; 3) la lista abierta (es decir no cerrada y no bloqueada) ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta²⁷.

“La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. En consecuencia, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso mediante el cual elige una lista cerrada y bloqueada, el elector apenas dispone de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de listas, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, tiene por lo menos dos votos (uno para la lista y otro para el candidato) o tantos votos como diputados se deben elegir en la circunscripción. En algunos casos, puede dar incluso varios votos a un mismo candidato (acumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar su propia lista a partir de las propuestas de los partidos (*panachage*)”²⁸.

“Las distintas formas de candidatura y votación pueden ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica por ejemplo la debilidad de los partidos y la frecuente y excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. En otros países, se critica, por lo contrario, la *partidocracia*, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma a fin de introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas”²⁹.

A continuación se definen únicamente los distintos procedimientos de votación:

²⁷ Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel. Op. Cit. Pág. 150.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

- **Voto Único:** cada elector tiene un voto.
- **Voto preferencial:** Mediante su voto, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado.
- **Voto múltiple:** el elector tiene varios o tantos como los escaños disputados en la circunscripción.
- **Voto múltiple limitado:** el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción.
- **Voto alternativo:** el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.
- **Acumulación:** el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato.
- **Panachage:** el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.
- **Sistema de doble voto:** el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal, y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal, sea ésta una asociación de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o una provincia.
- **Voto simultáneo:** el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.

4.4.3.3.- DE LOS VOTOS A LOS ESCAÑOS.

En lo referente a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la fórmula o regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y cuáles los vencidos en una elección. Respecto a la fórmula de decisión, hay que distinguir entre la fórmula mayoritaria y la proporcional.

En el caso de la fórmula mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato pueda reunir la mayoría exigida -relativa o absoluta- de los votos. De acuerdo con esta fórmula, en la adjudicación de los escaños sólo se toma en cuenta a los vencedores de las circunscripciones respectivas.

Esto es así debido a que, de acuerdo con la fórmula mayoritaria, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito, mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden.

En el caso de la fórmula proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la fórmula mayoritaria, aquí se da un mismo valor de logro a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a que un partido obtuviera escaños. Los procedimientos de divisor se conocen a sí mismo como fórmulas de promedio mayor. Estos se caracterizan por dividir mediante distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos. Los partidos obtienen tantos escaños cuantas veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Dado que los procedimientos de cocientes se caracterizan por el hecho de que, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación. Los escaños restantes ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños. Los procedimientos de cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños.

“Es necesario tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en diferentes niveles: En el nivel de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones, en el nivel nacional o en todos. Así, es posible que un sistema electoral elabore una combinación de distintos procedimientos de conversión de votos en escaños, por ejemplo: la adjudicación de escaños directos en circunscripciones o distritos uninominales según la fórmula de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el nivel regional o nacional según la fórmula proporcional”³⁰.

³⁰ Los diferentes procedimientos de conversión en los respectivos niveles reciben efectos políticos que pueden reforzarse o debilitarse en su juego conjunto, y generalmente se les combina de tal forma que en su conjunto se mantengan dentro del principio de representación política buscado. Cfr. Nohlen, Dieter, Picado, Sonia, Zovatto Daniel. “Tratado Electoral Comparado de América Latina”. Pág. 156.

Dentro de esta regla de representación proporcional existe la figura denominada *thresholds* que traducido al español viene a ser lo que se conoce como barreras legales que tiene una importancia especial en la conversión de votos a escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren sólo al partido en cuestión, y no así al candidato individual del partido, que en el caso de una victoria en su circunscripción electoral conserva su banca, sin importar que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal.

Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de conversión de votos en escaños. Y por último, pueden variar mucho en su altura o su nivel de porcentaje. En la práctica, existen barreras legales desde 1 hasta 5% en el ámbito nacional y hasta el 12.5% en el de la circunscripción. Es decir, la única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños, y por consiguiente, de la representación parlamentaria con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos.

4.4.4.- TIPOS BÁSICOS DE SISTEMAS ELECTORALES.

Como lo mencioné anteriormente, los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules o en escaños, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por la persona. En el primer caso, lo que hay que saber es si la conversión de votos en escaños es o no proporcional, y de esta manera, la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo, se trata de identificar quién controla la selección de los candidatos, y la principal división es si se vota o no por una persona. Como ambos criterios son cuestión de grado y admiten combinaciones, la clasificación general y la tipología de los sistemas electorales resulta ser, previsiblemente, un asunto complicado.

La primera distinción básica entre sistemas electorales se deriva del principio de representación. Este expresa una determinada comprensión social o funcional, o las dos, de la representación política, la cual en algunos países tiene una tradición histórica que con frecuencia se encuentra plasmada en el texto constitucional.

Los principios de representación política, a su vez evidencian objetivos propios. En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basada en una mayoría parlamentaria o de congreso; en el caso de la representación proporcional, se trata por lo contrario de reproducir con la mayor fidelidad posible en el parlamento o congreso las fuerzas sociales de grupos políticos existentes en la población. Ambos principios de representación están enfrentados; y por cierto en un sentido histórico-ideológico, político y sistemático.³¹

4.4.4.1. SISTEMA DE MAYORÍA

Los sistemas de mayoría o mayoritarios no procuran un parlamento o un congreso que refleje la distribución de las votaciones; buscan un vencedor indiscutible. Su propósito no es sólo elegir un parlamento sino elegir a la vez (aunque sea indirectamente) un gobierno. Ya se dijo que la diferencia principal entre los sistemas mayoritarios radica en que se requiere una mayoría relativa o una absoluta.

4.4.4.1.1.- MAYORÍA RELATIVA.

El sistema de mayoría relativa conocido como el "*First past the post (FPTP) system*", es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en

³¹ *Histórico-ideológico* : porque el gran debate teórico sobre la representación desde mediados del siglo XIX, como por ejemplo en Inglaterra entre John Steuart Mill y Walter Bagehot, se orienta hacia la alternativa representación por mayoría vs. Representación proporcional; *político*: porque la lucha por la representación política de los trabajadores, de las minorías y de los pequeños partidos estuvo asociada en muchas ocasiones con la demanda de representación proporcional y contra la representación por mayoría vigente; esta lucha llegó a su fin en un gran número de países tan solo con la introducción de un sistema de representación proporcional; *sistemático*: porque la mejor forma de clasificar a los sistemas electorales es mediante los principios de representación; la representación por mayoría y la representación proporcional constituyen las clases básicas en la tipología de los sistemas electorales.

los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en circunscripciones o distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta.

Este sistema ha sido censurado con el argumento de que en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y, en consecuencia sea declarado ganador.

4.4.4.1.2.- MAYORÍA ABSOLUTA.

“Por tal motivo el sistema de mayoría tiene una variante, que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes. Se conoce en inglés con el término de “majority” y supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50 por ciento más uno de los votos. Por lo regular, el sistema de mayoría absoluta está asociado con más de una vuelta de votación y con limitaciones para el número de opciones que se pueden presentar en la segunda vuelta”³².

En lo que respecta el Dr. Dieter Nohlen no dice que: -Dentro del principio de representación por mayoría distinguimos:

1.- El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Se trata del sistema clásico correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en Gran Bretaña y en el mundo de influencia político-cultural anglosajona, por ejemplo en los países caribeños. Su efecto desproporcional favorece por lo general al partido más votado.

2.- El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que está empleándose en Francia (con voto alternativo también en Australia). Su efecto desproporcional favorece al partido o alianza de partidos con más votos.

³² Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág. 12.

3.- El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. El ejemplo clásico es aquí el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados por elegir en la circunscripción; este sistema fue utilizado, en su época, en España y Portugal.

4.- El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas: se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones hasta de cinco escaños. Este tipo se denomina sistema formador de mayorías debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.

5.- El sistema mayoritario con lista proporcional adicional. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (nacional) a base de listas de un partido según la fórmula de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir funciones como la de dar representación a los partidos de la oposición (sobre todo en sistemas de partido dominante) o la de equilibrar el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) y fortalecer a los partidos políticos con base en la lista.

4.4.4.2.-REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El sistema de representación proporcional (en adelante RP) ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver el problema de la sobre y la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

“El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación,

pues al asignar a cada partido los escaños correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación (porcentaje mínimo de asignación o barrera legal) cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados³³.

Al respecto Giovanni Sartori: "Si bien los sistemas electorales de RP procuran transformar proporcionalmente los votos en escaños, aún así su grado de proporcionalidad varía mucho. No es correcto suponer que la proporcionalidad de un sistema de RP sólo se establece aplicado las fórmulas que transforman los votos en escaños; también está determinada más decisivamente por el tamaño del distrito electoral"³⁴.

"Los críticos del sistema proporcional argumentan que, si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de RP: el orden de las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde el derecho a elegir su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de RP rompan el vínculo entre representado y representante asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones"³⁵.

"En el ámbito de los sistemas de representación proporcional distinguimos a los más conocidos: a) el Voto Único Transferible (VUT); b) el método de mayor residuo; c) el método de D'Hondt o el mayor promedio, y d) la fórmula Sainte-Lague"³⁶.

³³ Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág. 14.

³⁴ Sartori Giovanni. "Ingeniería Constitucional Comparada". FCE. México 1994. Pág. 20.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

4.4.4.2.1.- VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE.

Se trata del sistema clásico en el mundo anglosajón. Es el más puro de todos y opera en circunscripciones con varios representantes; se pide a los votantes que enumeren a los candidatos por el orden de su preferencia; todo voto por encima de la cuota (cociente electoral) se reasigna a la segunda preferencia; entonces se eliminan los candidatos con menos votos y las preferencias de sus votos son redistribuidas hasta que todos los escaños han sido asignados.

4.4.4.2.2.- EL MÉTODO DE MAYOR RESIDUO.

Este favorece a los partidos más pequeños. Después de que asigna un escaño a una cuota completa (que se establece dividiendo los votos entre los escaños), cualquier escaño restante va al partido con mayor residuo.

4.4.4.2.3.- EL MÉTODO DEL MAYOR PROMEDIO O D'HONDT.

Es el sistema de RP más usado (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia hasta 1993 para el senado, y varios países Latinoamericanos) y es menos proporcional porque favorece a los partidos más grandes. Es un procedimiento que funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los diversos partidos, con el objeto de conformar una tabla distribuidora. Una vez construida esa tabla, los escaños se asignan a los números más elevados, con lo que se determinan cuántos le corresponden a cada partido.

4.4.4.2.4.- EL MÉTODO DE SAINTE-LAGUË.

Sólo usado (en una versión modificada) en Suecia y Noruega, es menos proporcional que el método de mayor residuo pero más proporcional que el de mayor promedio³⁷.

“Podemos decir que las diferencias entre los temas mencionados son matemáticas. Pero el factor más importante para establecer la proporcionalidad o

³⁷ *INFRA* Capítulo 5.5.

desproporcionalidad del sistema de RP es el tamaño de la circunscripción electoral, que se mide por el número de escaños que elige cada circunscripción. De manera que, sin importar los refinamientos matemáticos, cuanto mayor sea el distrito, mayor será la proporcionalidad³⁸.

4.4.4.3. - SISTEMA MIXTO.

Al hablar de sistemas electorales mixtos nos referimos básicamente a la forma de combinación de los elementos de los sistemas electorales - tal como se dio por primera vez en la República Federal Alemana- es decir la combinación de la circunscripción uninominal con la fórmula proporcional.

Al referirse a este tipo de sistemas el Dr. Dieter Nohlen habla de "sistemas electorales combinados que esencialmente existen en términos sistemáticos tres posibilidades de asociar las circunscripciones uninominales, que por tradición se presentan en la representación por mayoría, y con la representación proporcional, bajo la forma de: la representación por mayoría con una lista adicional proporcional (sistemas segmentados); la representación proporcional compensatoria y la representación proporcional personalizada con barrera legal"³⁹.

4.4.4.3.1.- SISTEMA MAYORITARIO CON LISTA PROPORCIONAL ADICIONAL.

"En este tipo de sistema segmentado, se destinan una gran parte de los escaños a repartirse a circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción nacional basándose en listas de partido según la fórmula de decisión proporcional"⁴⁰.

"Este sistema puede cumplir funciones como la de dar representación a los partidos de oposición (sobre todo, en sistemas de partido dominante) o la de equilibrar el efecto de la uninominalidad (indiferencia del diputado frente al

³⁸ Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág. 21.

³⁹ Cfr. Nohlen Dieter, Picado Sonia, y Zovatto Daniel. Op. Cit. Pág. 160 y 161.

⁴⁰ Ibidem.

partido) y fortalecer a los partidos políticos con base en la lista. Este tipo de sistemas se ubica en una zona gris entre la representación por mayoría y la representación proporcional. El efecto desproporcional depende aquí de manera decisiva de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y los escaños adjudicados mediante una lista de partido según la fórmula proporcional (mitad-mitad, dos tercios-un tercio, etc.)⁴¹.

4.4.4.3.2.- LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMPENSATORIA.

“En este tipo de representación la conversión de votos en escaños se realiza por fases; en la primera fase, se asigna una determinada cantidad de escaños directos en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda o tercera fase de la conversión de votos, se compensa, (al menos aproximadamente), el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales mediante la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye en forma directa de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños a los partidos grandes que resultaron ganadores en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios⁴².”

En términos generales, en este tipo de sistema el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales se ve al menos compensado aproximadamente. El sistema tiende también por tanto, a producir resultados proporcionales.

4.4.4.3.3.- REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PERSONALIZADA CON BARRERA LEGAL.

“En este se combina la adjudicación de un determinado número de escaños directos en circunscripciones uninominales con el principio de

⁴¹ Ibidem.

⁴² Cfr. Nohlen Dieter, Picado Sonia, y Zovatto Daniel. Op. Cit. Pág. 158, 159, 160 y 161.

Representación Proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina en forma exclusiva (a excepción de algunos escaños excedentes) según el porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional (si un partido recibe más escaños que los que le corresponden proporcionalmente, surgen los llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es tras dejar afuera de la adjudicación de éstos a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal (en ocasiones muy elevada)⁴³.

En este caso no se produce (al menos tras la eliminación de los pequeños partidos) ninguna distorsión significativa entre el porcentaje de votos y escaños. El sistema es proporcional en grado elevado.

4.5. - ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA.

La mayoría de los sistemas electorales europeos se encuentran encaminados en la constante búsqueda de una tipología funcional que pueda atender los diferentes comportamientos de la sociedad civil en cuanto a las funciones electorales. En Europa en primer término podemos constatar la coherencia lógica a nivel teórico de la representación popular con los planteamientos del Estado Liberal-democrático, esto gracias a los presupuestos liberales, tales como individualismo, derechos naturales presociales, pacto en cuanto al fundamento de la sociedad política, igualdad civil, soberanía popular y hegemonía de la ley; es decir en Europa el orden político democrático pasa necesariamente por las teorías políticas centradas en el verdadero respeto a la voluntad popular.

4.5.1.- INGLATERRA.

“Es el caso típico de un sistema de mayoría relativa. Su cámara de los comunes está compuesta por 651 representantes electos en sendos distritos uninominales a partir de la fórmula de mayoría relativa. Esto implica que en cada distrito obtiene el triunfo el candidato que ha recibido la más alta votación”⁴⁴.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág. 12

4.5.2.- FRANCIA

“Es el mejor ejemplo de un sistema de mayoría absoluta. Su presidente resulta electo sólo si alguno de los candidatos obtiene más del 50 por ciento de los sufragios emitidos en la llamada primera vuelta. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos en esa vuelta, se realiza una segunda ronda en la que compiten los dos candidatos que alcanzaron mayor votación en la primera oportunidad. Así, en la segunda vuelta uno de los dos candidatos necesariamente alcanza la mayoría absoluta de los votos emitidos. Son frecuentes las segundas vueltas, tanto en la elección presidencial como en la de diputados a la Asamblea Nacional. Esta última se elige a partir de una fórmula combinada de mayoría absoluta-mayoría relativa y en distritos uninominales. Esto implica que cada uno de los 577 distritos electorales franceses gana el candidato que ha obtenido la mayoría de los sufragios de la primera vuelta, siempre que esa cantidad de votos sea superior al 25 por ciento de la lista de votantes del distrito. Si ningún candidato obtiene el triunfo, se realiza una segunda vuelta a la que concurren todos los candidatos que hayan alcanzado al menos el 12.5 por ciento del total de los votantes registrados. En la segunda vuelta obtiene el triunfo el candidato que alcanza la mayoría relativa de los sufragios”⁴⁵.

4.5.3.- ESPAÑA

“El país más poblado de Europa aplica para la elección de miembros al Congreso, el sistema de Representación Proporcional. Esa nación se divide en 50 provincias que sirven como circunscripciones plurinominales para la elección de los 350 miembros del Congreso. Los partidos participan en la distribución de curules con listas que se denominan bloqueadas, ya que los propios partidos establecen el orden en el que se asignarán las diputaciones. Así, los que ocupan los primeros lugares de las listas regionales tienen la mayor probabilidad de ocupar las curules. Para participar en la distribución, sin embargo, los partidos están obligados a obtener más del tres por ciento de la votación nacional. La distribución de escaños se hace por medio del método D'Hondt”⁴⁶.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

4.5.4.-ALEMANIA

“El sistema electoral seguido en los comicios al Bundestag Alemán, por ejemplo puede definirse como combinación del sistema mayoritario con el proporcional (*sistema proporcional personalizado*). Todo elector tiene dos votos. Con el primero vota de forma directa a un candidato de su circunscripción electoral, a cuyo efecto se aplica el sistema mayoritario relativo: el candidato que obtiene el mayor número de votos sale elegido. Con el segundo voto el elector vota a los diputados que obtienen un escaño en el Parlamento a través de las llamadas listas regionales presentadas por los partidos. Los votos obtenidos en las distintas circunscripciones y los votos a las listas al nivel de Land se computan de tal manera que el reparto de escaños en el Bundestag responde prácticamente a la proporción de los votos obtenidos por los distintos partidos. Si un partido ha alcanzado en las circunscripciones electorales más votos directos de los que le corresponderían por la proporción de los votos obtenidos, conserva esos escaños restantes. En estos supuestos el Bundestag tiene más diputados de los 656 previstos por la Ley; en la actualidad son 672. El régimen electoral vigente tiene por objeto garantizar, a través de las Listas de Land, que todos los partidos estén representados en el Parlamento en proporción a los votos obtenidos y por otra parte le ofrece al ciudadano, a través de la elección directa en su circunscripción electoral, la posibilidad de votar a determinados políticos de forma individualizada. Por regla general la población muestra gran interés por las elecciones. En las elecciones al Bundestag del año 1994 la participación electoral fue del 79,1 por ciento. En las elecciones a los parlamentos regionales y en los comicios municipales la participación electoral fluctúa, aunque suele mantenerse entorno al 70 por ciento”⁴⁷.

4.6. – OTROS DE AMÉRICA LATINA.

“La mayoría de los sistemas electorales latinoamericanos corresponden al tipo de representación proporcional en circunscripciones plurinominales para la elección de Diputados: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, en total 11. Nicaragua, Perú y Uruguay; aplican un sistema de representación proporcional pura, dos de ellos (Nicaragua y Uruguay) por medio de asignar los

⁴⁷ Documentos. “Embajada de Alemania en México”. www.alemania.org.mx, 1999.

escaños restantes originados en el ámbito de circunscripción en procedimientos continuos de nivel nacional; Perú, por aplicar el distrito nacional único. Dos sistemas electorales son de representación proporcional personalizada, Bolivia y Venezuela y por fin de orientación mayoritaria: el sistema binominal de Chile, cuya peculiaridad, sin embargo, es de no favorecer al partido más votado, sino a la primera minoría⁴⁸.

4.6.1. - ARGENTINA.

Divide su territorio en 24 circunscripciones electorales (35/1, 13/1, 9/2, 5/2, 4/2, 3/11, 2/5), los electores tienen derecho emitir un solo sufragio a una lista cerrada y bloqueada, el procedimiento de asignación de escaños se hace por medio del método D'Hondt con barrera legal del 3%⁴⁹. En lo que respecta al Senado adopta el sistema de mayoría con representación de minorías; en donde se eligen 3 candidatos por provincia más Buenos Aires; dos son asignados al partido más votado y uno para la primera minoría.

Ejemplo 1.

Supongamos que en una de las dos circunscripciones en donde se distribuyen cinco escaños, contienen tres partidos y que los tres superaron la barrera legal y por consiguiente tienen derecho a participar en la distribución, mismos que obtuvieron los siguientes resultados:

Número de Votos

PARTIDO	VOTOS
Azul	20,000
Blanco	18,000
Amarillo	10,000

Como lo mencione anteriormente (*supra* Sistemas de RP 4.4.4.2) Inmediatamente, se asigna el primero de los cinco escaños al número más elevado

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Los Diputados son renovados parcialmente.

de la tabla, esto es al 20,000. El segundo escaño al 18,000; el tercero y el cuarto al 10,000; y finalmente el quinto escaño al quinto número más grande 9,000.

Núm. de votos por partido, dividido entre el número de escaños

Votación dividida entre:

PARTIDO	1	2	3	4	5
Azul	20,000	10,000	6,666	5,000	4,000
Blanco	18,000	9,000	6,000	4,500	3,600
Amarillo	10,000	5,000	3,333	2,500	2,000

De tal forma que la distribución de escaños queda de la siguiente manera: el partido Azul queda con 2 escaños, el Blanco con 2 y el amarillo con 1.

4.6.2. -BRASIL. (Sistema proporcional de circunscripciones plurinominales variables y voto nominal).

“Desde 1988, la elección del presidente y vicepresidente (desde 1997 reelegibles) es directa. Para ser elegido, el candidato necesita la mayoría absoluta. De no alcanzar ningún candidato esta mayoría, habrá una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Las elecciones parlamentarias, separadas en fecha de las presidenciales, pero no de otras elecciones unipersonales, de los gobernadores estatales, renuevan cada cuatro años la cámara federal y parcialmente el senado federal (periodo de mandato de ocho años, renovados de un tercio y dos tercios respectivamente cada cuatro años). Los estados federados constituyen la circunscripciones electorales (26 circunscripciones plurinominales 60/1, 53/1, 46/1, 39/1, 31/1, 30/1, 25/1, 22/1, 18/1, 17/1, 16/2, 12/1, 10/2, 9/1, 8/10). Mientras que para el Senado existe una distribución de tres escaños por circunscripción, para la cámara federal se toma en cuenta parcialmente la desigual dispersión de la población como punto de referencia para distribuir los escaños; sin embargo, la Constitución fija un máximo de 70 y un mínimo de ocho escaños por circunscripción”⁵⁰.

⁵⁰ Nohlen Dieter. “Sistemas Electorales y Partidos Políticos”. FCE. México 1998. Pág. 309.

“El elector puede votar por un candidato o por una lista (lista cerrada y no bloqueada); el procedimiento de adjudicación es por medio de “cociente electoral”⁵¹ (votos validos incluyen los votos en blanco divididos entre el número de escaños, redondeándose a uno la fracción superior al medio); el número de votos recibidos por una lista es igual a la suma de votos nominales de partido y votos de lista. En el caso que llegasen a faltar escaños por asignar (escaños restantes), se aplica el método de la media mayor⁵². Dado que la lista es cerrada, pero no bloqueada, los escaños a los cuales tiene derecho un partido tienen que ser asignados a los candidatos, lo que se hace según el orden de votación de sus candidatos: decide el mayor número de votos nominales. La adjudicación se hace de acuerdo a las listas según el orden de votación de cada candidato. Para el Senado se eligen tres por estado ya sea en circunscripciones uninominales o binominales, un voto por mandato que se debe llenar; y los otros dos por mayoría relativa o los candidatos más votados”⁵³.

Ejemplo 2.

Imaginemos nuevamente un resultado de votación en determinada circunscripción (8/10), y que el resultado de dicha circunscripción fue otra vez 48,000; y que contienden los mismos partidos del ejemplo 1 y por consiguiente los tres tienen derecho al reparto de escaños con los siguientes resultados.

Número de Votos

PARTIDO	VOTOS
Azul	20,000
Blanco	18,000
Amarillo	10,000

⁵¹ En el método de cociente electoral se suele utilizar el cociente simple, que se determina dividiendo el número de votos validos emitidos y el número de escaños que se van a asignar. Cfr. Nohlen Dieter. Op. Cit. Pág.167.

⁵² El método de media mayor, que se aplica en el caso brasileño -artículo 109 del Código Electoral- es de la siguiente manera: se le agrega un lugar más a los escaños que fueron obtenidos por cada uno de los partidos; después se toma el número de votos válidos atribuidos a cada partido y se divide entre aquella suma; en primer lugar por llenar le tocará al partido con la media mayor. Se repite la misma operación tantas veces cuantos sean los lugares restantes que deben ser llenados, hasta alcanzar su total distribución entre los diversos partidos.

⁵³ Cfr. Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel, “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Edit. FCE. México, 1998. Pág. 162-173.

Inmediatamente después de haber computado el total de los votos validos, se pasa a determinar el "cociente electoral", de la siguiente manera:

Votos Validos	Escaños por asignar en la circunscripción
48,000	8

Dividimos 48,000 entre 8= 6000.

Entonces tenemos que 6,000 es el *cociente electoral* para nuestra circunscripción. Ya determinado el cociente electoral como acto seguido pasamos a realizar la repartición de escaños, determinando cuantos le corresponden a cada partido de acuerdo a su votación obtenida.

Núm. de votos por partido dividido entre el cociente electoral

Partido	Votación	C.E.	Escaños	Total.
Azul	20,000	6,000	3.3	
Blanco	18,000	6,000	3	
Amarillo	10,000	6,000	1.6	

De tal forma que la distribución de escaños queda de la siguiente manera: tres para el partido Azul, tres para el partido Blanco y dos para el partido amarillo por que se le redondeo a uno la fracción superior al medio. (1.6= 2).

4.6.3. - CHILE

Chile es un ejemplo de la complejidad de las relaciones entre el sistema institucional, la estructura social, la política de reformas y el sistema presidencial. El chileno es un caso especialmente interesante, porque representa uno de los pocos en los cuales se puede observar un cambio en el principio de representación: del proporcional al mayoritario.

Este adopta para las elecciones parlamentarias, tanto para el senado como para cámara de diputados un sistema binominal. Para el senado, que cuenta

con miembros designados, incluidos los expresidentes de la República, se establecen 19 circunscripciones, mientras que para cámara de diputados se fijan 60.

El sistema binominal es un sistema electoral con efectos peculiares, comparado con el uninominal. Cuentan los votos de las dos más altas mayorías y aún más, como hay dos escaños en disputa, se favorece al segundo partido, porque alcanza el 50% de los escaños sin igualar a la primera mayoría. Es necesario, eso sí, que obtenga más de la mitad de los votos del partido con mayoría relativa o absoluta, pero el margen virtual es grande. La lista que obtenga en una circunscripción un poco más del tercio de la votación obtendrá un escaño al igual que la lista que obtenga casi dos tercios de la votación. En total, los resultados electorales pueden distorsionar por completo la relación de fuerzas entre los partidos políticos.

Las listas contienen un máximo de dos candidatos, y el elector tiene un voto para elegir al senado y otro para elegir a la cámara de diputados; vota por candidatos, de modo que la lista es cerrada, pero no bloqueada. Obtienen los dos escaños de cada circunscripción las dos listas más votadas (suma de votos personales), en cada lista resultan elegidos los candidatos más votados. Si una lista consigue más del doble de los votos obtenidos por la lista que le sigue en número de votos, obtendrá los dos escaños.

4.6.4. - COSTA RICA.

“El país que actualmente tiene la más prolongada tradición democrática ininterrumpida en América Latina es, Costa Rica, posee una institucionalidad peculiar: para todos los cargos de elección (ejecutivo o legislativo), se prohíbe la reelección. Las elecciones de presidente y Asamblea Legislativa se celebran el mismo día, pero con votos distintos, de modo que hay posibilidad de *split voting*. (voto cruzado)”⁵⁴.

“El presidente se elige por mayoría relativa; sin embargo, se exige 40% de los votos, lo que hasta ahora no ha sido nunca obstáculo para el candidato más

⁵⁴ Ibidem.

votado, pues el sistema de partidos políticos se asemeja a un bipartidismo”⁵⁵.

“El sistema electoral para la Asamblea Legislativa es de representación proporcional en circunscripciones electorales de diferente tamaño. Las siete provincias constituyen las circunscripciones, cuyo número de escaños puede variar según la distribución de los electores. Rige la lista cerrada y bloqueada y el votante tiene solo un voto. Para convertir los votos en escaños se aplica el procedimiento de cociente electoral simple. Los escaños restantes se distribuyen a nivel de circunscripción aplicando el método de resto mayor. Participan en este reparto también aquellos partidos cuyo número de votos alcanza por lo menos la mitad del cociente electoral simple (= *subcociente*). El sistema favorece, en términos gruesos, a los grandes partidos y contribuye a formar mayorías unicolores en la Asamblea Legislativa”⁵⁶.

4.6.5. - PERÚ.

En este país se utiliza para las elecciones legislativas la lista cerrada y no bloqueada, incluso en la forma de “voto preferencial”⁵⁷.

“En las elecciones presidenciales, que coinciden con las parlamentarias, de Cámara de Diputados y Senado, la Constitución de 1979 estableció que para ganar se necesita más de la mitad de los votos válidamente emitidos. De no alcanzarse esta mayoría por ningún candidato, habrá “*ballotage*”, esto es, una segunda vuelta entre los dos candidatos con la más alta mayoría”⁵⁸.

“El Senado (60 miembros), es elegido en una circunscripción nacional única, y la Cámara de diputados (120 miembros), se eligen por voto de lista y voto preferencial. Es decir el elector vota por una lista de senadores o diputados y puede optar hasta por dos candidatos de su preferencia. La adjudicación de los escaños se efectúa por medio del método D' Hondt”⁵⁹.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ El voto preferencial se estableció por primera vez en Perú para las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978.

⁵⁸ Nohlen Dieter. “Sistemas Electorales y de Partidos”. Op. Cit.

⁵⁹ Ibidem.

4.6.6.- URUGUAY.

“En la República Oriental Uruguay se ha desarrollado uno de los sistemas electorales más peculiares del mundo. Se le conoce como *Ley de Lemas*”⁶⁰.

“La primera característica de su sistema electoral reside en que los diferentes órganos del Estado son elegidos en un mismo acto electoral y mediante un mismo voto. De modo que con un solo voto se elige al presidente y vicepresidente, al senado, a la cámara de Representantes y a los demás órganos de elección popular”⁶¹.

“Desde la perspectiva de los tipos de sistemas electorales es preciso distinguir entre dos tipos de órganos: a) los órganos de integración unipersonal (presidente, vicepresidente e intendentes departamentales) se eligen por un sistema de mayoría simple con circunscripción uninominal; toda la república o el departamento, según el caso, se consideran una circunscripción electoral; y b) los órganos de integración pluripersonal son elegidos por un sistema de representación proporcional, con dos variantes dependientes del diseño de las circunscripciones. En el caso de la elección de senadores rige la circunscripción única nacional (30 senadores); a su vez, en la elección de diputados, la delimitación de las circunscripciones tiene como base la división departamental del país, lo que conduce a fijar 19 circunscripciones plurinominales de diferente tamaño (45/1, 13/1, 3/7, 2/10; mínimo constitucional: 2)”⁶².

“La segunda característica del sistema electoral uruguayo reside en la posibilidad de que el elector vote por corrientes dentro del partido (presentado como “lema”) de su preferencia. Estas corrientes se presentan como sublemas y listas en forma cerrada y bloqueada. Los votos entregados a cada sublema o lista de un lema o partido se suman, acumulándose a favor de estos (doble voto simultáneo). Este proceso de acumulación de votos es decisivo para elegir al Presidente de la República. El lema con mayoría simple de votos gana la elección presidencial, y, dentro del lema, la candidatura más votada”⁶³.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

“Para el caso de la Cámara de Representante, la Corte Electoral determina el número de escaños por departamentos, a través del procedimiento D’Hondt con correcciones,⁶⁴ por medio del cociente electoral simple adjudicando los escaños por factores enteros, otorgando a cada lema tantos escaños como veces cabe el cociente electoral departamental en el total de sufragios acumulados por ese lema; a escala nacional se adjudican 99 escaños entre los lemas por el sistema D’Hondt. Del total de escaños obtenidos por cada lema se restan los ya otorgados en el primer escrutinio, con lo que se obtiene el número de escaños por adjudicar en el tercer escrutinio. La adjudicación de los escaños en el tercer escrutinio se realiza a través de la tabla de cocientes decrecientes en donde se dividen los votos de cada lema en cada circunscripción entre el número de escaños ya obtenido en dicha circunscripción más uno. Los cocientes se ordenan indistintamente de mayor a menor.⁶⁵ Vale añadir que alrededor de cinco escaños son atribuidos por la disposición constitucional del mínimo distrital. Alrededor de tres deben adjudicarse en el tercer escrutinio. Es decir, más allá del 90 por ciento de los escaños se atribuyen a partidos y circunscripciones de los dos primeros escrutinios”⁶⁶.

“La confluencia de las dos características señaladas forman la dimensión múltiple de simultaneidad que identifican al sistema uruguayo. Es simultáneo, pues no solo se produce la elección de todos los órganos en un mismo acto, el mismo día, sino también un mismo voto produce un resultado para los diferentes órganos, independientemente de su nivel y composición; y es simultáneo, pues con el voto de una lista de candidatos a un sublema se vota por el lema (doble voto simultáneo)”⁶⁷.

⁶⁴ Toda circunscripción tiene asegurados dos escaños, y ninguna circunscripción puede superar en más de un escaño la relación matemática entre el total de electores habilitados en la circunscripción y el total de electores habilitados en todo el país.

⁶⁵ La adjudicación de los escaños en el tercer escrutinio se efectúan por tres vueltas: 1) Se cumple el mínimo constitucional en caso de que el número de escaños haya quedado por debajo de dicho mínimo. Estos se adjudican recorriendo la tabla de cocientes decrecientes. Cuando se completa el número de escaños correspondientes a un lema este lema deja de ser tomado en cuenta. 2) Luego se completa el número de escaños correspondientes a cada lema y a cada circunscripción, y se puede llegar a adjudicar según el número de escaños que corresponde a cada circunscripción. 3) Finalmente, si algún lema en una circunscripción en que no obtuvo representación ofrece un cociente mayor al obtenido en otra circunscripción donde si tuvo un escaño, este se traslada a la circunscripción donde el lema obtuvo mayor cociente, siempre que dicho traspaso no afecte el mínimo constitucional. Cfr. Nohlen Dieter. Op. Cit. Pág. 291, 292 y 293.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

4.7.- EL PARLAMENTO EUROPEO.

Elegido por sufragio universal directo, el Parlamento Europeo, la mayor asamblea multinacional del mundo, es el reflejo democrático de la voluntad política de los pueblos de la Unión Europea. Representa a 370 millones de ciudadanos de la Unión y sus objetivos básicos son, como los de cualquier Parlamento, aprobar leyes y controlar al poder ejecutivo.

El Parlamento Europeo concede una gran prioridad al mantenimiento de los vínculos con los parlamentos nacionales mediante reuniones periódicas entre los ponentes y los Presidentes, y entre las comisiones parlamentarias. Estos contactos se intensifican en los debates sobre las políticas de la Unión mantenidos en cónclaves mayores conocidos como "Conferencia de los Parlamentos".

4.7.1. ANTECEDENTES.

Como consecuencia de la fundación de iniciativa asignada al Parlamento europeo, la asamblea sancionó en mayo de 1960 el proyecto de un acuerdo relativo a la elección general y directa de los miembros del Parlamento, y en enero de 1975 se aprobó un nuevo proyecto de acuerdo para la introducción de elecciones generales y directas de los miembros del Parlamento europeo. El Consejo se ocupó de este asunto y aprobó el acta legal de Consejos de Ministros del 20 de septiembre de 1976 sobre la introducción de elecciones generales y directas del Parlamento europeo. En esa resolución, el Consejo aceptó una serie de propuestas contenidas en el proyecto del Parlamento, entre otras la duración del mandato de cinco años (artículo 3), el mandato no vinculante (art.4), y la compatibilidad del mandato al Parlamento europeo con el mandato nacional (mandato doble art. 5). El Consejo también se atuvo al proyecto del Parlamento europeo para posponer la introducción de un procedimiento electoral uniforme, que según los acuerdos, debería tener lugar al mismo tiempo que las elecciones directas.

El comportamiento del Parlamento europeo y del Consejo, no conforme con los acuerdos de constitución, facilitó la celebración de elecciones directas; por consiguiente, la tarea de originar un procedimiento electoral uniforme y con ello cumplir con las exposiciones contractuales que le

correspondió al primer Parlamento europeo elegido por elección general y directa, que en 1982 aprobó un proyecto de reforma. Por procedimiento electoral se entiende lo que generalmente se conoce por legislación electoral y sistema electoral: por un lado, normas que contemplan el derecho de elegir y ser elegido; la organización del proceso electoral (entre otros la fecha de la elección), la candidatura y la verificación de la elección; y por otro, normas que regulan la distribución de las circunscripciones electorales, los procedimientos de votación y los de cómputo, es decir, la conversión de votos en escaños.

4.7.2 SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LOS PAÍSES MIEMBROS

Los sistemas electorales utilizados en los estados miembros para las primeras elecciones directas del Parlamento europeo se orientaron en los sistemas electorales que se aplican para elegir los cuerpos representativos nacionales. Esto es válido particularmente respecto al principio de representación (tipos básicos de sistemas electorales), el cual únicamente se cambió en Francia, al establecer la representación proporcional para las elecciones al Parlamento europeo. Algunos cambios fueron necesarios debido al reducido número de diputados por elegir; así, ante todo, se debió encontrar un acuerdo especial respecto a la distribución de las circunscripciones electorales. En cinco países (Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania) no se dividió el territorio electoral en circunscripciones (en la ex República Federal de Alemania dejó esto a criterio de los partidos políticos, que podrían presentar las listas para el Bund o para el Land); en tres países (Bélgica, Irlanda e Italia) se establecieron circunscripciones plurinominales, y solamente en Gran Bretaña se eligió en circunscripciones uninominales y se utilizó el sistema de mayoría relativa.

Respecto al procedimiento de conversión de votos en escaños, cinco países (Bélgica, Alemania, Dinamarca, Francia y más tarde, Grecia) optaron por el procedimiento de divisor o cifra mayor, el método de D' Hondt, y tres por el procedimiento de cociente electoral (Italia: Here y Método de resto mayor; Luxemburgo: Hagenbach-bischoff; Países Bajos: Here y en un segundo proceso de distribución el método de D' Hondt). En Irlanda e Irlanda del Norte se utilizó el sistema de voto único transferible. Respecto a la forma de la lista se dieron las diferencias siguientes: lista cerrada y bloqueada en Alemania y Francia; lista cerrada y no bloqueada en Bélgica, Dinamarca, Italia y en los Países Bajos; y la lista

abierta en Luxemburgo. Como barrera legal se estableció en Alemania y Francia el 5% y en los Países Bajos el 4%.

Como podemos observar, a pesar de las múltiples diferencias en las regulaciones técnicas de los sistemas electorales, nos podemos dar cuenta que se han aplicado sistemas proporcionales (excepto Gran Bretaña), los cuales desde todo punto de vista tienen efectos similares respecto a la relación votos-escaños.

En ninguno de los casos se eligió según el sistema de representación proporcional pura. Ni la distribución de las circunscripciones electorales en la barrera legal permite una exacta correspondencia entre votos y escaños.

Los sistemas electorales de los países considerados se aplicaron también para las elecciones de 1984. Portugal y España, los nuevos países que se asociaron a la comunidad, fortalecieron la tendencia en dirección a la representación proporcional con las características siguientes: una única circunscripción nacional (Portugal con 24 escaños y España con 60), lista cerrada y bloqueada, y el método de D' Hondt como procedimiento de cómputo.

En España se empleó un sistema de representación proporcional puro, que para las elecciones al Parlamento Europeo, propicia también la igualdad de oportunidades para los pequeños partidos de ámbito nacional.

4.8. EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Como nos hemos podido dar cuenta durante el desarrollo del presente capítulo; los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales se pueden combinar casi de cualquier modo. Estos variados elementos producen efectos muy diversos sobre los resultados electorales.

Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen rara vez de un solo elemento. En la mayoría de los casos, la combinación de varios elementos produce ciertas consecuencias políticas de un sistema electoral.

“Su especial interés proviene de la relación que a menudo se establece entre representación proporcional, multipartidismo, incapacidad del sistema de partidos para generar mayorías parlamentarias unicolores estables y estables programas de gobierno (*governing*) incluso en el sistema presidencial, aun cuando esta forma de gobierno -encontraste del sistema parlamentario- no hace depender al Ejecutivo del Parlamento, ni en su generación ni en su acción política”⁶⁸.

“Algunos políticos sostienen que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional es la peor de las posibles combinaciones, estableciendo el siguiente orden de puestos: sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario y, finalmente, sistema presidencial y representación proporcional”⁶⁹.

1. “Uno de los principales elementos que producen determinados efectos electorales es *“la distribución de circunscripciones electorales”*, ya que estas son de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos. No es por casualidad que la distribución de las circunscripciones electorales representa una de las cuestiones políticamente más discutidas, cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral; por ejemplo, el perjuicio sufrido por la socialdemocracia alemana en las elecciones imperiales resultaba de la distribución de las circunscripciones electorales, pues no se ajustaba al cambio demográfico, de manera que en las áreas urbanas, donde la socialdemocracia tenía mayor fuerza, la proporción poblacional por escaños era mucho mayor que en las áreas rurales de tendencia conservadora”⁷⁰.

“Las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre. Los procesos migratorios exigen el ajuste permanente de las circunscripciones a las nuevas realidades demográficas, ya sea mediante un cambio demográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante un cambio en el número de escaños en la circunscripción”⁷¹.

⁶⁸ Op. Cit. Pág. 175 y 176.

⁶⁹ En este sentido podemos hacer un comparativo con lo que en su tiempo hizo *Platón o Aristóteles*, con sus formas de gobierno, es decir que las combinaciones de los sistemas electorales se van degradando hasta llegar a la peor combinación existente y que por consiguiente producen efectos electorales desiguales o demasiado desproporcionales que afectan a los sistemas de partidos que tal vez se encuentran en grado de perfeccionamiento o integración.

⁷⁰ Nohlen Dieter. Op. Cit. Pág. 53.

⁷¹ *Ibidem*.

2.- Segundo principio democrático: "al realizar este tipo de ajustes se debe de tener presente el *principio democrático*, es decir que cada voto tenga el mismo peso. La igualdad de los votos, se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes en todo el territorio electoral. Esto es porque al variar el vínculo entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos o grupos sociales. La representación desigual de los sectores sociales, sobre todo en cuanto a las áreas urbanas y rurales, es tradicional en casi todos los países"⁷².

"La aplicación del principio de igualdad mediante la fijación de un promedio de habitantes por escaños tiene dos variantes técnicas. La primera implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño. Para aplicar esta fórmula básicamente se divide al país en circunscripciones uninominales, cuyos límites deben ajustarse de modo constante a la variación demográfica. La segunda fórmula implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total (o parcial) de habitantes. Este método se aplica generalmente en los sistemas con circunscripciones plurinominales. El número de escaños por circunscripción varía entonces con arreglo a la variación demográfica."⁷³

Estos efectos pueden precisarse más fácil y directamente en el campo de la conversión de votos en escaños. ¿Cuán proporcionales son los resultados de este proceso de conversión? ¿Qué consecuencias tiene la conversión para la representación política? ¿Se excluye a algunos partidos por medio del sistema electoral? ¿se dan mayorías parlamentarias para un partido político, lo que significa en el caso de los sistemas presidenciales una mayoría del Presidente en el Congreso?

Otro tipo de consecuencias provocadas por las distintas combinaciones de elementos en particular en América Latina los efectos de los sistemas proporcionales sobre los sistemas de partidos pueden resumirse de la siguiente forma:

⁷² Cf. Nohlen Dieter. Pág. 52 y 53.

⁷³ Para poner en práctica el principio de igualdad, se requieren comisiones independientes de los partidos, cuya función es observar el vínculo entre población y escaños, y proponer las reformas pertinentes. Cfr. Nohlen Dieter.

“1.- Los sistemas electorales ejercen en general un efecto moderado sea reductor (sobre el número de partidos) o desproporcionador (sobre la relación entre votos y escaños). De esta manera influyen, sin duda, en los temas de partidos, sin llegar a determinar su estructura de manera exclusiva y tajante.

2.- La capacidad del sistema electoral para estructurar el sistema de partidos depende no solo, de su efecto reductor o desproporcionador o de ambos, sino también de la configuración de este último. Dicho de otro modo, el formato de sistema de partidos afecta la incidencia que tiene el sistema electoral. Esto se aprecia en forma especialmente clara cuando la configuración de aquel cambia debido a factores externos a este. Una variable muy importante es la volatilidad electoral, la cual, gracias a factores institucionales (el no reeleccionismo, la falta de partidos bien estructurados), y a factores de cultura y conductas políticas (el personalismo, el desgaste político, etc.), resulta bastante alta, especialmente en América Latina, frente a los países altamente industrializados.

3.- Sin embargo, en el nivel empírico la confluencia de todos estos factores institucionales, estructurales, de cultura política, de comportamiento, de coyuntura, lleva en América Latina por ejemplo, a resultados electorales de formación de mayorías parlamentarias monocolors, en cantidad proporcional muy semejante a la medida de resultados de una serie de elecciones que agrupa elecciones de mayor ámbito y de más larga data.”⁷⁴

4.9. - SISTEMAS DE PARTIDOS.

Los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. Por ese motivo son un objeto relevante de la ciencia política actual.

“Los sistemas de partidos se encuentran estrechamente ligados con los sistemas electorales, pues el sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y el funcionamiento de los sistemas de partidos”⁷⁵.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Op. Cit. Pág. 27.

4.9.1.- ANTECEDENTES.

“La analogía de las palabras no debe conducir a errores. Se llama igualmente “partidos” a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un “condotiero”⁷⁶ en Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las bastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas”⁷⁷.

“No es sino hasta 1850, cuando se conoce a los partidos políticos como tales. En ese año ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra; había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En los umbrales del siglo XXI, estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por evitarlas”⁷⁸

“De hecho los partidos, para serlo, deben ser algo distinto a las facciones políticas. Las facciones como tales, han existido como se mencionó anteriormente desde hace mucho tiempo y los partidos surgieron justamente como una evolución positiva de las mismas. Las diferencias entre estos son que mientras las facciones persiguen el beneficio de sus miembros exclusivamente, los partidos persiguen el beneficio del conjunto, o por lo menos una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad”⁷⁹.

4.9.2 CARACTERÍSTICAS.

“Los Partidos Políticos deben de reconocerse como parte de un todo que los supera; porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de

⁷⁶ Jefe de los soldados mercenario.

⁷⁷ Cfr. Duverger Maurice, “Los Partidos Políticos”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997, pág. 15-17.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

los partidos define, de una u otra manera, el proyecto de nación que una sociedad (o más específicamente la clase política de una sociedad) decide aceptar como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros partidos y aceptar que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos al suyo”⁸⁰.

“Un partido a sí mismo, debe de decidirse a ser gobierno. Para gobernar, los partidos políticos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores”⁸¹.

Es indispensable que los partidos jueguen, además, el papel de canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes.

Bajo esta perspectiva podemos decir que el partido es una organización de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad.

La última característica de los partidos, y quizá la central o más importante, consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principalísimos en la lucha por el poder, en el campo estrictamente electoral. En este sentido, los partidos son leales al sistema político cuando reconocen en el campo electoral y solo en él los mecanismos básicos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio.⁸²

4.9.3 ¿QUÉ SON LOS SISTEMAS DE PARTIDOS?

“Por sistemas de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un estado. Los elementos o interrogantes tratados por los grandes politólogos en la historia del mundo moderno básicamente son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales y f) su actitud frente al sistema políticos”⁸³.

⁸⁰ Valdés, Leonardo. “Cuadernos de Divulgación de Cultura Política. IFE. Tomo 7”. 1997. P.28

⁸¹ Ibidem

⁸² Esta característica de la forma de partidos, resulta de gran importancia para definir las características centrales de lo que hoy se entiende como sistema de partidos. Cfr. Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág. 31.

⁸³ Nohlen, Dieter. “Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos”. FCE. 1998. P.42

En la voz autorizada del doctor Nohlen respecto a los sistemas de partidos: "en un estado democrático ellos constituyen el punto de intersección donde convergen todas las fuerzas políticas; todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en las relaciones entre ellos"⁸⁴.

"El doctor Leonardo Valdés nos dice que los sistemas de partidos, es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político"⁸⁵.

4.9.4. FUNCIONES DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.

Entendiendo a los sistemas de partido como la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un estado y al mismo tiempo actúa en determinado marco de competencia que entablan en este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las hoy llamadas democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno.

Después de esta aceptación, podemos decir que las principales funciones de un sistema de partidos son: "confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas"⁸⁶.

4.9.5 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO

Los primeros intentos para explicar la estructura y clasificación de los sistemas de partidos mediante factores institucionales se concentraron en encontrar las causas de la diferencia del número de partidos en el sistema de partidos, que inicialmente se dividieron en sistemas de partido único

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Op. Cit. P.29

⁸⁶ Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes; si las satisface es un buen canal de comunicación entre la sociedad y el gobierno. Cfr. Valdés Leonardo. Op. Cit. Pág.29-31

(unipartidista), bipartidista (*dos partidos*) y pluripartidismo (*tres o más partidos*).

En los años cincuenta Maurice Duverger, encabezó al grupo de investigadores que pusieron el acento en el factor sistema electoral para explicar la estructura y el desarrollo de los diferentes sistemas de partidos.

“Duverger fue criticado poco después por distintos investigadores como Giovanni Sartori: “la estructura de los sistemas de partidos propuesta por Duverger se encuentra en cierta forma limitada, pues para él la estructura de los sistemas de partidos está determinada por más variables”; con esto, comenzó a distinguir varios tipos de sistemas de partidos. Sartori parte de la distinción ante todo dentro de los sistemas pluripartidistas entre pluralismo moderado y pluralismo extremo”⁸⁷.

“Dentro de estas características, considera una clasificación especial en donde marca toda la tipología de los sistemas de partidos, es decir, esta clasificación consiste entre fragmentación (cuán fragmentados están los sistemas de partidos) y polarización (a qué distancia se encuentran los partidos, ideológicamente de un centro imaginario) y examinar la cuestión de la dinámica interna de los sistemas de partidos (¿se mueven los partidos hacia el centro o se alejan de él?). Sartori desarrolló las características siguientes de tres tipos de sistemas de partidos”⁸⁸

Sistema de partido/fragmentación	Grado de Polarización	Dinámica
Bipartidismo	Cero	Centrípeta
Multipartidismo	Bajo	Centrípeta
Pluripartidismo	Fuerte	Centrífuga

Dado que Sartori consideró la fragmentación y la polarización como dos fenómenos que se presentan estrecha y recíprocamente vinculados, vio en el sistema electoral, al igual que Duverger, el medio para reducir el grado de fragmentación y con ello la polarización: “No deberíamos aceptar la idea de que los arreglos partidistas y los sistemas electorales solo expresan los determinantes más profundos de la sociedad y, en particular, deberemos de considerar el problema de la representación proporcional”.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Op. Cit. pág. 48.

En los años setentas, Sartori extendió su tipología en varios aspectos: amplió un marco de investigación más allá de los casos conocidos y aumentó el número de tipos y de criterios para determinar los tipos.

El criterio básico sigue siendo el número de partidos, pero Sartori, para determinar cada tipo, introduce alternativamente otros criterios. En virtud de que trató también el aspecto dinámico del cambio en los sistemas de partidos, Sartori ordenó los tipos en un *continuum*.

Según Sartori los partidos que triunfan en un número importante de elecciones pueden ser considerados como protagonistas del sistema de partidos. También los que sin triunfar tienen posibilidades de aliarse para constituir coaliciones de gobierno. Finalmente, también cabe en esta categoría "los partidos que sin posibilidad numérica y/o político-ideológica de conformar coaliciones gubernativas tienen la capacidad de ejercer un nivel significativo de intimidación política".⁸⁹

Después de aplicar estos criterios (para distinguir a los partidos importantes de los que no lo son), puede establecerse una eficaz clasificación de los sistemas de partidos, que fundamentalmente comprenden seis grandes sistemas:

- a) Sistema de partido único
- b) Sistema de partido hegemónico
- c) Sistema de partido dominante
- d) Sistema bipartidista
- e) Pluralismo moderado
- f) Pluralismo polarizado

a) El sistema de partido único, "es aquel que en un marco de elecciones libres y creíbles, hay un partido político único existente y por consiguiente es el partido que alcanza a todos los órganos de gobierno. Este sistema se adopta en Cuba y lo que fue la URSS".⁹⁰

⁸⁹ Ese nivel se produce cuando por ejemplo, un partido que sistemáticamente obtiene un porcentaje no despreciable de votos se plantea la posibilidad de abandonar la arena política-electoral afectando así los resultados de futuras contiendas.

⁹⁰ *Ibidem*.

b) El partido hegemónico, “es que se manifiesta cuando un sistema no es competitivo, es decir si el sistema no permite elecciones disputadas; disputadas no solamente a la previsión legal, si no en la norma real, este se distingue del partido único en tanto reconoce la existencia de otros grupos políticos, pero no les permite opciones confiables de ganar en las urnas: si el margen de victoria no es suficiente, se recurre al fraude o incluso a la represión”.⁹¹

c) Lo que respecta al sistema de partido dominante, es cuando un solo partido es importante, en un marco de elecciones libres y creíbles, y está rodeado por otros partidos que no poseen la capacidad de coalición y despliegan tácticas intimidatorias. Este sistema de partidos es adoptado en la India y Japón.

d) El sistema bipartidista, “es aquel en el que del conjunto de organizaciones participantes únicamente sobresalen dos, y entre ellas se producen con frecuencia la alternancia en el poder. En la mayoría de los casos Inglaterra y Estados Unidos que vienen a ser los ejemplos más ilustrativos, la existencia de partidos menores no ha puesto entredicho el alto nivel de competitividad ni la alternancia en el poder de los dos partidos importantes”.⁹²

“Cuando los sistemas ostentan más de dos partidos importantes se dice que estamos ante el pluralismo. En este tipo de sistema difícilmente un partido tiene mayoría en los órganos parlamentarios y, por lo tanto, es remota la existencia de un partido de gobierno. Entonces, por lo regular surgen coaliciones de dos o más partidos con el objeto de general un gobierno y de que sean aprobadas las normas de gobierno en el parlamento”.⁹³

e) En el pluralismo moderado, que puede ser ejemplificado en los casos Uruguayo, argentino, Países Bajos y Bélgica más claramente; la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición, liderada por la segunda fuerza electoral.

f) Los sistemas de pluralismo polarizado, (en diferencia al moderado) producen un alto nivel de fragmentación política-ideológica entre los partidos, lo

⁹¹ Carbonell Miguel. “Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del Derecho en México”. Edit. Porrúa. México, 1999. Pág. 113.

⁹² Este último elemento es fundamental, ya que si no se produjese alternancia en el poder lo que tendríamos sería un sistema de partido predominante.

⁹³ *Ibidem*.

que dificulta la conformación tanto de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras y, en consecuencia, se origina un fuerte proceso de diferenciación entre los partidos, que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competitividad. En este tipo de sistemas cada partido requiere afianzar su identidad y por ese motivo evitan formar parte de coaliciones. Este es el único sistema en el que incluso los partidos opuestos al sistema, en el sentido de que no suscriben los términos de la competencia, podrían llegar a ser importantes, porque conservan cierta capacidad de coalición, pero fundamentalmente, porque dado el caso, pueden aplicar elevadas dosis de intimidación. Ejemplo Italia, Finlandia y Chile hasta 1973.

“De acuerdo a estos criterios el doctor Leonardo Valdés argumenta que “en la clasificación de los sistemas de partidos no es relevante solamente su número, ni siquiera el número de los importantes, sino las pautas de competencia entre ellos, por si en buena medida estas hacen patentes las tendencias políticas de la población en un momento y en un país determinado. En cada país el arreglo de los partidos en un sistema convence a la forma de competencia partidaria y cómo estas se incorporan a la institucionalidad política vigente”⁹⁴.

Sin duda, e independientemente del comentario del Dr. Valdés, en la investigación internacional sobre los sistemas de partidos, en la mayoría de los casos, se trabaja hoy con la tipología o clasificación de Sartori. Esta aparece lo suficientemente diferenciada como para reducir, realmente, la múltiple realidad a un punto de partida conveniente para el análisis y para las afirmaciones teóricas.

“Por otra parte, la valoración de los sistemas de partidos, tanto en la ciencia como en la política, depende de posiciones básicas aún más generales. Estas son el resultado de supuestos casi filosóficos, de validez general sobre un principio preestablecido, el cual conforma la estructura de fenómenos socio-políticos del comportamiento de actores sociales y políticos, o permite por lo menos, ordenar categóricamente esos fenómenos”⁹⁵.

⁹⁴ Sin embargo en la base de esas pautas y por lo tanto en la situación política, están las aspiraciones e inquietudes de la población que le dan contenido y sustento a sus respectivos sistemas de partido.

⁹⁵ Valdés Leonardo Op. Cit. P.49

4.10.- CONCLUSIONES.

Desde sus orígenes, la teoría política se ha preocupado por el problema de formular un ideal democrático que iluminase la práctica electoral cotidiana y entre dichas formulaciones la democracia directa ha ocupado con frecuencia un lugar relevante, a pesar de que el ejercicio del poder en el curso de la historia haya discurrido con carácter casi general por instituciones virtual o pretendidamente representativas.

De este modo, la constitucionalización del Estado liberal, en cuanto a regularización de los procesos políticos con arreglo a normas previamente establecidas que respondan y respeten las coordenadas y vectores de la sociedad civil a que se aplican, supone la única posibilidad para la plena realización de los presupuestos democráticos. Sin embargo podemos darnos cuenta que en la actualidad todavía no existe un sistema electoral como panacea de carácter universal. Por lo que podemos concluir que para determinar el diseño de las reglas del sistema electoral se debe tomar en cuenta no sólo las rutinas y tradiciones del país, sino las "demandas funcionales" (Nohlen), que se deben atender en los diferentes momentos o coyunturas, las prioridades existentes y la necesidad de asumir una plena responsabilidad.

El Derecho Electoral en términos descriptivos, constituye el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho del sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tiene a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados.

El derecho electoral se manifiesta mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio, no se limita a las normas jurídicas. "Es también un sistema de doctrina jurídica de conocimientos sistematizados ya que puede clasificarse en conocimientos jurídicos científicos y en conocimientos jurídicos no científicos en materia política electoral"⁹⁶.

⁹⁶ Los primeros son los que han pasado por uno o varios procesos de comprobación y los segundos son los conocimientos jurídicos que no han pasado por procesos metódicos de comprobación. *Ibidem*.

El sufragio, además de ser un derecho subjetivo en doble sentido de sufragio activo y pasivo, es, sobre todo, un principio, el básico o nuclear, de la democracia o, hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún con más claridad cuando se observa el derecho del sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general sino en particular de la democracia representativa⁹⁷.

“Un sufragio efectivo y una elecciones democráticas cumplen funciones políticas de importancia básica”⁹⁸.

“La primera quizás sea la de producir representación, esto es, garantizar en lo jurídico, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa sólo es posible gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho del sufragio universal, libre, igual y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esa representación ni la desvirtúa ni la anula; todo lo contrario, la hace posible en cuanto la racionaliza, la organiza, esto es, en cuanto canaliza en las instituciones, de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad”⁹⁹.

“Otra función es la de producir gobiernos. Mediante el sufragio los ciudadanos en forma pacífica, establecen y cambian gobiernos.

“Otra función del sufragio es producir una limitación específica del poder: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitable, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Elecciones libres equivalen entre otras cosas, a las elecciones periódicas. La limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático”¹⁰⁰.

⁹⁷ En la actualidad es difícil que pueda aceptarse que haya representación sin elección, ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

La función legitimadora del Estado es una función del sufragio que no puede separarse de las anteriores. Mediante el sufragio, como ya se dijo, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces en forma directa y otras en forma indirecta¹⁰¹. La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también con todo el proceso de sufragio y, de manera muy significativa, en la campaña electoral, en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza en grado considerable la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de la cultura cívica democrática.¹⁰²

En lo que respecta a nuestro país debemos de tener presente que en los últimos tiempos se encuentra inmerso en una sociedad plural, que ha alcanzado un grado relativamente alto de modernización así sea altamente desigual, es decir, un grado relativamente alto de desarrollo productivo, de diferenciación cultural, de consolidación urbana frente a la vida rural, y de una gran complejidad organizacional.

En el siguiente capítulo veremos como esta sociedad altamente diferenciada ha producido más de ser, sensibilidades, diagnósticos y propuestas distintas y aun encontradas. Nos encontramos ahora frente a una situación donde las múltiples sensibilidades y/o racionalidades sociales ya no pueden unificarse bajo un solo discurso, un solo ideario, una sola organización. Donde estas sensibilidades y racionalidades se materializan en organizaciones, en instituciones diversas que necesitan interactuar entre sí.

Nos podemos dar cuenta como a lo largo y ancho del territorio nacional, las sensibilidades y racionalidades se han desgregado y se incorporan a mecanismos que funcionan de acuerdo con sus propias lógicas, con intereses específicos que se ponen en juego frente a otros intereses. La diversificación de la sociedad ha producido actores también distintos: desde los organismos que defienden o proyectan intereses propios, agrupaciones que se orientan a cuidar o cultivar este o aquel aspecto de la vida social, o partidos políticos que ofrecen diagnósticos y formas de conducción política general también diversos.

¹⁰¹ Por ejemplo en forma directa votando en referendos, en forma indirecta eligiendo representantes.

¹⁰² En la medida en que la representación política lo es de intereses generales, la función legitimadora del sufragio se manifiesta al mismo tiempo como función de integración en la comunidad política estatal. Cfr. Aragón Reyes Manuel. Op. Cit. Pág. 102.

Todo lo anterior a través de la historia de nuestro país trajo como consecuencia la lenta y todavía esperada transición democrática, en la que se puede decir que tuvo un gran avance con la reforma política de 1996, que viene a ser el acomodo de esa historia del intento de la transición democrática que ha podido en forma lenta construir, inscribir y naturalizar un procedimiento de disputa y conveniencia políticas para la sociedad de fin de siglo.

CAPITULO V

EL SENADO Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

SUMARIO: 5.- El Senado Mexicano y la Representación Proporcional; 5.1.- Desarrollo; 5.1.1.- Ley Electoral de 1917-1918; 5.1.2.- Ley Electoral de 1946; 5.1.3.- Ley Federal Electoral de 1951; 5.1.4.- Las Reformas de 1963 y 1971; 5.1.5.- Las Reformas Constitucionales de 1977; 5.1.5.1.- La fuerza motriz que impulsó la Reforma; 5.1.5.2.- Exposición de Motivos de la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977; 5.1.6.- Reforma Política Electoral de 1986; 5.1.6.1.- El Código Federal Electoral; 5.1.6.2.- Fórmulas de Asignación para los Diputados por el principio de Representación Proporcional; 5.1.7.- La Reforma Electoral de 1989-1990; 5.1.7.1.- La Representación Proporcional; 5.1.7.2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); 5.1.7.3.- Exposición de Motivos; 5.1.7.3.1.- De la Representación Proporcional; 5.1.8.- Reformas de 1993-1994; 5.1.8.1.- COFIPE; 5.1.8.1.1.- Composición de los Órganos Legislativos; 5.2.- Técnica de Sainte-Lague; 5.3.- La Elección de Senadores; 5.3.1.- Antecedentes: a) La Constitución Federal de 1824, b) La Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, c) Las Bases Constitucionales de 1843: 1.- El voto particular de Mariano Otero; 2.- El Acta Constitucional de Reformas de 1847; 1.- El Debate de 1856-1857; 2.- Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867; 3.- Adiciones y Reformas de 1874; 5.4.- El Senado en el Constituyente de 1917; 5.4.1.- Reformas de 1917 a la fecha; 5.5.- La Reforma Constitucional de 1996; 5.5.1.- Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5.5.2.- Reserva de los Senadores del PRD; 5.6.- Mi Propuesta; 5.7.- Conclusiones.

5.- Con la reforma político-electoral de 1996, en México, se estableció un sistema doble de circunscripciones electorales para elegir senadores, semejante al de la Cámara de Diputados. En primer lugar, los estados constituyen circunscripciones plurinominales con una magnitud de distrito relativamente pequeña, en las que se eligen 96 de los 128 integrantes del Senado. Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el sistema de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

En el presente capítulo se estudiarán los distintos sistemas electorales que con el transcurso de los años se fueron incorporando en la vida político-electoral de México; pasando también por los diferentes cambios que ha sufrido la H. Cámara de Senadores, desde su integración hasta su tipo de elección, en donde nos podremos dar cuenta como esta "institución de eficacia no probada"¹, no se ha podido consolidar como lo que verdaderamente representa, esto, debido a la falta de conocimiento del legislador o constituyente permanente, un órgano de naturaleza netamente federal. Pasemos entonces al desarrollo del tema.

¹ De la Madrid Hurtado Miguel. "Lineamientos Constitucionales". CICAP PRI. México 1987. Op. Cit. Pág. 98.

5.1.- DESARROLLO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN MÉXICO (1917-1996).

Desde una perspectiva electoral, el sistema político mexicano contemporáneo ha sido caracterizado como multipartidista pero no competitivo, debido al predominio casi absoluto de un partido oficial y a la consiguiente debilidad de los partidos de oposición, por lo que podemos afirmar de manera categórica que hasta la actualidad en México ha prevalecido un sistema de partido hegemónico.

El proceso electoral en México en sí mismo es un fenómeno muy amplio que abarca tanto la formación y acción de grupos y partidos, la selección de candidatos y las campañas, como las elecciones mismas; además tiene lugar tanto en el nivel municipal como en el estatal y federal.

"En realidad, un análisis cuantitativo muy rigurosos de las elecciones mexicanas en este período formativo del nuevo régimen no tendría el significado que se le puede atribuir en los auténticos sistemas pluripartidistas, puesto que en nuestro caso hay elementos para sospechar que las cifras rara vez reflejaron la realidad del sufragio. Fenómenos tales como la abstención, la manipulación de los votos, el fraude y en general la ausencia de una tradición democrática propician que los resultados cuantitativos de las elecciones reflejen mal los fenómenos cualitativos y sustanciales de la vida política mexicana. El fraude electoral fue una constante del período, pues de lo contrario no es posible explicarse, entre otras cosas, votaciones estatales en donde el candidato oficial recibió el 100% de los votos"².

"México entre 1911 y 1940 estuvo lejos de corresponder al ideal liberal democrático que, al menos en principio, debió encarnar. El problema no fue sólo la manipulación de los votos, sino también y sobre todo la debilidad de la oposición; los programas de estos opositores resultaron ser casi siempre meras variantes de los que presentaron los candidatos oficiales, pues de hecho todos los participantes en las contiendas electorales se legitimaban como herederos directos de los idearios de la Revolución mexicana. Prácticamente ningún candidato ondeó de manera franca la bandera de la reacción. Los líderes que abiertamente se

² Meyer Lorenzo. "La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales 1911-1940. Las Elecciones en México evolución y perspectivas". Pablo González Casanova Coordinador. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Siglo Veintiuno. 1993. Pág. 69.

opusieron a la letra y al espíritu de la constitución de 1917, como fue, por ejemplo, el caso de Félix Díaz, Manuel Peláez o los cristeros, simplemente desdeñaron la vía electoral como forma de enfrentar a los revolucionarios y prefirieron el camino de las armas”³.

“La Revolución mexicana tuvo como meta inicial un programa político bastante escueto y que en realidad difícilmente se puede considerar revolucionario. Francisco I. Madero y sus partidos directos legitimaron su rebeldía con los principios del llamado Plan de San Luis de 1910, que era básicamente un documento político que exigía el respeto al voto y al proceso electoral así como la implantación de un principio que asegurara que no se repetirían las condiciones que habían dado lugar a la dictadura de Díaz⁴. Así pues, en su origen. La Revolución no fue más que un levantamiento a favor de la democracia liberal, cuyo espíritu había sido sistemáticamente violado por el antiguo régimen y cuya práctica se desconocía en México”⁵.

5.1.1.- LEY ELECTORAL DE 1917-1918.

La bandera inicial de Carranza y sus seguidores fue el Plan de Guadalupe, firmado en Coahuila el 30 de marzo de 1913. La esencia de este documento era la necesidad de castigar el asesinato de Madero y la consiguiente violación a la voluntad popular que lo había designado Presidente de la República.

La ferocidad de la lucha contra la dictadura Huertista volvió a revivir en la contienda entre las facciones revolucionarias. El poder se disputó por las armas y no por los votos. Los carrancistas ganaron la partida y en 1916, mientras batían los remanentes del villismo y del zapatismo, Carranza convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que reformara la Carta Magna de 1857 de acuerdo con las nuevas realidades. Parte integral de la convocatoria fue la promulgación de una nueva Ley Electoral.

Para reglamentar las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se pone en vigor la ley electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que entró en vigor la Constitución. Las elecciones se produjeron un

³ Ibidem.

⁴ De ahí su lema de “sufragio efectivo, no-reelección”.

⁵ Meyer Lorenzo. Op. Cit. Pág. 71.

poco más de un mes después, el 11 de marzo del mismo año y en ellas Venustiano Carranza llegó a la Presidencia de la República. Se trató de una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental, y hasta insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral.

“Entre sus innovaciones se encontraban las limitaciones para que se formaran partidos políticos exclusivamente en favor de una raza o creencia religiosa. Los partidos podrían estar representados en las casillas electorales, pero los votantes debían escribir el nombre de sus candidatos en las boletas. En caso de que el votante fuera analfabeto -situación en la que se encontraban la mayoría de los mexicanos-, deberían informar en voz alta el nombre de su candidato, lo que desde luego abría una ancha puerta a la manipulación del voto”⁶.

Estas elecciones se efectuaron conforme a la ley electoral recientemente promulgada. Para ese entonces el cargo de vicepresidente, que tantas discordias y problemas había causado en el pasado había sido eliminado; el periodo presidencial disminuyó de 6 a 4 años, y la elección del Presidente sería similar a la de los diputados y senadores, es decir, en forma directa y por medio de sufragio universal.

“El 2 de julio de 1918, Carranza, ya en su carácter de Presidente Constitucional, promulgó una nueva ley electoral que, con modificaciones, se mantendría en vigor hasta enero de 1946. Esta ley fue muy específica en relación con la forma que deberían tener las boletas, de tal suerte que por primera vez los nombres de los candidatos registrados vendrían impresos y coloreados, con lo cual el secreto del voto se facilitaba para quienes no supieran leer ni escribir. Sin embargo, este avance en la efectividad del voto se neutralizó en gran medida por el hecho de que se dio a los presidentes municipales el control del proceso electoral, lo que puso en sus manos los instrumentos principales para la alquimia electoral que habría de caracterizar al sistema por mucho tiempo”⁷.

“Esta ley estuvo vigente un largo período de más de 28 años y en sus aspectos más importantes prescribía el voto secreto y los requisitos que los partidos

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

debían cumplir para participar en lo que la ley llamaba las operaciones electorales”⁸.

“Las características que esta ley prescribe a los partidos han sido recogidas en todas las posteriores reglamentaciones. Hay que tener en cuenta que hasta entonces el país no contaba con una experiencia significativa en materia de partidos y de elecciones, pues recordemos que durante el porfiriato, las elecciones se desarrollaron a través de clubes electorales que se organizaban, efímera y débilmente, en vísperas de elecciones y desaparecían o permanecían en un estado latente, cuando aquellas se consumaban. Don Porfirio y sus jefes políticos, por otra parte, no dejaron surgir clubes electorales opositores”⁹.

La Constitución de 1917 depositó el poder Legislativo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La de Diputados era renovable en su totalidad cada 2 años, siendo electos por los ciudadanos mexicanos varones. Había un diputado propietario por cada 70 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil. Los senadores, a su vez también serían electos en forma directa por los mismos electores, pero la declaratoria de su elección correspondería a la Legislatura Local; el Senado sería renovable por mitad cada dos años, durando 4 años en su encargo cada senador. Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y sus resoluciones serían definitivas e inatacables. Bajo este contexto, la ley reglamentaria para la elección de los poderes federales ponía de manifiesto un sistema de “mayoría relativa”.

La ley electoral del 2 de julio de 1918 sufrió modificaciones en 1920, 1921, 1931, 1942, 1943; en lo que respecta a: la fecha para la celebración de elecciones o periodos electorales, ampliación de número de habitantes correspondientes a cada distrito o sección electoral, autoridades electorales, listas electorales o recursos; fueron entre muchas otras las más importantes; pero que sin duda alguna, ninguna de ellas trató de intensificar la participación de la

⁸ Estos requisitos consistían en: 1) Que los partidos hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos por lo menos, 2) que la asamblea haya elegido a una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste, 3) que la misma asamblea haya comprobado un programa político y uno de gobierno, 4) que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal, 5) que no lleve denominación religiosa ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia, 7) que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente y ante el mismo plazo, 8) que la junta directiva y las sucursales que de ella dependen; nombren sus representantes en las diversas municipalidades, durante los plazos fijados por la ley. Cfr. “Las Elecciones en México evolución y perspectivas”. Pablo González Casanova Coordinador, artículo de Paoli Bolio, Francisco José. Op. Cit. Pág. 130.

⁹ Ibidem.

oposición en los órganos de gobierno, es decir, no existió modificación que fuese encaminada hacia los sistemas electorales.

5.1.2.- LEY ELECTORAL DE 1946.

Fue enviada al Congreso en diciembre de 1945, a aprobada el 7 de enero de 1946. El grado de complejidad de esta ley es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, las disposiciones establecieron procedimientos muy difíciles de llenar. Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Contar con un número de miembros no menor de 30,000 en la República siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente con por lo menos mil ciudadanos en cada una;

b) Obligarse a normar su actuación pública por la Constitución Federal y a respetar las instituciones que ella establece;

c) Hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;

d) Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, lo que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial;

e) Organizarse conforme a las bases que establece la ley;

f) Obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos y

g) Formular una declaración de principios y un programa político que contenga las finalidades y el señalamiento expreso de los medios que pretenden adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

“Estas disposiciones tenían un doble propósito: primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que

aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera, tal como ocurrió con las experiencias del vasconcelismo y del almanismo¹⁰.

La Ley también exigía que los estatutos de los partidos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados y un sistema de sanciones para aquellos de sus componentes que violen los principios morales o políticos del partido¹¹.

Los órganos fundamentales de los partidos, según esta norma, deberían ser, por lo menos, una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria.

Todos los elementos anteriores exigen organismos y relaciones partidarias no previstos antes, que empujan a la obtención de un grado mayor de cohesión y permanencia: por otro lado, facultan a las autoridades para intervenir en la vida interna de los partidos. Estas facultades se han usado poco, pero están en la ley a partir de entonces como un elemento más en manos del sistema.

“Es decir, otorgó al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimular o de plano impedir ciertas candidaturas independientes. En adelante, no habría que esperar a las elecciones para contrarrestar fuerzas políticas contrarias al gobierno”¹².

La ley de 1946 permitía una forma especial de registro a los partidos políticos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia. La fracción 12 de su artículo transitorio establecía que tales partidos tenían diez mil miembros y trescientos en cada uno de la mayoría de los estados de la República. Los tres partidos que existían en el momento, PRI (cambió su nombre de PRM a PRI antes de la promulgación de la ley), PCM y

¹⁰ Paoli Bolio, José Francisco, Op. Cit. Pág. 146.

¹¹ Todos estos elementos se conservan en las leyes posteriores.

¹² La intervención de éste en la vida de los partidos, la anticipación para que estos pusieran todas sus cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un fruto mucho más apetecido: mayor legitimidad. Cfr. Paoli Bolio José Francisco. Op. Cit. 146-147.

PAN, se acogieron a ese transitorio. De esa manera, el PCM obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, el PRI y el PAN lo obtuvieron el 30 del mismo mes y año.

La ley de 1946 es muy significativa porque establece el patrón legislativo y estructura todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973, que queda en vigor hasta fines del año de 1977. Encaminada sin duda alguna a tratar de menguar el crecimiento de la oposición no sólo en el contexto nacional sino a nivel municipal y estatal, de tal forma que con esta ley si bien es cierto se trato de propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas, el interés principal del gobierno fue el de controlarlas y mermarlas en sus avances políticos-electorales.

5.1.3.- LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1951.

Siendo presidente de la República Miguel Alemán, el Congreso de la Unión abrogó la ley electoral anteriormente analizada y expidió la presente que habría de regular las elecciones federales de 1952, en las cuales obtuvo la presidencia Adolfo Ruiz Cortines.

Se publicó el 4 de diciembre de 1951. Mantiene la misma estructura que la ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro.

En lo que a partidos políticos se refiere, si bien en los ordenamientos anteriores tampoco había la posibilidad expresa de que los partidos políticos regionales o locales pudiesen participar en las elecciones federales, la nueva disposición sí lo deja ver de manera muy clara. Los partidos políticos registrados son considerados auxiliares de, los organismos electorales, aunque comparten con ellos el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Señala la prohibición expresa de que los sistemas de elección interna para designar a los candidatos del partido, no podrían consistir en actos públicos que se asemejaran a las elecciones constitucionales.

En cada elección, solamente tenían derecho a intervenir como partidos políticos, las agrupaciones constituidas conforme a esta ley, que hubiesen obtenido su registro en la Secretaría de Gobernación, por lo menos un año antes

de la fecha de aquélla. Solamente los partidos podrían registrar candidatos a los cargos de elección popular.

“Podían ejercer el derecho de voto, es decir eran electores todos aquellos mexicanos varones mayores de 18 años, si eran casados, y de 21 años cuando no lo eran, que estuviesen en goce de sus derechos políticos y se hayan inscritos en el *Registro Nacional de Electores*. Y como impedimento innovador a comparación de las legislaciones anteriores sólo se le agregó el de carecer de credencial de elector”¹³.

A partir de esta ley se crea el Registro Nacional de Electores como dependencia de la Comisión Federal Electoral; corresponde al Registro: mantener al corriente el registro de los ciudadanos, expedir las credenciales de electores, así como formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el padrón electoral¹⁴.

5.1.4.- LAS REFORMAS DE 1963 Y 1971.

“Con el decreto publicado el 28 de diciembre de 1963 que reformo diversos artículos de la ley electoral de 1951, siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos. Posiblemente con el propósito de regenerar el foro electoral y canalizar hacia él las tensiones y movimientos que se producía en forma de movilizaciones masivas y activismo en el campo de las relaciones colectivas, se

¹³De conformidad con la ley electoral de 1946, no podían ser electores: los sujetos a interdicción judicial; los asilados en establecimientos para toxicómanos o enfermos mentales; los que estuviesen sujetos a proceso criminal por delito que mereciese pena corporal; los que estuviesen extinguiendo una sentencia de pena corporal; los prófugos de la justicia; los condenados a la suspensión del voto; los condenados por sustracción o falsificación de votos; los privados de la tutela por mal manejo de fondos o infidelidad; los ebrios consuetudinarios y los vagos y mal vivientes; los mendigos habituales y los que vivan de la beneficencia pública y privada; los que tuvieren o hubiesen tenido casa de prostitución pública o clandestina; los tahúres y los que viviesen a expensas de una mujer pública. Estas mismas restricciones eran impuestas a los elegibles para los cargos de diputado o senador. Op. Cit. Pág. 410.

¹⁴ Cabe señalar que el 7 de enero de 1954 siendo presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines, se publicó el decreto que reformaba diversos artículos de la Ley Electoral de 1951, mismo que en el cual se elevó el requisito del mínimo de afiliados que deberían tener los partidos políticos de 30 mil a 75 mil; se reconoce en la legislación secundaria el derecho de voto de la mujer mexicana, sujetándolo a las reglas conocidas con respecto a la edad, el goce de los derechos políticos y la inscripción en el Registro Nacional de Electores.

reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, introduciéndose el llamado sistema de diputados de partido¹⁵.

La reforma que empezó a gestarse en 1962 implicó la modificación de dos artículos constitucionales, el 54 y el 63, y posteriormente de la Ley Federal Electoral. Este es un antecedente significativo de la más reciente reforma política, que también introduce cambios constitucionales y a la ley electoral¹⁶.

Con la reforma se buscaba alentar a la decaída posición. Este objetivo fue ampliamente logrado, ya que la oposición (PAN, PPS y PARM), obtenían diputados cada tres años. Para obtener diputados de partido, era necesario que las organizaciones nacionales registradas como tales obtuvieran el 2.5 por ciento de la votación nacional. Quienes obtenían ese porcentaje tenían derecho a cinco diputados de partido. Por cada medio por ciento que excediera tal porcentaje, un diputado más hasta llegar a veinte, descontando los que hubieran obtenido en los distritos por mayoría.

“Agregaba la iniciativa que ante la imperiosa necesidad de conservar la ya entonces vieja tradición mexicana del sistema de mayoría, y ante la urgencia de dar un legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios, se llegó a la conclusión de que sin adoptar el sistema de representación proporcional, ni abandonar el de mayoría relativa, podía configurarse un nuevo modelo que, en los términos de la iniciativa presidencial, sería netamente mexicano; o sea el de diputados de partido¹⁷.”

“El debate se llevó a cabo en el seno de la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al artículo 54 constitucional, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de los partidos políticos lo cual, tuvo una onda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos existentes, dando lugar a un razonamiento de los

¹⁵ A criterio del licenciado Javier Orozco Gómez, la figura llamada diputados de partido, “en realidad fue un sistema de representación de mayorías, creado por los ideólogos mexicanos en respuesta a demandas concretas de los grupos contrarios al sistema y que resultó eficaz en su momento, para otorgar representación a quienes no podrían obtener la mayoría en las contiendas electorales” Orozco Gómez Javier. “El Derecho Electoral Mexicano”. Edit. Porrúa 1993, pág. 3.

¹⁶ Sin duda alguna esta fue una de las reformas de mayor trascendencia política que se introdujo a la Constitución del 17 hasta esa época.

¹⁷ Ibidem.

debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la cámara y en general, el poder Legislativo, ante la opinión del electorado”¹⁸.

“En 1971 ante la debilidad de la oposición que no había podido consolidar verdaderos partidos políticos, se introduce un cambio en la legislación electoral: se baja el porcentaje para obtener diputados de partido al 1.5 por ciento de la votación nacional. Con ese porcentaje se obtenían los primeros cinco diputados, y por cada medio por ciento extra se tendría derecho a un diputado de partido más, hasta llegar a 25. Tales reformas del Presidente Echeverría implicaron también modificaciones constitucionales”¹⁹.

“Otras modificaciones de cierta consideración fueron los cambios constitucionales que permitieron candidatos a diputados y senadores con menor edad. Antes, los candidatos a diputados debían tener 25 años al día de la elección, los candidatos a senadores 35. La reforma del 71 permitió que los primeros lo fueran a los 21 años y los segundos a los 30”²⁰.

5.1.5. - LAS REFORMAS DE 1977.

La reforma política introducida en 1977, siendo presidente de la República José López Portillo, incorporó a la vida política de México una serie de elementos esenciales que permanecen hasta la fecha y que, en algunos aspectos modificaron sustancialmente las líneas generales para la organización electoral a partir de la ley de 1946, particularmente en el caso del sistema de representación política al formalizar “el sistema de representación por mayoría con lista proporcional adicional o sistema segmentado”²¹ (300 diputados de mayoría relativa y hasta 100 diputados de representación proporcional; artículo 54 constitucional 1977); al mismo tiempo que se desarrollaron y ampliaron el tema relativo a prerrogativas de los partidos políticos, introducido en la ley inmediata anterior de 1973. Pero es posible que la doble vía para registro de los partidos políticos, así como la posibilidad de su fusión, sean los rasgos más distintivos de esta reforma, puesto

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ El propósito de incrementar la cuota de diputados de partido en cinco más tenía la finalidad de compensar un poco a una oposición políticamente poco gratificada y sumamente útil en términos de la legitimidad que proporcionaba el sistema. Cfr. Paoli Bolio francisco José. Op. Cit. Pág. 152, 153.

²⁰ Ibidem.

²¹ SUPRA Capítulo 4.4.4.3.1

que permitieron el aglutinamiento de fuerzas políticas de la derecha y de la izquierda mexicana.

Previo a la promulgación de la ley, se presentó la iniciativa presidencial para modificar 17 artículos constitucionales, a saber: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97, y 115. La exposición de motivos de esa iniciativa de reformas constitucionales empieza reconociendo que hay contradicciones en la sociedad y que es necesario resolverlas pacíficamente, a través de instituciones. Dice el Presidente en esa exposición: "...buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios; para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación en la contienda cívica".

"De los artículos constitucionales modificados, afectan directamente al sistema político electoral los siguientes: el 41, que se refiere a los partidos políticos; el 52, que prescribe el sistema mixto con dominante mayoría y ampliación de los diputados hasta 400; el 54, que establece las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales; el 55, que establece el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales, de ser originarios de alguna de las entidades federativas que la circunscripción comprende; el 60, que se refiere al sistema de autocalificación y a la integración del colegio electoral, con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional (este último artículo también establece que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio, sin que la Corte tenga ninguna facultad decisoria, sino sólo para emitir su opinión); el 73, que establece que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal y que la ley determine serán sometidos a referéndum; el 97, que permite a la Suprema Corte investigar de oficio hechos que sean violatorios del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión; finalmente, el 115, que establece que en municipios de más de 300 habitantes se introducirá el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y que en las entidades se establecerá el sistema de diputados locales de minoría. Ambas disposiciones dentro de las modalidades de cada legislación"²².

²² Ibidem.

5.1.5.1.- LA FUERZA MOTRIZ QUE IMPULSO LA REFORMA

“En primer termino, hay que señalar que dada la relativa desorganización formal-estructural de las fuerzas de oposición en México, la reforma política de 1977 fue auspiciada -intelectual y legislativamente- en sus líneas fundamentales por el propio Estado, concientizado como lo estaba de que se fraguaba clandestinamente la posibilidad de un desbordamiento social. En este sentido, el Estado mexicano diseñó -en un claro ejercicio deliberado de ingeniería electoral- el andamiaje electoral con el que se buscaba reorientar institucionalmente la energía opositorista al régimen que se estaba canalizando peligrosamente fuera de los causes legales del marco constitucional mexicano.”²³

“Ahora bien sin duda, fue la inconformidad social existente en México la que dio origen a la reforma política de 1977, y no únicamente un acto de inspiración graciosa, la que alentó la apertura política, pero debido a que dicha inconformidad carecía de legitimación jurídica y de una forma institucionalizada, el partido hegemónico - en aquel entonces- pudo - cómodamente, y casi decidiendo unilateralmente que tan lejos llegaría- establecer un régimen jurídico-electoral que buscaba “nutrir” a las minorías, que en esa etapa no representaban una competencia electoral real para el Partido Revolucionario Institucional, que hiciera peligrar su dominio. Esta holgura y comodidad del régimen imperante en el diseño de una legislación electoral no se volverían a presentar en México.”²⁴

5.1.5.2.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1977 (LOPPE).

Presentada por el Ejecutivo el 5 de diciembre de 1977, ante el H. Congreso de la Unión, con origen en la H. Cámara de Diputados; sometía a su consideración “la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”, conforme a la siguiente *exposición de motivos*:

²³ De Andrea S. Francisco J. El Hilo Conductor de las Reformas Constitucionales Electorales en México: 1946-1996. Ochenta Aniversario de la Constitución Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República LVI Legislatura. México 1997. Pág.23-24.

²⁴ Ibidem.

“CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

“Partimos de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad. El poder político en la sociedad es uno solo, y no tiene otro origen que la voluntad del pueblo. La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad y pone a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias, que combinadas, permiten configurar la verdadera voluntad de la nación”²⁵.

“La Reforma Política representa la decisión de fortalecer el estado de derecho y vigorizar las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social. Para ello hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público”²⁶.

“Al haberse establecido en nuestra Carta Magna nuevos y mejores cauces para la participación de los ciudadanos y para una integración más completa de la representación nacional, es el momento de proponer a vuestra soberanía el ordenamiento jurídico que desarrolle y concrete el contenido de los principios que hoy son ya normas constitucionales”²⁷.

“Hemos sido guiados por la idea de que la democracia, significa la igualdad política de los ciudadanos. A través del principio de las mayorías se ha visto, sin embargo, que éstas, las mayorías, excluyen la gravitación, el peso e inclusive la voz de las minorías. La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo”²⁸.

“Tenemos la certeza de que en esta iniciativa se hacen concretos los derechos de las minorías y se garantizan los de la oposición y con ello damos firmes pasos en la consolidación y depuración de la democracia mexicana”²⁹.

²⁵ Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. www.cddhcu.gob.mx.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

“No está en la naturaleza de la Ley el de transformar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción y a encauzarla. Es, en todo caso, la práctica la que consolida y hace avanzar a la sociedad. Por ello, ciudadanos, agrupaciones, partidos, opinión pública y gobierno, unidos por la norma, somos responsables del progreso democrático de la nación”³⁰.

“La Iniciativa de Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sistematiza los diferentes temas y materias que la integran y que se sintetizan en dos grandes rubros: Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”³¹.

“Esto planteó la necesidad de cambiar el nombre tradicional de Ley Electoral por otro que, más acorde con sus lineamientos fundamentales, permitiera definir, a partir del enunciado, su contenido.

“Se desarrolla a través de cinco títulos que permiten el tratamiento claro y metódico de los temas y facilita su comprensión y manejo, logrando imprimirle la sencillez que debe caracterizar el ordenamiento destinado a ser interpretado y aplicado por miles de ciudadanos, en cuyas manos estará la responsabilidad de darle vigencia en los procesos donde se expresa la voluntad popular.”³²

“El Título Primero de esta iniciativa de Ley trata inicialmente lo relativo a la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Fija requisitos de elegibilidad y motivos de inelegibilidad en el caso de candidatos a diputados y senadores”³³.

“El nuevo sistema electoral mixto que la Reforma Constitucional ha introducido para integrar la Cámara de Diputados plantea la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa pueden figurar al mismo tiempo en las listas regionales para la elección por representación proporcional: la iniciativa se pronuncia por la incompatibilidad. De no establecerse dicha incompatibilidad, se podría propiciar inequidad para los

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Los títulos en que se dividió el proyecto de Ley son los siguientes: Título primero: De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. De las organizaciones políticas; Título segundo: De la organización electoral y la preparación de la elección; Título tercero: De la jornada electoral; Título cuarto: De los resultados electorales; Título quinto: De lo contencioso electoral. Ibidem.

³³ Ibidem.

candidatos, ya que sólo un número reducido en ellos tendría dos posibilidades de acceder a puestos de representación popular, en tanto que el resto sólo contaría con una; se daría lugar a una confusión por parte del electorado, que encontraría el nombre de un mismo candidato en las dos boletas electorales y, por otra parte, se quebrantaría la autonomía de la elección, principio esencial de un sistema electoral mixto³⁴.

“Partiendo de las innovaciones que introduce el Artículo 41 de la Constitución, la Iniciativa reglamenta en términos concretos la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos; su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a los ciudadanos, señalando, además, sus derechos, obligaciones y prerrogativas”³⁵.

“De acuerdo con este enunciado, en la Iniciativa se establece que un partido con registro condicionado obtendrá el definitivo cuando logre el 1.5% de la votación en la elección que participe y se prevé que el partido político nacional que en dos elecciones consecutivas no logre ese porcentaje de votación pierda su registro”³⁶.

“Con el fin de asegurar que los partidos políticos desarrollen su actividad en todo tiempo y que ésta no sólo circunscriba a los procesos electorales, en la Iniciativa se consigna la posibilidad de que, mediante la constitución de frentes, puedan aliarse, confederarse o unirse, para alcanzar objetivos políticos compartidos de indole no electoral, mediante estrategias específicas y comunes”³⁷.

“Dentro del propósito antes señalado, de garantizar la actividad permanente de los partidos políticos, en la Iniciativa se prevé que éstos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con tiempo en la radio y la televisión. Se establece que los partidos determinarán libremente el contenido de sus programas, los cuales podrán ser de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas, o si así lo desean, podrán tener un carácter mixto”³⁸.

³⁴ Conforme al presente trabajo y mi apreciación es un Sistema Mixto con predominante mayoría y lista de representación proporcional adicional o sistema segmentado.

³⁵ Diario de los Debates. H. Congreso de la Unión. Op. Cit.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

“El Título Segundo, denominado “De la organización electoral y de la preparación de la elección”, es el más extenso. Entre las innovaciones más relevantes destacan las relativas a la integración y las funciones de los órganos electorales”³⁹.

“En la Comisión Federal Electoral participarán, con derecho a voz, los comisionados de los partidos con registro condicionado. Como Secretario de la Comisión, fungirá un Notario Público, que será designado de la terna que proponga el Colegio de Notarios del Distrito Federal”⁴⁰.

“En lo relativo a las atribuciones de este organismo, destacan la correspondiente al registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales; anteriormente, la facultad para el registro de los partidos políticos era competencia de la Secretaría de Gobernación. También se establecen como nuevas funciones de la Comisión Federal Electoral las que se relacionan con el principio de representación proporcional en las elecciones de diputados”⁴¹.

“Por otra parte, la iniciativa recoge el interés general por un padrón electoral fidedigno, instituyendo procedimientos técnico-censales, por secciones electorales”⁴².

“En acatamiento de la disposición constitucional, se establecen las fórmulas electorales para instrumentar el principio de representación proporcional que se introduce en nuestro régimen electoral. La Fórmula de Representatividad Básica y la Fórmula de la Primera Proporcionalidad, son mecanismos técnicos de aplicación alternativa que coadyuvarán con el propósito de hacer de la Cámara de Diputados, reflejo de la composición política nacional. Se precisa su estructura y operación de forma tal que no cause dificultad alguna su comprensión y manejo”⁴³.

“Paralelamente y vinculada a la determinación de las fórmulas electorales, se estatuye la facultad de la Comisión Federal Electoral para

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

determinar el número de circunscripciones plurinominales, que no podrá ser mayor de cinco, así como su magnitud y demarcación”⁴⁴.

“La nueva concepción y estructura de la Iniciativa obliga a remodelar, tanto en lo cronológico como en lo procedimental, el registro de candidatos. Los candidatos a diputados por mayoría relativa, senadores y Presidente de la República, podrán ser registrados ante los organismos electorales competentes del 1o. al 15 de marzo, y de esta fecha al 30 del mismo mes, los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Se estipula lo anterior para cumplimentar la disposición constitucional, en el sentido de que sólo los partidos políticos que registren en 100 distritos electorales uninominales tienen derecho a registrar listas completas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional”⁴⁵.

“Los Títulos Cuarto y Quinto aparecen, en cuanto al contenido de las materias que regulan, estrechamente vinculados en el desarrollo del proceso electoral. En efecto, el régimen de nulidades y recursos que se establece aparece concebido en el contexto de las diversas instancias y secuencias que se inician con el escrutinio realizado en las casillas, pasando por los cómputos distritales para conducir en la calificación que realiza el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso de la Unión. Su expresión coherente y lógica permite integrar en la Iniciativa, por vez primera, un verdadero sistema contencioso electoral”⁴⁶.

“Los recursos que se prevén contra actos de los organismos electorales son: a) inconformidad, b) protesta, c) queja, d) revocación y e) revisión, además del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los motivos de su procedencia, así como el organismo encargado de su recepción, trámite y resolución se precisan con detalle en el cuerpo de la legislación que se propone”⁴⁷.

“Con la Reforma Política ahondamos en la democracia para igualar oportunidades; buscamos crear nuevas alternativas, abrir otros caminos para la

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica nuestras contradicciones”⁴⁸.

“La Reforma Política la promoveremos a través de las modificaciones y adiciones constitucionales, de las disposiciones contenidas en la presente Iniciativa y de los pasos que en el futuro daremos. Estoy seguro de que con ella avanzaremos en la consolidación de nuestro presente y sentaremos las bases para una sociedad más justa”⁴⁹.

5.1.6. - REFORMA POLITICO-ELECTORAL DE 1986.

“Esta reforma de carácter político-electoral y de fecha 15 de diciembre de 1986, modificó los artículos 52,53,54,56,60 y 77 constitucionales; es decir seis artículos en total, además un artículo transitorio: el decimoctavo, que disponía: “los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del 1° de septiembre de 1988 al 31 de Octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1° de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991”. En el artículo 52 se aumentaba de 100 a 200, el número de Diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; es decir, al conservarse el mismo número de 300 Diputados electos por mayoría, aumentaban estos a un total de 500, en lugar de los 400 que existían hasta esa fecha. El segundo párrafo del artículo 53 que tuvo que variarse en consecuencia para establecer que en la elección de dichos 200 Diputados se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales, siendo que el texto vigente hasta ese entonces se tenía establecido que para la elección de los 100 Diputados de representación proporcional, “se constituirán hasta cinco circunscripciones.”. Siendo el artículo 54 el que contuvo los principios fundamentales para la elección de dichos 200 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, sería modificado en su preámbulo, en dicho sentido, y en sus fracciones II, III, y IV de la siguiente manera:

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ “Diario de los Debates diciembre 1977”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. www.cijdhu.gob.mx.

II. Tendrán 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 su número de constancias de mayoría relativa, represente el 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”⁵⁰.

“Lo anterior significa, que si un partido se encontraba dentro de alguno de los supuestos del artículo 54, no tenía derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional, aún cuando hubieran alcanzado el 1.5% de la votación emitida en las listas regionales de las cinco circunscripciones. Cabe señalar que en relación a la determinación del porcentaje de los incisos A) y B) se extienden a la votación nacional efectiva, éste se contrae, para su calculo, a la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones que deberá ser superior al 1.5% por lo que se sigue distinto criterio”⁵¹.

“De acuerdo con la fracción III del artículo 54, el partido que cumpliera con lo dispuesto con las fracciones I y II del mismo, les serían asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. Asimismo estableció que la ley determinara las normas para la aplicación de la fórmula que se observara en la asignación; en todo caso para dicha asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes”⁵².

“En los términos de la fracción IV del 54 constitucional, las reglas para la asignación de escaños por este sistema eran:

1.- Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje

⁵⁰ Sayeg Helú Jorge. “Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)”. Edit. Porrúa. México 1988. Pág. 101-102.

⁵¹ Orozco Gómez Javier. Op. Cit. Pág. 72-73.

⁵² Ibidem.

del total de la Cámara inferior a su referido porcentaje de votos tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos por el principio de RP hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

2.- Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de toda la Cámara aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

3.- 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.

4.- En el supuesto anterior y en caso de empate en el número de constancias de mayoría absoluta de la Cámara, será decidida a favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa⁵³.

“Este sistema buscó conservar el sistema electoral mixto, con un aumento de la representación proporcional, pero dentro del marco de un predominio del sistema de mayoría. Bajo el nuevo sistema se obtiene otra ventaja, que consiste en atemperar el fenómeno de los sobrerrepresentados al operar al interior del sistema. De esta manera, los partidos mayoritarios se vieron favorecidos por este sistema, al aumentarse el mínimo porcentual que les correspondía en la Cámara de Diputados de 25% a un 30% de ésta⁵⁴.”

5.1.6.1.- EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL.

En cuanto a la reglamentación de las reformas constitucionales mencionadas, se creó el Código Federal Electoral de 1987 que incluye

⁵³ Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. Pág. 102-103.

⁵⁴ Como podemos recordar, el mínimo asegurado a la oposición en la legislación anterior era de 100 diputaciones de un total de 400, mientras que la reforma de 1986, al establecer un máximo de 350 escaños para la mayoría, fija un mínimo de 150 diputaciones para la oposición. Cfr. Orozco Gómez Javier. Op. Cit. Pág. 74.

disposiciones novedosas que tienden a dar mayor acceso a partidos políticos en el proceso electoral y además les permiten una mayor organización de sus derechos.

“De entre las nuevas disposiciones mencionare algunas⁵⁵: la obligación de los partidos políticos de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales en donde participan, esto sin duda alguna vino a fortalecer la presencia de las ideologías partidistas en sector de la población, pues de esta forma la propuesta política se hace más oferente para los ciudadanos al permitírseles mayor acercamiento a éstos; otra disposición fue la de acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el propósito de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (disposición contenida en el artículo 51); se les otorgó a los partidos 15 minutos mensuales en la radio y la televisión, para cada uno de ellos (*art. 52*). En lo concerniente al régimen financiero de los partidos políticos se les atribuyó la prerrogativa de que se les asignara financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos (*art. 61-II y III*). El Código Electoral permite las coaliciones entre partidos políticos para contender en las elecciones, siempre y cuando se presenten a las elecciones bajo el registro y emblema del partido o partidos coligados, es decir, para que estos actúen como un solo partido (*art. 83 y 84*). En materia de padrón electoral se introdujeron reformas que buscaban hacerlo más confiable, se estableció una revisión anual del padrón, con su correspondiente actualización y depuración. Por lo que respecta al proceso electoral y a los organismos que lo tenían a su cargo, también hubo reformas; primeramente, se divide el proceso electoral en tres etapas: la de preparación de la elección, la jornada electoral y la posterior a la elección (*art. 158*). Así también se dispuso que la integración de la Comisión Federal Electoral siga siendo presidida por el Secretario de Gobernación, y por los representantes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Los partidos políticos no podrían tener más de 16 comisionados en la Comisión Federal Electoral. Se dispuso también que únicamente habría un voto y consecuentemente una sola boleta electoral, de tal forma que se eliminaba el sistema de doble boleta y doble voto para la elección de la Cámara de Diputados (*art. 244*). En lo que a materia jurídica procesal tocó, la reforma en comento fue vasta, ya que se realizó una depuración y sistematización de los recursos: aquellos que proceden durante la etapa preparatoria de la elección (revocación, revisión, apelación) y para impugnar los cómputos distritales y la validez de las elecciones

⁵⁵ Hago referencia ha estas innovaciones por considerar que han sido de suma importancia en cuanto avance democrático se refiere, sin embargo no profundizo en ellas por no ser materia del presente estudio.

(queja). Quedaron eliminados los recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación⁵⁶.

“Una de las principales innovaciones de este Código Electoral fue la creación de un Tribunal de los Contencioso Electoral, como organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos de apelación y queja, y cuyas resoluciones sólo podían ser modificadas por la Cámara de Diputados actuando en carácter de Colegio Electoral (art. 352)”⁵⁷.

5.1.6.2. FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN PARA LOS DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

“Con la fórmula de asignación prescrita en el código en comento, a partir de las normas constitucionales se trató de evitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario, estableciéndose que ningún partido podrá obtener más de 350 diputados equivalente al 70% de los miembros que integran la Cámara, aún cuando hubiesen obtenido un porcentaje superior. Ese porcentaje establece un sistema compensatorio a través del cual se mantiene el principio de mayoría relativa como dominante, frente el principio de representación proporcional que se adopta como única fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional la de primera proporcionalidad, con la cual se evita el empleo de otra fórmula para cada elección”⁵⁸.

“La fórmula denominada de primera proporcionalidad que se aplicaba para la asignación de curules, según el principio de representación proporcional, se integraba con los siguiente elementos:

- a) Cociente rectificado,
- b) Cociente de unidad, y
- c) Resto mayor

⁵⁶ Cfr. Orozco Gómez Javier. “El Derecho Electoral Mexicano”. Edit. Porrúa. México 1993. Pág. 91-98. y “Código Federal Electoral 1987”.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Secretaria Técnica de la Comisión Federal Electoral. “La Nueva Legislación Electoral Mexicana”. México 1987. Pág. 89-91.

1.- Por cociente rectificado se entiende el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por dos.

2.- Por cociente de unidad se entiende el resultado de dividir la votación efectiva, deduciendo los votos utilizados mediante el cociente rectificado entre el total de curules que no se han repartido.

3.- Por resto mayor de votos se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en las distribuciones de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad; el resto mayor podrá utilizarse cuando aún hubiese curules sin distribuir⁵⁹.

La aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad se aplicaba por circunscripción de la siguiente manera:

- I. Por el cociente rectificado se distribuían sucesivamente la primera y segunda curules a todo aquel partido político cuya aportación fuese una o dos veces dicho cociente, le eran asignadas las curules correspondientes;
- II. Para las curules que quedasen por distribuir se empleaba el cociente de unidad. De esta forma a cada partido político se le asignaban tantas curules como número de veces contenidas en el cociente de unidad, y
- III. Si después de aplicarse el cociente rectificado y el cociente de unidad quedaban curules por repartir, estas se distribuían por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

⁵⁹ Ibidem.

5.1.7.- LA REFORMA ELECTORAL DE 1989-1990.

En esta reforma presentada por el que en ese entonces fue presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, entre muchas otras adecuaciones tanto a la Constitución como a las leyes electorales, fueron sin duda alguna, no el impulso necesario para reconocer una verdadera democracia nacional, pero si representaron un avance significativo en la vida democrática-electoral de México, que se reflejaron en el avance de la oposición en el logro de escaños legislativos.

5.1.7.1.- REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Las modificaciones de que fue objeto el principio de representación proporcional, en lo referente a la asignación de los curules, aumentó algunos requisitos y disminuyó otros; se mantuvo el número de 200 diputados de representación proporcional, como el porcentaje de 1.5% del total de la elección votación emitida en las listas regionales, teniendo como bases generales para la asignación los siguientes criterios:

1) Que el partido político que desee registrar candidatos en las listas regionales, deberá acreditar que participa en por lo menos 200 distritos uninominales con candidatos a diputados⁶⁰.

Lo anterior tuvo como razón de ser a criterio de Lic. Javier Orozco Gómez " por el resultado en las últimas elecciones federales, donde las fuerzas políticas se equilibraron, predominando el partido oficial. Con los logros obtenidos por los partidos políticos que ocuparon la segunda y tercera fuerza electoral, se demostró la creciente participación ciudadana en los comicios, además, el crecimiento demográfico había sido significativo"⁶¹.

"El argumento de la comunidad política dominante, fue en el sentido de que si los partidos políticos nacionales acreditan candidatos en por lo menos 200 distritos electorales, reafirmaría por un lado, si tienen el carácter de nacional y no regional, por el otro, que cuentan con una suficiente presencia política en la

⁶⁰ En esta reforma se aumentó el requisito a los partidos políticos para que pudieran tener derecho a que les fueran asignados diputados por el principio de RP, ya que pasó de 100 que eran los que exigía como mínimo la fracción I del artículo 54 Constitucional, se modificó elevándose como requisito mínimo a 200.

⁶¹ Op. Cit. Pág. 120-121.

sociedad; quienes no lo lograsen, significaría que no contaban ni con militantes ni con simpatizantes que le dieran el apoyo necesario para contar con una imagen nacional⁶².

2) La fracción II del artículo 54 sostuvo el porcentaje del 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, que todo partido político tenga el derecho a que se le asignen diputados bajo el principio de representación proporcional⁶³.

Se dispuso que los partidos políticos que cubrieran estos dos requisitos, se les podría asignar diputados bajo el principio de representación proporcional, de acuerdo a lo que dispusiera la ley y atendiendo a las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados por ambos principios; esto par evitar la subrepresentación de los partidos, y poder contar con una Cámara equilibrada en cuanto a fuerzas políticas.

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, le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para la representación de la Cámara, por ambos principios, que corresponda en su caso al porcentaje de votos obtenidos.

“En comparación a las reglas de asignación que surgieron en la pasada reforma electoral, a esta nueva disposición se le puede considerar como más justa, ya que no se deja fuera a partidos políticos minoritarios en la distribución de curules de representación proporcional, sino que se les atribuye a todos de acuerdo al porcentaje de votos emitidos a su favor; además de haber disminuido el porcentaje de votación obtenida.”⁶⁴

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

⁶² Ibidem.

⁶³ En esta fracción se suprimió el término de cinco circunscripciones plurinominales, como se establecía antes, dejando seguramente al nuevo órgano electoral el criterio de cuántas circunscripciones plurinominales existirán, para las elecciones.

⁶⁴ Orozco Gómez Javier. Op. Cit. Pág. 122

la Cámara. Se le asignarán también diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60% en la forma que determine la ley⁶⁵.

“Este inciso constituyó desde el punto de vista del Licenciado Javier Orozco Gómez del cual estoy y me encuentro totalmente de acuerdo; una ventaja para el partido político que lograre la mayoría en la Cámara de Diputados, pues no solo se le asignarían diputados de representación proporcional para completar la mayoría absoluta, sino que adicionalmente dos más, por cada 1% obtenida entre el 35 y 60%”.⁶⁶

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.

5.1.7.2. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE).

Como era de esperarse y atendiendo la norma jurídica desde el punto de vista de su jerarquía, a la reforma constitucional de diversos artículos le procedieron las adecuaciones a la legislación electoral, mismas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, en las que se establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que abrogó al Código Federal Electoral de 1987. Este nuevo ordenamiento jurídico electoral se compuso de 8 libros, 27 títulos, 82 capítulos, 372 artículos y 16 transitorios.

⁶⁵ Se trata en este caso de privilegiar la gobernabilidad de la asamblea, asegurando que exista un grupo parlamentario con mayoría, razón por la cual se le conoce como cláusula de gobernabilidad.

⁶⁶Ibidem.

5.1.7.3.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.⁶⁷

“La voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedimientos que garantizan la vigencia de la soberanía popular, ha sido acreditada con las sucesivas reformas a la legislación electoral que han permitido la ampliación del derecho al sufragio, a mayor número de mexicanos, la construcción de un sistema de partidos y su perfeccionamiento progresivo, una mayor y más plural participación ciudadana en la representación nacional, así como la consolidación del carácter institucional de las autoridades electorales”⁶⁸.

“En la actual etapa de nuestro desarrollo político se requiere la adaptación de las instituciones nacionales frente a los desafíos que plantea el proceso de modernización que vive México en un mundo en acelerada transformación”⁶⁹.

“En tal sentido, la presente iniciativa desarrolla en primer lugar los contenidos de las reformas introducidas en los artículos 5o., 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución, cuya trascendencia requirió la formulación de un nuevo ordenamiento que se propone sea denominado “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”⁷⁰”.

“La esencia de las reformas constitucionales estriba en el establecimiento de un sistema electoral que responde a la realidad política y al dinamismo en la emisión del sufragio; la creación de un organismo público que en forma objetiva e imparcial organice las elecciones y el Registro Nacional de Ciudadanos; la ampliación y perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral y el acotamiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales”⁷¹.

“El Libro Primero, relativo a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mantiene la tradición de nuestra legislación electoral al señalar el objeto del ordenamiento, los derechos y obligaciones políticos de los

⁶⁷ Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados 03-05-1989. www.cdhq.ureb.mx.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

ciudadanos y los sistemas electorales para la conformación de los órganos de gobierno”⁷².

“La iniciativa introduce cambios e innovaciones importantes. Así, se establecen criterios de interpretación para la aplicación de las normas del código, de conformidad con los principios de certeza, objetividad e imparcialidad que el mandato constitucional impone a la función electoral. De igual manera, se agrupan los sistemas electorales para la elección de Presidente, senadores y diputados, y se desarrollan las bases y reglas constitucionales para la elección de diputados por el principio de representación proporcional y las correspondientes fórmulas de asignación. La iniciativa establece un supuesto para la asignación, que si bien no está explícito en el artículo 54 de la Constitución, se deriva en forma indubitable de esa redacción, por lo que el legislador debe preverlo”⁷³.

“La nueva realidad política caracterizada por una más amplia competencia entre organizaciones políticas maduras, y la necesidad de impulsar un moderno sistema de partidos, llevan a proponer que una misma persona no pueda postularse como candidato a distintos cargos de elección popular, ni puede figurar simultáneamente como candidato a diputado por mayoría relativa y por representación proporcional en un mismo proceso electoral”⁷⁴.

5.1.7.3.1.- DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN.

Artículo 12.

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación emitida el total de los votos depositados en las urnas.

2. En la aplicación de los incisos b, c, o d, de la fracción IV del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de curules de representación proporcional se entenderá como votación nacional emitida y como votación

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

nacional, la que resulte de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

Artículo 13.

1. El otorgamiento de constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional, en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución, se realizará como sigue:

a) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida y ninguno alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, a cada partido político le serán otorgados de las listas regionales el número de diputados que requiera, para que el total de miembros con que cuente en la Cámara, corresponda al porcentaje de votos que obtuvo;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%;

c) Al partido político que haya obtenido más de 250 constancias de mayoría relativa y cuya votación sea el 35% o más de la votación nacional emitida y menor al 60%, le serán asignados de las listas regionales dos diputados adicionales por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación, y

d) Al partido político cuya votación sea equivalente al 60% o más de la votación nacional emitida y menor del 70% y cuyas constancias de mayoría relativa no representen su porcentaje de votación, le serán asignados de las listas regionales el número de diputados necesario para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios sea igual al porcentaje de votos que obtuvo.

Artículo 14.

1. Para la asignación de las curules de representación proporcional en el supuesto previsto por el inciso a), del artículo anterior se procederá como sigue:

a) Se determinará para cada partido político el número de curules por ambos principios que le correspondan, para que el total de miembros con que cuente en la Cámara sea igual a su porcentaje de votos;

b) Para determinar el número de diputados por el principio de representación proporcional que deben ser asignados a cada partido político, se restará del total de miembros que le correspondan según la operación descrita en el inciso anterior, el número de constancias de mayoría que hubiere obtenido;

c) Para distribuir los diputados de representación proporcional que correspondan a cada partido político por circunscripción plurinominal, se dividirá su votación nacional entre el número de curules de representación proporcional que le correspondan para obtener su cociente de distribución, y

d) La votación obtenida por cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que de cada circunscripción se le asignarán.

2. En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Artículo 15.

1. Para la distribución de curules de representación proporcional al partido político que se encuentre en alguno de los supuestos previstos por los incisos b, c, o d, del artículo 13 de este código, se procederá, para ese partido político, en los mismos términos del artículo 14 de este código.

2. Una vez realizada la distribución a que se refiere el párrafo anterior, se procederá a asignar a los restantes partidos políticos los diputados de representación proporcional que les correspondan, aplicando la fórmula de primera proporcionalidad.

Artículo 16.

1. La fórmula de primera proporcionalidad, se aplicará considerando que:

a) Del número de diputados asignables en cada circunscripción deberá deducirse el número de diputados que ya fueron asignados a un partido político en los términos del párrafo primero del artículo 15 de este código, y

b) De la parte de la votación nacional emitida que corresponda a cada circunscripción se deducirán los votos del partido al que primeramente se le asignaron diputados. La cifra que resulte de la deducción será la votación efectiva.

Artículo 17.

1. La fórmula de primera proporcionalidad consta de los siguientes elementos:

a) Cociente rectificado;

b) Cociente de unidad, y

c) Resto mayor.

Cociente rectificado: es el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules pendientes de repartir multiplicado por dos.

Cociente de unidad: es el resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre las curules que no se han repartido.

Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en las distribuciones de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese curules por distribuir.

Artículo 18.

1. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente rectificado se distribuirán sucesivamente la primera y segunda curules. A todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, le serán asignadas las curules correspondientes;

b) Para las curules pendientes de distribuir se empleará el cociente de unidad. En esta forma, a cada partido político se le asignarán sucesivamente tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad, y

c) Si después de aplicarse el cociente rectificado y el cociente de unidad quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

2. En todo caso, en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen en las listas regionales.

5.1.8.- LA REFORMA DE 1993-1994.

En preparación de las elecciones federales de 1994, los partidos políticos nacionales y el gobierno federal llevaron a cabo una reforma electoral que condujo la reforma constitucional, renegada en la legislación secundaria en los términos que a continuación se presentan.

5.1.8.1.- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Las reformas a ocho artículos de nuestra Constitución Política, permitió ampliar y mejorar la vida democrática, al adecuar las normas que rigen la integración del Poder Legislativo y las normas que regulan los procedimientos electorales.

La variedad de las opciones políticas partidistas reflejo el carácter diverso de nuestra sociedad y los intereses diferenciados y complejos de los distintos grupos sociales y de los ciudadanos en general.

Esta pluralidad política, para ser fortalecida y eficaz, requirió de un sistema de partidos competitivo, que presentare opciones políticas reales a los ciudadanos, que tuvieran la capacidad de reconocer, ordenar y representar los intereses diferenciados de la población. Un sistema de partidos que, de acuerdo a la norma, garantizara la elección de gobiernos y órganos de representación sustentados por el voto, capaces de crear consensos reales y efectivos.

Para alcanzar mayor transparencia en los procesos y garantizar su certeza, se proponen las modificaciones que otorguen la mayor eficacia en los distintos aspectos que se refieren a la preparación de las elecciones, en los que tienen que ver con la publicidad de los resultados y en los relacionados con la calificación electoral.

5.1.8.1.1.- COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

En cuanto a los trascendentales cambios en la composición de los órganos legislativos y en la mecánica de calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, se propuso en la correspondiente reforma a los artículos relativos al Libro Primero del Código de la materia, "De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión", para adecuar los artículos relativos a esta nueva circunstancia. De tal forma, sufren modificaciones los artículos 3o., 8o., 11, 19, 20, y 21.

Artículo 11

1...

2. Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales 3 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 1 será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con 3 fórmulas de candidatos.

3. En la lista a que se refiere el párrafo anterior, los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas de candidatos.

4. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

5. La Cámara se renovará en su totalidad, en elección directa, cada 6 años.

Artículo 12

1...

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

3. En la aplicación de la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de los diputados, se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del partido político al que se le hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del propio artículo 54 de la Constitución.

Artículo 13

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- a) Cociente de unidad y;
- b) Resto Mayor.

2. Cociente de unidad: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputados por distribuir.

Artículo 14

1. Para la aplicación de la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Primero se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, para lo cual:

I. Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad y,

II. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente de unidad quedaren diputados por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputados.

b) Si no es el caso de aplicar alguno de los límites señalados en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, se hará la distribución de los diputados conforme lo establece el artículo siguiente y;

c) En el caso de que se diere el supuesto de la fracción VII del artículo 54 de la Constitución se estará a lo dispuesto por los artículos 16 y 17 de este Código.

Artículo 15

1. Para la distribución de los diputados de representación proporcional que correspondan a cada partido político por circunscripción plurinominal, una vez realizada la asignación a que se refiere el artículo anterior, se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación nacional emitida, de cada partido político entre el número de diputados de representación proporcional que le corresponda, para obtener su cociente de distribución;

b) La votación obtenida por cada partido político en cada una de la circunscripciones plurinominales, se dividirá entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en cada circunscripción, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente.

Artículo 16

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Se determinará el número de diputados que corresponda asignar al partido político al que se tenga que aplicar cualquiera de los límites de las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución;

b) Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a dicho partido político se procederá en los términos señalados en el artículo anterior y;

c) Una vez realizada la distribución a que se refiere el inciso anterior, se procederá a asignar el resto de los diputados a los demás partidos políticos con derecho a ello en los términos del artículo siguiente.

Artículo 17

1. Para la asignación de los diputados a que se refiere el inciso c, del artículo anterior, se procederá como sigue:

a) Se deducirán de la votación nacional emitida los votos del partido político al que se le hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V o VI del artículo 54 de la Constitución;

b) Una vez obtenida la votación nacional ajustada a que se refiere el inciso anterior, se procederá a la asignación de diputados a cada partido político de acuerdo con su votación nacional, en los términos señalados por el artículo 13 de este Código. Para estos efectos, se entenderá como cociente de unidad el que resulte de dividir la votación nacional ajustada entre el número de diputados de representación proporcional pendientes de asignar y;

c) Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a cada partido político se procederá en los términos señalados en el artículo 15 de este Código.

Artículo 18

1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

5.2. LA TÉCNICA DE ST. LAGUË.

La técnica de ST. Laguë, es el método que fue utilizado para el programa de redistribución y distribución de los 300 distritos electorales en la República Mexicana, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 53 constitucional que a la letra dice: "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos Diputados de mayoría".

La aplicación de esta técnica consiste en dividir la población estatal correspondiente entre su factor que es el que resulte de dividir la población total del país según el último censo general de población entre 300 que es el número de distritos electorales a asignarse. En este caso, si el resultado fuera entre 2.00 y 2.49, se asumirá que la entidad contará con 2 distritos y si el resultado estuviera entre 2.50 y 2.99 se asumirá que esta entidad deberá tener tres distritos. Esta técnica redondea al entero más próximo.

El procedimiento para la asignación de distritos bajo esta técnica se realizó de la siguiente manera:

- Se obtuvo la población total del país según el censo de 1990: 81'249,645.
- El número de distritos por asignar: 300
- Por disposición constitucional cada estado debe tener al menos dos distritos.
- Se calculó el cociente entre la población total y 300 distritos. El resultado es igual a 270,832. Esta última cifra significa que cada distrito debe tener una población aproximada de 270,832.
- Se procedió a obtener la población de cada entidad federativa según el último censo general de población (1990). Se calculó la cantidad de distritos de cada estado tomando en cuenta el total de su población entre 270,832 (cuadro 1).

- En el cuadro 1 podemos observar que existen cuatro Estados que muestran que el total de su población entre 270,832 es menor a 2. Esto significa que alcanzan solamente 1 Distrito por Estado, pero por ley todos los Estados deben tener al menos 2 Distritos. Los Estados que se encuentran en esta situación y a los cuales se les asignarán por disposición constitucional 2 Distritos son: Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo. (Cuadro 2).
- El paso siguiente es calcular la población total del país con lo que resulte de restar la suma de las poblaciones de los Estados a los que ya se les asignaron 2 Distritos (cuadro 3).
- Entendiendo la operación anterior deducimos que restan por repartir 292 Distritos (300-8).
- Posteriormente, se determina un nuevo cociente electoral que es lo que resulte de dividir 79,474,909 entre 292, que nos sirve para obtener el nuevo tamaño del Distrito en términos del número de habitantes. Lo que nos da un cociente de 272,174.
- Ahora bien, para determinar el número de Distritos que corresponden a cada Estado se prosigue a determinar cuántas veces cabe el cociente de población en la población censal de cada uno (cuadro 4).

Cuadro 1

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION CENSAL EN 1990	POBLACION CENSAL EN 1990 ENTRE 270,832
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	81,249,645	300
Aguascalientes	719,659	2.657
Baja California	1,660,855	6.132
Baja California Sur	317,764	1.173
Campeche	535,185	1.976
Coahuila	1,972,340	7.283
Colima	428,510	1.582
Chiapas	3,210,496	11.854
Chihuahua	2,441,873	9.016
Distrito Federal	8,235,744	30.409
Durango	1,349,378	4.982
Guanajuato	3,982,593	14.705
Guerrero	2,620,637	9.676
Hidalgo	1,888,366	6.972
Jalisco	5,302,689	19.579
México	9,815,795	36.243
Michoacán	3,548,199	13.101
Morelos	1,195,059	4.413
Nayarit	824,643	3.045
Nuevo León	3,098,736	11.442
Oaxaca	3,019,560	11.149
Puebla	4,126,101	15.235
Querétaro	1,051,235	3.882
Quintana Roo	493,277	1.821
San Luis Potosí	2,003,187	7.396
Sinaloa	2,204,054	8.138
Sonora	1,823,606	6.733
Tabasco	1,501,744	5.545
Tamaulipas	2,249,581	8.306
Tlaxcala	761,277	2.811
Veracruz	6,228,239	22.997
Yucatán	1,362,940	5.032
Zacatecas	1,276,323	4.713

Cuadro 2

ENTIDAD	POBLACION CENSAL	DISTRITOS ANTERIORES	Nº DISTRITOS ACTUALES	DIFERENCIA
Aguascalientes	719,659	2	3	1
Baja California	1,660,855	6	6	0
Baja California Sur	317,764	2	2	0
Campeche	535,185	2	2	0
Coahuila	1,972,340	7	7	0
Colima	428,510	2	2	0
Chiapas	3,210,496	9	12	3
Chihuahua	2,441,873	10	9	-1
Distrito Federal	8,235,744	40	30	-10
Durango	1,349,378	6	5	-1
Guanajuato	3,982,593	13	15	2
Guerrero	2,620,637	10	10	0
Hidalgo	1,888,366	6	7	1
Jalisco	5,302,689	20	19	-1
México	9,815,795	34	36	2
Michoacán	3,548,199	13	13	0
Morelos	1,195,059	4	4	0
Nayarit	824,643	3	3	0
Nuevo León	3,098,736	11	11	0
Oaxaca	3,019,560	10	11	1
Puebla	4,126,101	14	15	1
Querétaro	1,051,235	3	4	1
Quintana Roo	493,277	2	2	0
San Luis Potosí	2,003,187	7	7	0
Sinaloa	2,204,054	9	8	-1
Sonora	1,823,606	7	7	0
Tabasco	1,501,744	5	6	1
Tamaulipas	2,249,581	9	8	-1
Tlaxcala	761,277	2	3	1
Veracruz	6,228,239	23	23	0
Yucatán	1,362,940	4	5	1
Zacatecas	1,276,323	5	5	0
TOTAL	81,249,645	300	300	

Cuadro 3

ENTIDAD	POBLACION CENSAL
Baja California Sur	317,764
Campeche	535,185
Colima	428,510
Quintana Roo	493,277
TOTAL	1,774,736

POBLACION TOTAL	SUMA TOTAL DE LOS ESTADOS QUE LES FUERON ASIGNADOS 2 DISTRITOS
81,249,645	1,774,736
TOTAL	79,474,909

Cuadro 4

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION CENSALE EN 1990	POBLACION CENSALE EN 1990 ENTRE 272,174
<i>La población menos la suma de las poblaciones de los estados de B.C.S., Campeche, Colima y Quintana Roo</i>	79,474,909	292
Aguascalientes	719,659	2.644
Baja California	1,660,855	6.102
Coahuila	1,972,340	7.247
Chiapas	3,210,496	11.795
Chihuahua	2,441,873	8.972
Distrito Federal	8,235,744	30.259
Durango	1,349,378	4.958
Guanajuato	3,982,593	14.633
Guerrero	2,620,637	9.629
Hidalgo	1,888,366	6.938
Jalisco	5,302,689	19.483
México	9,815,795	36.064
Michoacán	3,548,199	13.037
Morelos	1,195,059	4.391
Nayarit	824,643	3.030
Nuevo León	3,098,736	11.385
Oaxaca	3,019,560	11.094
Puebla	4,126,101	15.160
Querétaro	1,051,235	3.862
San Luis Potosí	2,003,187	7.360
Sinaloa	2,204,054	8.098
Sonora	1,823,606	6.700
Tabasco	1,501,744	5.518
Tamaulipas	2,249,581	8.265
Tlaxcala	761,277	2.797
Veracruz	6,228,239	22.883
Yucatán	1,362,940	5.008
Zacatecas	1,276,323	4.689

5.3.- LA ELECCIÓN DE SENADORES. (ANTECEDENTES).

Como lo mencione anteriormente, sin duda alguna las indudables influencias y apremiantes circunstancias, que el constituyente de 24 tuvo para optar por el establecimiento de un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras, concibió al Senado como el órgano colegislador capaz de ser el contrapeso a los posibles excesos de la otra cámara, actuando con prudencia y mayor capacidad de meditación; dividiéndolo, a fin de evitar la preeminencia de éste sobre el Ejecutivo y, eventualmente, dotar a este último de un apoyo importante, asimismo, preservar la igualdad de los estados que integran la federación, al participar en formación de la voluntad estatal y en el desarrollo del proceso legislativo.

Es pues en el contexto ideológico e histórico descrito que surge la institución del senado en la primera Constitución federal, vinculado obviamente, a los aspectos de la división de poderes y al federalismo como forma de Estado.

Pero como sabemos, con el devenir de los años la estructura, finalidad y forma de elección de la cámara de senadores necesariamente tuvo que variar, al variar la forma de gobierno en 1836. En el nuevo tipo de gobierno adoptado, el centralista, los senadores dejaron de representar el elemento federativo, ya que desaparecieron los estados, en parte también perdió la función equilibradora, ya que sobre el congreso estaba el Supremo Poder Conservador. En las siete leyes de 36 apareció por primera vez el requisito de contar con un capital mínimo, tanto para aspirar a un puesto público, como para ser elector. La idea era muy propia de los conservadores y se repitió en las constituciones posteriores a la de 36 y anteriores a la de 57, aún en las que establecía un gobierno federal, pero influenciada por los conservadores.

5.3.1.- LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Primera en establecerlo, prescribió que el Senado se compondría de dos senadores por estado mismo que serían nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la Constitución⁷⁵.

⁷⁵ Artículos 11-12. Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1997". Edit. Porrúa. México 1997. Pág.155.

5.3.2. LA TERCERA DE LAS LEYES DE 1836.

La Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, a pesar de ser centralista, conservó al Senado, misma que a la letra manifestaba: "La Cámara de Senadores se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

"En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las Juntas Departamentales. Cada una de éstas se elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Este las examinará calificará las elecciones, ciñéndose a los prescribe el artículo 5º, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales"⁷⁶.

5.3.3.- LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1843.

Las Bases Constitucionales de 1843 también centralistas, lo conservaron pero compuesto de 63 individuos. Siendo elegido de la siguiente manera:

"Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas departamentales, el otro tercio por la cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia en la forma que se dirá después. Cada asamblea departamental elegirá 42 senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que viene de renovarse."⁷⁷

"Para la elección del tercio de senadores que corresponde postular a la cámara de diputados, al presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que

⁷⁶ Artículo 8º. H. Cámara de Diputados LIV Legislatura. "Las Constituciones de México". Comisión de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados. México 1989. Pág.101.

⁷⁷ artículos 32-33. Op. Cit. Pág. 130.

hayan de ser elegidos, y el acta de elección se remitirá a la cámara de senadores o a la diputación permanente.”

“Por esta primera vez el Presidente de la República en elección definitiva, y no por postulación, nombrará el tercio de senadores que en lo futuro ha de ser elegido según el artículo 32, a los sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.”⁷⁸

“Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponden, nombrando precisamente cinco individuos de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo estado o departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo tiempo en dos legislaturas, y antiguo consejero de gobierno o que sea obispo o general de división.”⁷⁹

“La Cámara de los Senadores se renovará por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las asambleas departamentales la parte que respectivamente les corresponda. Para la primera renovación por suerte de entre todos los senadores el tercio que deberá salir; para la segunda se verificará entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrán los más antiguos.”⁸⁰

5.3.3.1. EL VOTO PARTICULAR DE MARIANO OTERO AL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847, FECHADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 5 DE ABRIL DEL MISMO AÑO.

“Pasando de estas dos materias a la organización de los poderes federales. objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más

⁷⁸ Art. 38y 39. Ibidem.

⁷⁹ Artículo 40.

⁸⁰ Artículos 43,44. Ibidem.

reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda la organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia reflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, en recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional.”⁸¹

“Pasando a tratar de la organización del senado, ningún hombre medianamente instruido en estas materias ignora que éste es el punto más difícil y la mismo tiempo el más importante de las constituciones republicanas. “Cada día debemos convencernos más de que los antiguos comprendían infinitamente mejor que nosotros la libertad y las condiciones de los gobiernos libres. Sobre todo, ellos confiaban en el culto sagrado de la patria, el sacerdocio de la libertad, el espíritu de vida y de duración, la guardia de las tradiciones, de la gloria y de la fortuna de la nación, la constante previsión del porvenir; aún senado en el cual se esforzaban por concentrar todo lo que hay de bueno y de grande en las aristocracias, rehusando al mismo tiempo cuanto hay en ellas de vicioso”. Villemain, analizando la constitución romana, atribuye toda la gloria y la libertad de la primera república de los tiempos antiguos a la organización del senado, que reuniendo todos los hombres eminentes, gobernó por siglos los negocios con alta sabiduría. En los Estados Unidos, observa el autor de *La Democracia en América*, “el senado reúne los hombres más distinguidos, asegurando que todas las palabras que salen de aquel cuerpo harían honor a los más grandes debates parlamentarios de la Europa”.⁸²

“En nuestro país, la necesidad de un cuerpo semejante se ha hecho sentir de tal manera, que en la organización del Senado es precisamente en lo que más se han diferenciado nuestros ensayos constitucionales, y sobre lo cual se han presentado mayor número de proyectos, siempre que se ha tratado de las reformas; gozando últimamente no poco ni despreciable favor la idea de llamar allí a la clase propietaria. ¿ Pero ésta idea es en efecto justa? Permítaseme, señor, decir que no, para que busquemos por otros medios esa institución que tan imperiosamente necesitamos. Me parece que una República, la representación de ciertas clases que no tienen privilegios políticos, carece del fundamento con que subsiste en otras

⁸¹ H. Cámara de Diputados LVI Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* Tomo VII. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México 1995. Pág. 223.

⁸² *Ibidem.*

instituciones, y sacrifica a una sola condición, a la de cierto amor al orden, todas las otras condiciones eminentes de sabiduría y patriotismo que se requieren en el cuerpo conservador. Sin que sean propietarios, en un país donde la carrera política no produce a la probidad más que desgracias, y tal vez miseria, si la Constitución llama al Senado a los hombres más capaces y ameritados, ellos prestarán al orden público, a la estabilidad de las leyes y al respeto de los intereses legales de las minoría, que es preciso no exterminar ni herir, sino hacer obrar en el sentido del bien general, aquellas garantías que se buscan con el llamamiento de ciertas clases y reunirán además el ardiente amor a la patria, el culto de la libertad y la ciencia de los negocios, que no dan los simples bienes de fortuna y que son absolutamente indispensables en aquel elevado puesto; quedando también abierta a la clase propietaria, y más fácilmente que en ninguna de las otras ésta carrera de honor, si reúne estas mismas condiciones, sin las cuales ningún derecho puede tener el gobierno de su país."⁸³

"Para apoyar esta opinión, ya que no me es dado exponer a la Cámara algunas observaciones sobre la influencia que la organización de la propiedad tiene en el orden político, pues que esto nos llevaría a la más abstractas y dilatadas teorías de las ciencia social, permítaseme observar que en la primera y más brillante de las aristocracias modernas que es la Constitución inglesa, esa prerrogativa no ha sido posible, sino por cuanto a que la carrera pública ha sido la primera ocupación de la realeza de la Gran Bretaña, porque ella ha dado constantemente para la administración, para el Parlamento y para las armas, los hombres más eminentes, y porque semejante al patriciado de Roma, siempre se ha apresurado a honrarse, admitiendo en su seno a todos los hombres grandes que se levantan del pueblo. La idea de que los propietarios, por solo serlo, se entregará la dirección de los negocios, no me parece ni justa ni conveniente. La sola aristocracia de las democracias es la aristocracia del saber, de la virtud, de los servicios; y si bien, ésta no se improvisa ni puede encontrarse fácilmente en una nación que combatida por las revoluciones que ha visto a la inmoralidad corromperlo todo, tampoco en las constituciones son obras de una solo generación; necesario es crear desde ahora lo que ha de existir un día"⁸⁴.

"Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, señor, que conservando en el Senado íntegra la representación de los

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de los otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con esto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación del poder legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos igualmente interesantes, si se le deja, en parte de su totalidad, de cuerpo consultivo, para que esté siempre al alcance de los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia, si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado, se recurre para el acierto de la elección a ese admirable medio que contienen las instituciones democráticas, y que encomian lo mismo los publicistas antiguos que los modernos, si a un período fijo en cada Estado se agita el espíritu público y se producen la crisis electoral, nada más que para el nombramiento de un tan alto magistrado, entonces solo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Confiando, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas ni privilegios inmerecidos, habremos acertado con el principal punto en nuestra organización política”⁸⁵.

“Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo 69 senadores, haya cámara con 35, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos, propongo igualmente que se renueva por tercios cada dos años; exijo una carrera pública anterior tan conveniente como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude; y entre tanto que la elección directa de senadores entra en nuestras costumbres constitucionales y se perfecciona por ellas, reconozco la necesidad de que eligiendo dos cada uno de los Estados, y garantizando así el principio federal, se nombre otro tercio por las autoridades más propias para llamar a la dirección de los negocios a los hombres más eminentes. Dando el derecho de proponer este tercio al ejecutivo, al senado mismo y a la cámara de diputados, y a ésta última el de elegir definitivamente, se verifica una combinación

⁸⁵ Ibidem.

muy apreciable, porque ella es la expresión pura de la democracia y de la federación, tiene sus grandes garantías de acierto, y se quita al Senado el derecho terrible de elegir sus miembros; derecho que con olvido de la doctrina de un publicista profundo, se le confirió en una de nuestras constituciones. De esta manera, en solo tres artículos, expreso cuantas reformas me parecen convenientes en la organización del poder legislativo”⁸⁶.

“Además de los dos Senadores que cada Estado elija habrá un número igual al número de Estados electos a propuesta de la Cámara de Diputados votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Las personas que reunieren estos tres sufragios quedarán electas y la Cámara de Diputados votando por personas, nombrará los que falten entre los otros postulados. El Senado se renovará por tercios cada dos años”⁸⁷.

5.3.4.- EL ACTA CONSTITUTIVA DE REFORMAS DE 1847.

“El acta Constitutiva y de Reformas de 1847 modificó el número estableciéndolo en tres por cada estado, adicionando por primera vez, dos por el Distrito Federal, lo que la diferencia del modelo estadounidense en el que la sede de los poderes federales no elige senadores. Esta reforma constituye también un elemento relevante en la evolución del Senado Mexicano, así como en la modificación de la naturaleza de su representación”⁸⁸.

“De esta forma los artículos sexto, octavo y noveno expresaron lo siguiente: Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección del Presidente y nombrará dos senadores. Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrará a los que falten de entre los postulados. La mitad más antigua de estos Senadores pertenecerá también al consejo. El Senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ H. Cámara de Diputados LV Legislatura. “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VII”. Edit. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 207-208.

por año, la elección de los Estados con la que debe verificarse por el tercio que habla el artículo anterior”⁸⁹.

5.3.5.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Como es sabido el constituyente de 1857 decidió establecer un sistema unicameral, suprimiendo para ello al Senado.

“Los motivos que el Constituyente tuvo para arribar a esta decisión se originan en la modificación que las constituciones centralistas realizaron en cuanto a la caracterización del mismo, su representatividad y forma de elección”⁹⁰.

5.3.5.1. EL DEBATE DE 1856-57.

“El debate sobre el Senado en el Constituyente de 1856-57 se enfocó exclusivamente hacia su extinción, bajo el cargo de haber sido un cuerpo al servicio de las clases privilegiadas, un centro de sordias maquinaciones y un freno a todo intento de reforma. En esto coincidieron radicales y moderados. No hubo distinción de tendencia en el ataque, como tampoco en la defensa. Se advierte que el recuerdo del senado centralista y mas recientemente ya de manera mas acentuada el de los años 51-52, bajo el régimen moderado de arista, había dejado en los liberales un trauma político”⁹¹.

Fueron años tristes y opacos después de la debacle del 47. Cuanta medida se proyectaba, tendiente a sacar a México del marasmo en que vivía, tropezaba con la tozudez del senado y con la tibieza de aquel mandatario probo pero débil, cuya flaqueza política tuvo que pagar con su propio exilio, decretado por Santa Anna cuando volvió a México en brazos de la iglesia y la fracción conservadora.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Como sabemos durante la vigencia de dichas constituciones el Senado acentuó su carácter aristocrático y conservador, llegándose al extremo de considerarlo reaccionario, y su identificación con los intereses de las clases poderosas.

⁹¹ La Aversión al Senado de los años 51-52 se debió a su complacencia con el partido conservador, que luchó porfiadamente por el retorno de Santa Anna de su exilio en Turbaco, así como por su tolerancia, casi complicidad, con las vacilaciones de Arista en los asuntos decisivos que se plantearon a su gobierno. Op. Cit. Pág. 31

En ese tiempo la actitud del senado contribuyó sin duda a que surgiera el Plan de Jalisco, base política del regreso de Santa Anna y de su último gobierno, convertido en la peor, la más grotesca y feroz de las dictaduras soportadas por el país.

“Bajo el influjo de este recuerdo que hizo el efecto de una pesadilla, los miembros de la Comisión de Constitución (donde hubo radicales y moderados), se concertaron de inmediato para excluir el proyecto constitucional a la Cámara de Senadores. Así lo refirió después León Guzmán, Presidente y cerebro de la Comisión, y de cuya pluma como ya se dijo, surgió principalmente el esquema de nuevo estatuto. La excepción fue el eminente liberal, Isidoro Olvera, quien en su voto particular, como miembro de la comisión se pronunció inteligentemente a favor del bicameralismo”.⁹²

“El proyecto de Constitución, en su artículo 53, planteó así el asunto: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.⁹³

“En lo que respecta al debate lo planteó de la siguiente forma: “No podrá negar la mayoría de la comisión que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del senado la hicieran fluctuar y meditar mucho tiempo antes de resolver este punto, y que ya resuelto se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que la estructura de la constitución dejaba la falta de aquella cámara”.⁹⁴

“Que este brazo del poder legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad del derecho entre los Estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población y riqueza. Que esta cámara es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados de la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes y garantizando la lentitud de las reformas, pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones; que el senado es el freno más fuerte que puede ponerse a los

⁹² Ibidem

⁹³ H. Cámara de Diputados LV Legislatura. “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII”. Pág. 227.

⁹⁴ Ibidem

arranques de una legislación precipitada y opresiva; que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara es desconocer la fuerte propensión a todos los cuerpos públicos a acumular poder en sus manos, a ensanchar la influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia, hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública; que las deliberaciones del senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellas causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno solo sobretodo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente”⁹⁵.

“Sin embargo, la comisión, con la tesis de que lo verdaderamente difícil es la aplicación de la teoría a los casos prácticos, no hacía valer en sus conclusiones siquiera una parte de las muchas y muy luminosas observaciones que se hicieron en favor del senado, y caracterizaba finalmente a éste como una institución funesta, opuesta ciegamente a toda reforma, convertida en el “inexpugnable valuarte de la conspiración”, distante del generoso pensamiento de dar tregua para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, dispuesto siempre a ejercer una preeminencia exclusiva, y sin capacidad, en suma, para la función positiva que se le creía llamado a cumplir. La comisión prácticamente culpaba al senado de todos los males registrados en México”⁹⁶.

Todo lo que de energía y aún virulencia mostraba, la comisión para condenar el Senado en México, le faltaba en otro sentido para ponderar la existencia de una sola asamblea. No daba un solo argumento, por pobre que fuese en favor de la cámara única.

El conocimiento de la eficacia institucional que tuvo el Senado a principios de la vida independiente de México, no se compadecía con el rechazo que hacían de él, así se justificara éste con dos mágicas palabras: “razones prácticas”. La comisión, tan firme en otros puntos dio muestra en esto de cierta inconsecuencia. La verdad es que por acuerdo previo de sus miembros, con exclusión de Olvera, el Senado estaba condenado a muerte.

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ Fuentes Díaz Vicente. *Op. Cit.* Pág. 34.

El voto particular de Olvera y las intervenciones de Francisco Zarco y Adolfo Prieto objetaron a fondo el dictamen pero no anularon el afán de una dudosa mayoría de extirpar al Senado de la organización constitucional.

“Isidoro Olvera, en su voto particular, no desconocía los aspectos negativos del Senado, pero los atribuía no a la institución en sí, sino a la forma antipopular como se integraba y el carácter personal y político de los individuos a los que se les daba acceso. Sostenía que no el hecho de existir una segunda cámara, sino las bases y la forma del senado le daban a este el carácter que se le reprochaba. El remedio consistía en darle un origen popular, el privarlo de la facultad de veto absoluto a todas las leyes, dejándosele únicamente las que afectasen a la unión, y exigiéndose para los senadores los mismo requisitos de elegibilidad de los diputados. Refutaba de paso el dicho de la Comisión sobre la culpabilidad del senado en el gobierno de Arista, y explicaba cómo los males de los años 51-52 eran imputables lo mismo al senado que a la cámara de diputados”⁹⁷.

“Olvera se orientaba a discutir básicamente al bicameralismo en lo general, haciendo abstracción del senado, porque lo que le interesaba era demostrar como premisa la eficacia de dos cámaras coordinándose en el proceso legislativo. Proponía tres senadores por entidad en lugar de dos, como era costumbre, ante la eventualidad de que la representación de un Estado se dividiera. En su alegato predominaba siempre la idea de que la Federación no era posible sin un cuerpo legislativo que representara específicamente a las Entidades”⁹⁸.

“En favor del proyecto, intervinieron en primer lugar Joaquín García Granados, José Antonio Gamboa y Francisco de P. Cendejas. En esencia, y no precisamente en discursos que dejasen huella, sostuvieron que el Senado representaba a la minoría frente a la Cámara de Diputados; que era antidemocrático por no ser de elección popular, y que en última instancia era una servil imitación del Congreso Norteamericano. Cendejas dijo que toda división del poder legislativo era antidemocrático”⁹⁹.

“Lúcida defensa del bicameralismo y concretamente del senado fue la de Francisco Zarco, el 10 de septiembre de 1856. Su discurso resultó de los mejores

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Ibidem.

del constituyente. Empezó por decir que se tachaba al senado de ser aristocrático, pero nadie podría creer o decir que él, Zarco, tuviera ni una sola idea de aristocracia. Objetó después con su estilo profundo y sorbió las otras acusaciones al senado y dijo que este sería democrático si se derivaba directamente del pueblo. En cuanto al sistema representativo, sostuvo que era imprescindible armonizar el elemento popular con el sistema federalista que encarnaban las entidades. Convino en que el senado había tenido algo de aristocracia porque no lo elegía el pueblo. En cambio, sus puertas estaban abiertas a los obispos, los políticos apollillados y los generales ambiciosos, contrarios como era natural a toda reforma”¹⁰⁰.

“Dijo en uno de sus más certeros periodos de su discurso: “pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el senado, sería preciso también suprimir la Presidencia de la República, recordando cuan funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la corte de justicia, porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en qué consiste el mal y aplicar el remedio. El mal del senado consistía en su origen, en su modo de elección, y el voto particular del señor Olvera inicia la reforma conveniente, resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, y con esto desaparece toda idea de aristocracia y el senado es tan popular como la otra cámara, y quedan igualmente representados los intereses de los Estados como entidades políticas, lo cual no sucede en una sola cámara, en que dos o tres diputaciones numerosas prevalecen sobre la de muchos Estados”¹⁰¹.

“Olvera insistió hasta el último en llevar el debate al terreno genérico del bicameralismo, como principio de organización constitucional, a reserva de entrar en detalles sobre lo que sería la segunda cámara. Reiteró su tesis de que una sola asamblea era incapaz de representar a la vez a los ciudadanos y a las entidades, desde el momento en que se proponía el voto por diputaciones, y en este punto ponderó con amplitud la estrecha relación jurídica entre el Senado y la Federación, como elementos inseparables. Pero la discusión estaba centrada en la cámara de senadores y todos sus intentos por tratar primero el tema de

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ibidem.

bicameralismo como base del poder legislativo, fueron anulados por las pasiones ya desbordadas”¹⁰².

“En su defensa del bicameralismo, citó los desaciertos y las desgracias que se registraron bajo el imperio de la Cámara Única. Una sola cámara —el primer congreso constituyente— sancionó la coronación de Iturbide. Una sola cámara estableció en 1836 el centralismo. Una sola cámara en 1837, le abrió paso a Santa Anna y capituló ante una asonada en plena guerra con los Estados Unidos”¹⁰³.

“La crónica de Zarco, refiriéndose a esta intervención de Olvera, reproduce estas palabras suyas: “se nota que los que más atacan al senado son los que componen una fracción responsable de los desaciertos, de los desmanes, de la tiranía del general Arista, y que quieren lavarse de toda culpa echándola sobre el senado. Se acusa a este cuerpo de que dejó pendientes graves cuestiones; pero no se ven las dificultades que hoy las mantienen en el mismo estado a pesar de lo expedita que para resolverlos es una dictadura”¹⁰⁴.

“En la sesión del 10 de septiembre de 1856, se aprobó por fin el artículo que suprimía al senado por una votación de 44 contra 38, o sea, por solo seis votos de diferencia”¹⁰⁵.

5.3.5.2. LEY DE CONVOCATORIA DEL 14 DE AGOSTO DE 1867.

“Surgió la nueva constitución, sin duda envuelta en la esperanza de los progresistas, aunque sin todos los preceptos que el partido radical había concebido para realizar las reformas, pero desde luego como el símbolo superior de la nueva era y como un programa histórico que provocó el odio de los reaccionarios, la amenaza de excomulgación por la iglesia para quienes la juraran y los primeros brotes de rebelión armada en su contra”¹⁰⁶.

¹⁰² Fuentes Díaz Vicente. “El Senado de la República qué ha sido, qué es y qué representa”. Edit. Altiplano. México D.F. 1974 Pág. 41, 42.

¹⁰³ Ibidem

¹⁰⁴ Ibidem

¹⁰⁵ Ibidem

¹⁰⁶ Ibidem.

“La Constitución de 1857 fue de hecho inaplicable de 1858 a 1860 a causa de la guerra civil. Juárez a invocaba en todo momento y con plena razón, pero Juárez no podía gobernar con ella por la anormalidad de la situación. Además como lo dijo Rabasa, la tarea de Juárez en ese momento no era gobernar sino revolucionar. Para esto último la Constitución fue un símbolo poderoso e insustituible”¹⁰⁷.

Con la gran victoria nacional, en julio de 1867, Juárez volvió a la ciudad de México victorioso y en menos de dos meses después, el 14 de agosto al lanzar la convocatoria a elecciones, llamaba al pueblo a manifestar su anuencia para que el próximo Congreso de la Unión, sin ceñirse a las normas señaladas por la Constitución, pudiera reformar esta.

“La Ley de Convocatoria indagaba además la voluntad popular en otros puntos: 1) que el poder legislativo de la federación se depositara en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder legislativo, 2) que el Presidente de la República tenga facultades poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir sino dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposita el poder legislativo, 3) que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo o los informes que el segundo tenga que dar al primero no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los secretarios del despacho, 4) que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, 5) que se termine el modo de proveer a la sustitución provisional del poder ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia”¹⁰⁸.

La situación colocaba a Juárez en este dilema: o se reformaba la constitución para reestructurar el poder legislativo y equilibrar sus relaciones con el ejecutivo, o seguirían las facultades extraordinarias al Presidente de la República y la suspensión parcial pero permanente de garantías, es decir, seguirá la dictadura, (dictadura democrática como la llamó Rabasa), pero contraria en principio al nuevo orden público que la Revolución iniciada en Ayutla y concluida en Querétaro había levantado como bandera y señalado como meta.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

La iniciativa de Juárez fue fortalecida por las opiniones, argumentos e intervenciones de Don Sebastián Lerdo de Tejada, y fue presentada formalmente ante el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1867.

5.3.5.3. ADICIONES Y REFORMAS AL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857, EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874.

A) El senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primero grado. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los voto emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B) El senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al final del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

5.4. EL SENADO EN EL CONSTITUYENTE DE 1917.

La historia revolucionaria del Senado o dicho de otro modo, la historia moderna del senado, se inicia en 1917.

El constituyente de Querétaro, debido a la vigorosa intervención del diputado Cándido Avilés, modificó el artículo 56 del proyecto de Carranza, que a la letra decía: "la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado, y dos por el Distrito Federal. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieran más votos".¹⁰⁹

¹⁰⁹ Artículo 56 del Proyecto. "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones". Op.cit. pág. 598.

“Avilés objetó el Proyecto desde dos ángulos: por un lado tenía fuerte resabio del sistema de voto indirecto, al conferir a las Legislaturas locales la facultad de elegir senador al que hubiere logrado mayor votación, salvo el caso de que la obtenida fuese absoluta, la imposibilidad real de que un candidato pudiera obtener mayoría absoluta de sufragios de acuerdo con los padrones electorales, pues las condiciones especiales del país arrojaban un alto índice de abstencionismo en relación con el total de electores registrados. Ambas circunstancias estaban vinculadas. Al no obtener un candidato la mayoría absoluta, como era de esperarse, su elección quedaba en manos de la Legislatura local, y por este camino alguna influencia poderosa, ya fuese la del gobierno federal, ya la del local, u otra cualquiera podía inclinar el ánimo de la legislatura en favor de alguien que no llenara todos los requisitos exigidos por la ley ni gozara de amplia simpatía popular. De esa manera, decía Avilés, se diluía el carácter democrático de la integración del Senado”¹¹⁰.

Avilés logró que por rechazo abrumador de la Asamblea el artículo propuesto volviera a la Comisión. Esta, en la misma sesión presentó este proyecto, que si satisfizo la exigencia del constituyente: “la cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”¹¹¹.

“Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años”¹¹².

Por esta vía se preservó en sistema de elección directa, se afirmó el origen popular democrático del Senado, se evitó que la elección de senadores fuera determinada en última instancia por las legislaturas locales y que estas actuaran bajo presiones no precisamente populares. El Constituyente de 1917 dio así un paso decisivo para sentar las bases genuinamente democráticas del senado, acordes con la etapa política que iba a inaugurar la carta de Querétaro. En la nueva era de la Revolución Mexicana la cámara de senadores iba a adquirir también una nueva fisonomía.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Artículo 56 de la Constitución de 1917. Ibidem.

¹¹² Artículo 58 de la Constitución de 1917. Ibidem.

5.4.1. REFORMAS DE 1917 A LA FECHA.

La Constitución del 17 ha sufrido a la fecha un total de 385 reformas, pero en lo que respecta al senado solamente han sido cuatro; una de las cuales fue la que se aprobó el 29 de abril de 1933, en la cual se incorpora el texto de lo que en ese entonces formaba parte del artículo 58, en donde se le dio al Senado dos nuevas modalidades básicamente, ambas de indiscutible importancia: "la ampliación del periodo constitucional de los senadores que pasaba de cuatro a seis años, y la no-reelección para el periodo inmediato"¹¹³.

"La segunda reforma fue la del Decreto publicado el 15 de diciembre de 1986, por virtud del cual se reformo el artículo 56. Dando esta reforma la siguiente disposición: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años"¹¹⁴.

"El artículo 56 fue reformado por tercera ocasión en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993. " Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres formulas de candidatos"¹¹⁵.

"La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate"¹¹⁶.

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa cada seis años"¹¹⁷.

¹¹³ Diario Oficial de la Federación. Tomo LXXVII, No. 44. Pág. 693. México D.F. Sábado 29 de abril de 1933.

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación. Tomo CCCXCIX, No. 30. Pág. 2. México D.F. Lunes 15 de diciembre de 1986.

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXX, No. 3. Pág. 2.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

5.5.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.

Las instituciones que regulan la elección de los senadores han sido objeto de cambios sustanciales en los últimos años.

Los cambios que el Constituyente Permanente aprobó en el Periodo de Sesiones Extraordinarias del Congreso de la Unión realizado en el mes de agosto de 1996, entre otras, dieron como origen la incorporación de Senadores elegidos mediante el principio de Representación Proporcional. Con esta reforma dicen algunos autores que se abundo en el pluralismo, al someter la distribución de 32 de los 128 escaños de esta Cámara ha dicho principio, en adición a los que se repartirán por primera minoría y los 64 de mayoría relativa¹¹⁸.

Otros de manera más acertada consideran que con la incorporación del principio de representación proporcional a la elección de 32 de los 128 senadores que integran el Senado, mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprenderá el territorio nacional; se quebranta claramente el espíritu federalista; porque de esta forma algunos estados puedan quedar sobrerrepresentados o subrepresentados; pues la legislación secundaria nunca previo la forma en que los partidos políticos deben de conformar su lista de candidatos a ocupar los escaños de representación proporcional.

Lo que es cierto es que a partir de 1996, se estableció un sistema doble de circunscripciones para elegir senadores, semejante al de la Cámara de Diputados. En primer lugar, los estados constituyen circunscripciones plurinominales con una magnitud de distrito relativamente pequeña, en las que se eligen 96 de los 128 integrantes del Senado.

La fórmula de asignación favorece al partido que gane la pluralidad de los votos en el estado con dos de las tres senadurías a elegir. El tercer escaño se asigna al candidato que gane la primera minoría, es decir el que saque el segundo lugar en votos. Cada partido presenta una lista cerrada de dos candidatos por estado. El lugar que se ocupa en esta pequeña lista afecta las posibilidades de obtener el cargo. El caso que el partido gane la primera minoría el candidato que aparece en lugar número uno obtiene el escaño. Cuando hay elecciones cerradas

¹¹⁸ Rabasa Emilio O. Caballero Gloria. "Mexicano ésta es tu Constitución". Edit. Miguel Ángel Porrúa. México 1997. Pág. 191.

entre dos partidos, aparecer como primer candidato es una garantía de acceso al Senado. Cuando un partido se enfrenta a otro sólidamente posicionado como primera fuerza electoral en el estado, su primer candidato es el único con verdaderas posibilidades reales de conseguir el escaño.

“En segundo lugar y después de todo lo anterior con dicha reforma se creó una nueva circunscripción nacional, por medio de la cual se elige el resto de los 128 senadores, es decir una lista de 32 candidatos a senadores. Par la asignación de este tipo de senadurías, el mismo voto emitido en los comicios para elegir a los tres senadores por estado se somete a un doble conteo, esta vez agregando los votos del partido en todo el país”¹¹⁹.

En concreto la reforma electoral del artículo 56 constitucional quedo de la siguiente manera:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

¹¹⁹ Hay que tener en cuenta que por única ocasión en la elección federal de 1997 se eligieron, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, únicamente los treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, mismos que durarán en funciones del 1° de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada legislatura. La asignación se hizo por medio de una fórmula que toma en cuenta el cociente natural y el resto mayor, y haciéndose en orden decreciente de las listas respectivas. Cfr. Artículo cuarto transitorio. Reforma constitucional 1996. Con este artículo transitorio se derogó el segundo párrafo del artículo tercero de los transitorios del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el D.O.F. el 3 del mismo mes y año.

5.5.1.- MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹²⁰.

“La voluntad de transformación del pueblo mexicano, que busca darse instituciones y leyes que le permitan tomar parte activa en la toma de decisiones públicas, se ha cristalizado en un proceso político legislativo que hemos denominado Reforma del Estado”¹²¹.

“La Reforma del Estado, sin duda, es un proceso en el que han permanecido involucrados todos los actores políticos, tanto por la trascendencia de los resultados de este proceso, como porque nuestra sociedad se empieza a caracterizar por su alto grado de participación política”¹²².

“Frente a esas circunstancias, la dinámica de las reformas del Estado mexicano, con toda la secuela de campos que se modifican, es una fuerza poderosa para estimular la creatividad política, dar campo a las mejores luces de la razón jurídica y respuesta a las demandas populares”¹²³.

“México durante las pasadas ocho décadas, ha sabido ir dando paso a prácticas democráticas. Sin embargo, hoy la nación demanda, con pleno derecho, más y más democracia y que ésta sea de calidad inobjetable, sin simulaciones, plenamente auténtica”¹²⁴.

“Por ello, una vez más el Estado mexicano, a través de un proceso que ha sido complejo y en ocasiones accidentado, ha convocado a los mejores talentos para diseñar los esquemas y mecanismos que amplíen la oferta democrática para la sociedad”¹²⁵.

¹²⁰ Cfr. Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates No. 2 Segundo año de Ejercicio. 1er. Periodo Extraordinario LVI Legislatura Cámara de Senadores. 1 de Agosto de 1996.

¹²¹Ibidem.

¹²²Ibidem.

¹²³Ibidem.

¹²⁴Ibidem.

¹²⁵Ibidem.

“En este proceso, es importante marcar los acentos en el diálogo, sin que por eso se confunda, el acuerdo viable, con la complicidad, la propuesta con la imposición, la aceptación con el sometimiento. Por ello, más que nunca los partidos políticos y sus fracciones congresionales, hemos sido protagonistas principales de este proceso político”¹²⁶.

“En la reforma política del Estado han concurrido los organismos profesionales del quehacer político: Los partidos nacionales. Estas instituciones partidarias, que hoy cruzan por momentos de plenitud conceptual, con sus propuestas de reformas, han enriquecido el horizonte del futuro de la democracia mexicana”¹²⁷.

“Por otro lado, la acción legislativa de estos partidos políticos ha sido intensa y por primera vez en la historia de nuestro país, hemos trabajado en torno de una reforma que se adentra en lo profundo de los temas y en la complejidad de los acuerdos”¹²⁸.

“Desde luego que la democracia supone algo más que elecciones periódicas, ya que éstas no son un fin sino un paso, aunque importante y frecuentemente esencial, en el camino hacia la consolidación de la democracia en cualquier país y hacia la realización del derecho a participar en su gobierno. Sería lamentable confundir el fin con los medios y olvidar que la democracia implica mucho más que el mero acto de emitir periódicamente un voto, puesto que abarca la totalidad del proceso de participación de los ciudadanos en la vida política nacional”¹²⁹.

“El concepto de democracia incluye necesariamente el principio de que todo poder público deriva de la libre expresión de la voluntad, de que la integración de los poderes del gobierno debe ser el resultado directo o indirecto de elecciones libres y periódicas, en que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna fundada en la ideología, la raza, la religión o el sexo, puedan participar mediante el voto y en que puedan intervenir todos los partidos políticos que libremente se hayan constituido, sin proscripciones ni discriminaciones, de

¹²⁶Ibidem.

¹²⁷Ibidem.

¹²⁸Ibidem.

¹²⁹Ibidem.

acuerdo sólo con las pautas generales determinadas por la Constitución y la ley”¹³⁰.

“El sistema electoral producto de esta reforma, que hoy se pone a consideración de esta Cámara, es producto de un esfuerzo consensado de las principales fuerzas políticas del país. El sistema electoral que surgirá de este proceso legislativo, formará parte fundamental de las reglas del juego democrático. Para evitar que el sistema electoral se convirtiera en un mero instrumento de poder, su evolución político-jurídica ha seguido una tendencia incrementalista, es decir, el de una adaptación funcional y progresiva del sistema plasmada en los mecanismos institucionales, que resultan de un análisis muy amplio y profundo del sistema político en su conjunto y sus posibilidades coyunturales”¹³¹.

“Un sistema electoral no es en sí mismo mejor que otro, sino que cada uno de ellos ofrece ventajas e inconvenientes, el éxito o fracaso dependerá de las particulares condiciones que presente la comunidad política al momento de llevarlo a la práctica. Tal aseveración se comprueba cuando observamos que un sistema electoral que ha probado su eficacia en determinada sociedad, no ha sido la solución en otra”¹³².

“Un primer objetivo de todo sistema electoral es afinar la relación votos-posiciones políticas; en otros términos, el del mayor o menor grado de proporcionalidad entre las preferencias políticas del electorado y la composición del gobierno. Lo que se discute es la representación política en su conjunto: Que todas las fuerzas vivas del país sean representadas. La polémica se desarrolla en términos de la disyuntiva entre justicia electoral (o representación virtual de todas las tendencias políticas existentes en el electorado) y función de la representación como institución política destinada a facilitar, apoyar, criticar y controlar el gobierno representativo”¹³³.

“El propósito de las reformas que hoy se discuten, es mediante una sensible mejora de nuestras instituciones y procedimientos electorales, contribuir a fortalecer, de modo definitivo, nuestro régimen democrático, para la mejor toma de decisiones públicas que se traduzcan en mejores condiciones de vida para toda

¹³⁰Ibidem.

¹³¹Ibidem.

¹³²Ibidem.

¹³³Ibidem.

la población, ya que las elecciones son la primera etapa de nuestro complejo engranaje democrático”¹³⁴.

“Efectivamente, las elecciones tienen funciones básicas en un sistema democrático porque a través de ellas se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la transmisión del poder político. Naturalmente, hacer realidad esos principios es una tarea complicada, por factores sociopolíticos e históricos coyunturales que llegan a impedir esta plena participación comunitaria en el propio gobierno; sin embargo, las consultas populares, vía elecciones libres y auténticas, hechas a los gobernados, han sido los instrumentos mejor logrados hasta hoy, para obtener un sentido colectivo de participación en la vida política, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y permitir un recambio normal y consensual en los equipos de gobierno”¹³⁵.

“Por ello, en los Estados modernos, ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, pero tampoco hay fenómeno cuya significación real varíe tanto. La importancia de las elecciones se refleja en que representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Por todo ello, se ha dicho que las elecciones son lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se puede alcanzar en las modernas sociedades de masas”¹³⁶.

“La garantía de procedimientos electorales transparentes constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones que efectúan los gobernantes electos, así como los contenidos programáticos de su propuesta de gobierno, las cuales son también, vinculantes para el electorado”¹³⁷.

“La presente reforma constitucional no es sino el resultado inicial de un prolongado camino, sinuoso y no exento de traspiés. Conviene traer a la memoria que este proceso se inició de alguna manera con el compromiso, expresado por el entonces candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, al signar junto con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Cecilia Soto, Jorge González Torres, Diego Fernández y los demás candidatos contendientes en el proceso electoral de 1991,

¹³⁴Ibidem.

¹³⁵Ibidem.

¹³⁶Ibidem.

¹³⁷Ibidem.

el documento denominado "Compromiso por la Paz, la Democracia y la Justicia"¹³⁸.

"Sin embargo, no se debe olvidar que absolutamente todos los actores políticos nacionales han contribuido bastante para poder dar paso a este nuevo intento, de dotar a las elecciones mexicanas de la transparencia y equidad necesarias en estos tiempos nuevos que vive nuestro país. Desde el mismo día en que tomó posesión del cargo de Presidente de la República, Ernesto Zedillo se comprometió ante este Congreso a impulsar una reforma electoral definitiva, respetuosa de todos los puntos de vista y resultado del consenso de todos los partidos políticos. En aquél entonces los temas propuestos en el discurso presidencial fueron el financiamiento de los partidos políticos, los gastos de campaña, el acceso a los medios masivos de comunicación y la autonomía plena de los órganos electorales"¹³⁹.

"Posteriormente las palabras del Presidente se tradujeron en acciones concretas. Recordamos cómo el 17 de enero de 1995 los líderes de principales partidos políticos, PRI, PRD, PT y PAN, firmaron los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", en el cual se comprometían a avanzar en la reforma electoral, encauzando, por las vías legales, los conflictos postelectorales"¹⁴⁰.

"Inmediatamente se iniciaron una serie de consultas entre los partidos políticos firmantes del documento y el gobierno federal; se instaló una mesa de diálogo nacional. Como resultado de estas pláticas se determinó que la agenda pendiente se dividiría en cuatro grandes rubros:

Reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo y medios de comunicación y participación ciudadana"¹⁴¹.

"Como ya se anotaba, este diálogo no estuvo libre de avatares y pesares. Muchos fueron los obstáculos que se tuvieron que vencer a lo largo de este proceso. Pero los conflictos surgidos no detuvieron las intenciones y los ánimos de cambio. Es de recordar que de mayo del año pasado a inicios del presente año, un grupo de ciudadanos interesados en el futuro, realizaron una serie de consultas,

¹³⁸Ibidem.

¹³⁹Ibidem.

¹⁴⁰Ibidem.

¹⁴¹Ibidem.

debates y estudios con el objetivo de hacer avanzar el proceso de reforma política. Estos ciudadanos se reunían periódicamente en el Castillo de Chapultepec, lo que dio nombre a su seminario¹⁴².

“Los esfuerzos de todos los partidos políticos por llevar adelante este proceso motivó que en algunas ocasiones se presentaran varias iniciativas legislativas de modo paralelo; sin embargo, puesto que el propio jefe de nuestro Estado había pedido y apoyado una reforma consensada, estas iniciativas aisladas fueron objeto de la negociación entre los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. A lo largo de varios meses del año de 1995 las pláticas para buscar acuerdos comunes sobre el sentido de la reforma cayeron en un estado poco prometedor. Los partidos comprometidos con la misma fueron dejando, uno a uno, la mesa del diálogo. Recordemos cómo en su primer informe de gobierno el Presidente Zedillo ratificó su propósito de llegar a una reforma electoral definitiva y de consenso. Al poco tiempo los partidos políticos principales regresaron a la mesa del diálogo nacional¹⁴³.

“A finales del mes de noviembre del año pasado, los partidos comprometidos con la reforma y el gobierno federal llegaron a los primeros puntos de acuerdo: La instalación de 10 mesas de trabajo, mismas que tendrían como temas principales la Reforma del Estado, la reforma electoral, la seguridad y la justicia, los problemas de coyuntura que se presentaran a lo largo del proceso, federalismo, comunicación social, participación ciudadana, pueblos indígenas, reforma del Distrito Federal, y reforma de los poderes públicos. De manera paralela a estas mesas en el Congreso de la Unión se instalaron sendas comisiones plurales para el diálogo y la reforma¹⁴⁴.

“A mediados de marzo del presente año las pláticas que sostenían directamente los partidos políticos interesados en la reforma y el gobierno federal arrojan los primeros resultados: Se presenta a la ciudadanía un documento que incluye los principales puntos de acuerdo en materia electoral. Este documento es turnado en su momento al Congreso de la Unión para que sea en su seno en el que sea discutida y redactada una iniciativa de reforma constitucional. Al poco tiempo el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados presenta ante el propio Congreso, una iniciativa de reforma

¹⁴²Ibidem.

¹⁴³Ibidem.

¹⁴⁴Ibidem.

constitucional bastante completa, pero que carecia del elemento básico de la reforma pretendida : El consenso. Las intenciones de reforma existían, sólo restaba coordinar esfuerzos¹⁴⁵.

Desde ese momento la reforma entró en una etapa definitiva, los distintos partidos políticos y el gobierno federal, así como los distintos grupos parlamentarios hicieron su mejor esfuerzo por llegar a acuerdos conjuntos. En todo momento el diálogo fue fructífero y necesario. Todos los actores políticos estaban interesados en llegar, por fin, a consensos en torno a la reforma que más urgía, la electoral. Fueron meses de extenuantes pero productivas jornadas; de constantes intercambios de ideas y no pocos problemas, pero al final, exitosa. El día 25 de julio fue firmado por los líderes de los cuatro partidos comprometidos con la reforma, los grupos parlamentarios respectivos y el gobierno federal, el documento que contiene los acuerdos a que se llegaron en materia electoral, mismo que en forma de iniciativa de ley, ha sido remitido al Congreso de la Unión para su análisis en un periodo extraordinario de sesiones.

5.5.2. - LA REFORMA ELECTORAL DEFINITIVA

“A pesar de los avances constantes y notorios en nuestra legislación electoral, diversas fuerzas políticas del país seguían reclamando cambios substanciales en nuestras leyes y prácticas electorales. Estas exigencias, formuladas por partidos políticos y grupos de la sociedad civil, fueron atendidas por el Presidente Ernesto Zedillo, quien a 19 meses del inicio de su administración, concluye el proceso de negociación que condujo y propone una reforma que deje satisfecha a la mayoría de los actores políticos comprometidos con el cambio democrático¹⁴⁶.

“Entre las modificaciones que propone la iniciativa son de destacarse, por su impacto, en los futuros procesos electorales las que se verán con las condiciones de la competencia electoral¹⁴⁷.

“Otra propuesta de gran impacto en nuestra vida política nacional será la de homologar las legislaciones electorales para que se adecuen a los principios

¹⁴⁵Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

contenidos en el artículo 116 constitucional. Con ello se logrará evitar las disparidades que pudieran evitar prácticas democráticas dispares en la República o el surgimiento, al amparo de legislaciones defectuosas, de conductas antidemocráticas que pongan en riesgo la unidad nacional. De la misma manera, estas comisiones que dictaminan, están plenamente de acuerdo que para salvaguardar las nuevas facultades de revisión constitucional en materia electoral, es necesario que toda legislación federal, pero sobre todo las locales, tengan que entrar en vigor 90 días antes de su aplicación”¹⁴⁸.

5.4.3. "RESERVA DE LOS SENADORES DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PRD RESPECTO DEL DICTAMEN DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INTEGRACION DEL SENADO"¹⁴⁹.

“Los Senadores del grupo parlamentario del PRD reconocemos la importancia de los logros alcanzados en esta reforma electoral. Creemos que hay avances significativos en materia de independencia de los órganos electorales, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, entre otros aspectos”¹⁵⁰.

“En ese sentido, saludamos la presencia de Senadores de representación proporcional que sin duda contribuirá a aumentar la pluralidad que debe prevalecer en esta soberanía. Sin embargo, lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 Senadores que integran el Senado serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado”¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Cf. Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates No. 2 Segundo año de Ejercicio. 1er. Periodo Extraordinario LVI Legislatura Cámara de Senadores. 1 de Agosto de 1996.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

"En virtud de lo anterior, instamos a los integrantes de los otros grupos parlamentarios a que rescatemos el espíritu federalista y juntos nos comprometamos a garantizar que : "En la ley secundaria se establezca la obligación de integrar la lista nacional con un candidato por cada entidad federativa, para evitar la sobrerepresentación de algún estado y así el Senado siga siendo la institución garante del Pacto Federal"¹⁵².

Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, a primero de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Suscriben: Sen. Héctor Sánchez López, Coordinador del grupo parlamentario del PRD en el Senado de la República.- Sen. Félix Salgado Macedonio.- Sen. Heberto Castillo Martínez.- Sen. Guillermo del Río Ortegón.- Sen. Auldárico Hernández Jerónimo.- Sen. Cristóbal Arias Solís.- Sen. Ernesto Navarro González".

Por lo que hace a la elección de los 200 Diputados según el principio de representación proporcional se modifican las bases para establecer que todo partido político que alcance por lo menos el 2 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 mencionado principio. Esta propuesta tiene como objeto incentivar la conformación de partidos políticos con una base más amplia de simpatizantes y con el fin de que se conviertan en organizaciones políticas sólidas y duraderas.

Por las razones expuestas y en base a la valoración que se realizó de la iniciativa recibida, las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, someten a la consideración de esta Asamblea, la aprobación del siguiente proyecto de Decreto...

¹⁵²No obstante, con esta propuesta de los Senadores de la Fracción Parlamentaria del PRD y su buena voluntad de rescatar el espíritu federalista, éste sigue resquebrajado porque aún cuando la ley obligue a los partidos políticos a integrar la lista nacional con un candidato por entidad federativa, se presentarían los casos en donde dos o más partidos registrarían en el número uno de la misma, a un candidato de la misma Entidad Federativa, y de esta forma con los elegidos por el principio de mayoría relativa y el asignado a la primera minoría, dicha entidad federativa quedaría sobrerepresentada con un total de cinco senadores.

5.6. MI PROPUESTA.

Entendiendo y aceptando que el Senado es parte inherente de todo Sistema Federal, donde cada Estado Federado tiene derecho a ser representado en forma directa ante la Federación, pues se trata de entidades jurídicamente iguales entre sí, no importando su extensión territorial o número de población; cuya voz política debe tener el mismo peso y valor; necesitado del verdadero reconocimiento de lo que representa como institución de eficacia no probada, es necesario dotarlo de esa característica propia del por qué de su existencia.

El principio de igualdad en la representación de las entidades federativas por medio del Senado como institución de naturaleza netamente federal es el resultado evidente en la búsqueda de un equilibrio entre las pretensiones opuestas de los Estados pequeños y de los más grandes, y que fue dejado al olvido con la reforma de 1996.

Creiente de un Estado de Derecho, donde la Constitución y la Legislación derivada configuran el marco y sustento de la vida social, de manera respetuosa, me permito proponer un nuevo modelo de fórmula de asignación para integrar a la Cámara de Senadores, atendiendo los reclamos no sólo nacionales, sino internacionales de los diferentes países democráticos en busca de una verdadera representación igualitaria en los órganos de gobierno de las muy distintas y variadas ideologías políticas, con estricto apego a los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, y sobretodo acatando y entendiendo la naturaleza jurídica del pacto federal en México.

Es innegable que el constituyente permanente en la reforma política de 1996, sin duda alguna trató o intentó respecto a la cámara de senadores hacer de ésta un órgano representativo allegado a la pluralidad ideológica, pero sin duda alguna, tal vez por falta de conocimiento o por falta de atención, no pudo darse cuenta que al incorporar el sistema electoral de representación proporcional para la asignación de escaños en dicha cámara, rompía flagrantemente con el espíritu federalista, en donde la esencia de esta institución encuentra razón en la igualdad representativa de los estados federados, reconocimiento histórico que fue incorporado en la carta magna de 1824 y refrendado en las reformas de 1874-75 y nuestra constitución vigente de 1917. En las cuales siempre se trató de hacer del sistema de gobierno y forma de Estado el mejor y más justo, equitativo y

directamente proporcional a la representatividad de nuestras instituciones de gobierno.

Esta reforma fue sin duda bien recibida por los partidos políticos de oposición, quienes se encuentran urgidos de tener representación política en los distintos órganos de gobierno, y es por esa terrible ambición que se olvidan de lo que verdaderamente representa esta Institución, pues no hace falta profundizar en su estudio para poder entender el por qué de su existencia; basta con escabullirse en el artículo 76 de nuestra Carta Magna y resolver gran parte de nuestras dudas en cuanto a la representación y funcionamiento del senado.

Tal vez en estos tiempos en donde está de moda las campañas electorales y la supuesta democratización del pueblo mexicano, los principales autores políticos, inmersos en las supuestas negociaciones políticas, han cometido el grave error de confundir representación con ocupación de puestos políticos en las diferentes instituciones de gobierno, como es el caso de la Cámara de Senadores, no importándoles cual absurdos e incongruentes sean los resultados de sus negociaciones, estos se encuentran íntimamente involucrados en la cacería de curules o escaños según sea el caso, para tratar de poder justificar su injustificada presencia en la vida política mexicana.

¿Por qué la reforma política de 1996 resquebraja al sistema federal mexicano?

Muy fácil, basta con que nos adentremos a los resultados obtenidos en las elecciones federales de 1997, y nos podremos dar cuenta como la representación de la entidades federativas en muchas de ellas quedaron gravemente subrepresentadas y otra notoriamente sobrrrepresentadas. Esto se debe a las decisiones que toman las cúpulas partidistas en la designación de los lugares que van a ocupar los candidatos en la lista, no importándoles en lo más mínimo aquellos estados en los que pudiesen quedar sin representación, sino que lo importante es quedar bien con los amigos o las personas más fieles a los dirigentes; dejando a un lado todo aquello que pueda servir al perfeccionamiento del sistema político mexicano, que se encuentra en grave decadencia por no ser el órgano de gobierno que se supone debe de ser y con este tipo de reformas y adecuaciones a los intereses partidistas, los únicos que verdaderamente perdemos somos los gobernados, pues parece paradójico que mientras se ufanan todos los

partidos políticos de ser verdaderamente democráticos se agarren de este tipo de fraudes legales para hacer uso de sus conveniencias políticas y olvidarse por completo del titular del poder soberano que es el pueblo, ya que no nos dan ni la mínima oportunidad de elegir verdaderamente a quienes queramos que nos gobiernen y en este caso a quien nos va a representar como Estado libre y soberano ante la federación.

Como ejemplo de lo anterior observemos detenidamente las siguientes gráficas, mismas que darán razón y sustento a lo anteriormente citado:

SENADORES ELECTOS EL 6 DE JULIO DE 1997*
POR ORDEN DE PRIORIDAD

PRI

1. Héctor Ximénez González (MEX)
2. Esteban Moctezuma Barragán (D.F)
3. Beatriz Elena Paredes Rangel (TLAX)
4. José Ramírez Gamero (DGO)
5. Elba Esther Gordillo Morales (CHIS)
6. Rosario Green Macías (PUE)
7. Dionisio Eduardo Pérez Jácome (VER)
8. Gabriel Covarrubias Ibarra (JAL)
9. Alfonso Martínez Domínguez (N.L)
10. José de Jesús Padilla Padilla (GTO)
11. Adrián Victor Hugo Islas Hernández (PUE)
12. Andrés Marco Antonio Bernal (TAMPS)
13. Heladio Ramírez López (OAX)

PAN

1. Juan Antonio García Villa (COAH)
2. Ricardo Francisco García Cervantes (COAH)
3. María Elena Álvarez Bernal (D.F)
4. Francisco Javier Molina Ruiz (CHIH)
5. Ana Rosa Payán Cervera (YUC)
6. José Guadalupe Tarcisio Rodríguez Martínez (JAL)
7. Luis Santos de la Garza (N.L)
8. Luis Mejía Guzmán (MICH)
9. Rodolfo Torres Elizondo (DGO)

PRD

1. Rosa Albina Garavito Elías (SON)
2. Enrique González Pedrero (TAB)
3. Carlos Payán y Vélver (D.F)
4. Amalia Dolores García Medina (ZAC)
5. Juan José Quirino Salas (ZAC)
6. José Cesáreo Blanco Gil (MOR)
7. Jorge Alfonso Calderón Salazar (SIN)
8. Mario Gilberto Saucedo Pérez (JAL)

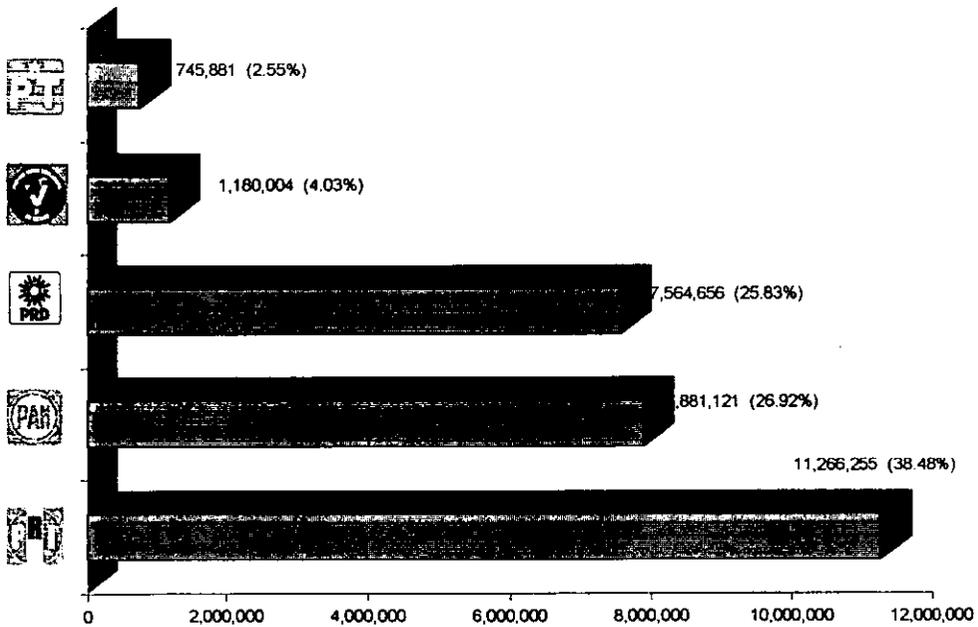
PT

Alberto Anaya Gutiérrez (N.L.)

PVEM

Adolfo Miguel Aguilar Zinser (D.F)

VOTACION PARA SENADORES POR PARTIDO POLITICO

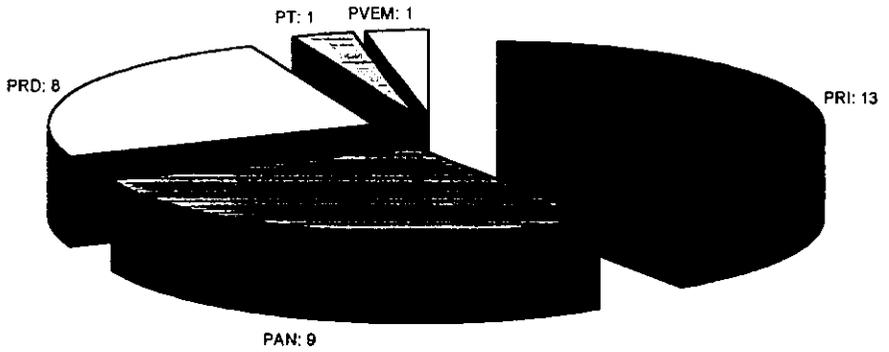


Total de Votos 30 214 419 recibidos menos 859 920 anulados.

Quedan fuera de representación parlamentaria los partidos PC, PDM, PPS, al perder su registro (2.19%).

Fuente: La Jornada, 14 julio 97. IFE.

ASIGNACION DE ESCAÑOS PARA SENADORES POR PARTIDO POLITICO



Fuente: IFE, Internet 07/10/97 10:34:43

Por todo lo anterior propongo lo siguiente:

PRIMERA PROPUESTA. La fórmula de asignación que propongo es la que se conoce como Ley D' Hondt, que va a servir para la asignación de escaños en la Cámara de Senadores de la manera siguiente:

a) Integración de la Cámara de Senadores:

1) Para la elección de senadores, el territorio nacional se dividirá en 32 circunscripciones plurinominales.

2) Cada Estado, conformará una circunscripción plurinomial electoral.

3) Por cada circunscripción plurinomial electoral, se elegirán cuatro senadores, en las cuales los partidos políticos podrán registrar una lista con cuatro fórmulas a candidatos.

4) En las listas referidas en el punto anterior, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

b) De las fórmulas de asignación:

1) Se determinará la votación total emitida.

2) Se determinará la votación estatal emitida

La fórmula de asignación que se utilizará para la repartición de escaños estará integrada de los siguientes elementos:

a) Cociente electoral, que es el resultado de dividir la votación estatal emitida entre los cuatro escaños a repartir.

b) Resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político una vez hecha la distribución de escaños mediante el cociente electoral.

Una vez desarrollado el procedimiento anterior, se determinarán los senadores que se le asignarán a cada partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente electoral y;

El o los que se distribuirán por resto mayor si después de aplicarse el cociente electoral quedaren escaños por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de escaños.

SEGUNDA PROPUESTA. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales se elegirán cuatro por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, por medio del sistema de listas cerradas y no bloqueadas. Para estos efectos los partidos políticos registraran cuatro fórmulas de candidatos no importando el lugar que ocupe cada uno dentro de dicha lista. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovara en su totalidad cada seis años.

a) Integración de la Cámara de Senadores:

1) Para la elección de senadores, el territorio nacional se dividirá en 32 circunscripciones electorales.

2) Cada Estado, conformará una circunscripción electoral, en donde se elegirán cuatro senadores según el principio de mayoría relativa, por medio de listas cerradas y no bloqueadas.

3) Por cada circunscripción electoral, los partidos políticos podrán registrar una lista con cuatro fórmulas a candidatos.

4) En las listas referidas en el punto anterior, los electores decidirán libremente para elegir al candidato que a su preferencia consideren por medio de la emisión del sufragio.

5) Resultaran electos aquellos candidatos que por si mismos hubiesen alcanzado el mayor número de sufragios.

TERCERA PROPUESTA. En lo que se refiere al funcionamiento de la Cámara de Senadores para el fortalecimiento del Sistema Federal se propone lo siguiente:

Para la resolución de cualquier asunto que se someta a discusión del Pleno, se tendrá que aprobar por la mayoría de los Estados.

Para entender esta decisión de la mayoría de los Estados, los Senadores de cada Estado independientemente de su ideología partidista, se coordinarán entre ellos para analizar los pros y los contra de las resoluciones o asuntos a tratar en las sesiones del Pleno, y deberán tomar una decisión colegiada a efecto de emitir el voto del Estado, entendiéndose esto como voto en bloque y en el mismo sentido.

Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

a) La votación nominal se hará del modo siguiente:

1. Cada Estado por medio de su coordinador, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en voz alta el nombre de su Estado, añadiendo la expresión sí o no. (Art. 147)

2. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta alguna Entidad Federativa de emitir su voto.

3. Los secretarios o prosecretarios harán enseguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los Estados de los que hubiesen aprobado y otro de los que reprobaron; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

b) La votación económica poniéndose en pie los coordinadores de los Estados que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben.

c) Las votaciones para elegir personas se harán por cédulas de cada Estado, que se entregarán al Presidente de la Cámara y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa.

5.7.- CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El origen del Estado se examina desde un punto de vista histórico y desde un punto de vista racional, según sea el método que se adopte para elaborar la Teoría del Estado.

SEGUNDA.- Dentro de las primeras organizaciones que podemos identificar como estatales (no con el concepto frío y abstracto de una estructura estatal como la nuestra, con personalidad jurídica propia, indivisible, dotada de una población, un territorio y un gobierno), podemos decir que fueron “Las Polis”, “la Civitas Romana” y posteriormente “la República Romana.

TERCERA.- La caída del Imperio Romano de Occidente, es considerado por los grandes historiadores como el Inicio de la Edad Media, que fue el producto del surgimiento de una gran división de lealtades, por parte de los gobernados para con sus gobernantes (Emperador), ya que el hombre hasta antes de ese tiempo, debía una gran lealtad al orden político establecido, costumbres, religiones, hábitos, lenguaje y otros productos sociales que determinaban y demarcaban la convivencia pacífica del hombre y el Imperio-gobierno.

CUARTA.- La Edad Media, fue una etapa de intensa evolución, que inició desde el punto de vista político la culminación del predominio hegemónico del Rey y que de la misma forma dio origen al Estado Moderno absolutista gracias al apoyo que brindó la concentración de la riqueza el de las demás organizaciones que vivían dentro del Estado.

QUINTA.- En la edad media la literatura política nunca se planteó como problema de la existencia de un ente abstracto como dice el Dr. Mario de la

Cueva, de una persona jurídica invisible, real o ficticia, de la que el emperador, los reyes y los señores feudales, fueron órganos de expresión.

SEXTA.- El Estado Moderno nace en Italia, con el surgimiento del Renacimiento. Este se origina como la unidad que superaba el dualismo existente entre el rey y el pueblo, entre el poder espiritual y el temporal que caracterizaron las sociedades políticas de la Edad Media. Al superarse los dualismos, la lucha entre el Estado y la Iglesia se resolvió a favor del Estado y la Reforma protestante.

SEPTIMA.- El renacimiento marcó los grandes cambios culturales y políticos en donde se considera que surge el concepto del Estado como ahora lo definimos con las características fundamentales de nacionalidad, territorialidad, soberanía, definición de los poderes públicos y con un gobierno monárquico.

OCTAVA.- El gran cambio y verdadera integración del Estado, implicó un orden progresivo de ideas, análisis, estudios, por medio de los grandes pensadores de aquella época, que muy posteriormente la sociedad asimila y se da cuenta que son ideas adecuadas y comienza a ponerlas en práctica al analizar la realidad de sus naciones y a conformar las ideas que inventan y crean al estado como lo conocemos actualmente, con sus alternativas de gobierno, la democracia, la monarquía, etc.

NOVENA.- A partir de Rousseau y de Montesquieu se forma el Estado Contemporáneo bajo la fuerza de la razón que defendió Voltaire hasta llegar a la concepción de la Democracia de Rousseau, quebrando el absolutismo de los reyes y declarado los derechos del hombre y del ciudadano expresando la igualdad y la libertad de todos.

DECIMA.- El nuevo ordenamiento constitucional surge en los primeros decenios del siglo XVIII, en donde los Estados modernos tomaron fundamentalmente como modelo el derecho constitucional británico, además del de los otros países, como Francia y los Estados Unidos.

DECIMA PRIMERA.- El Estado es por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema. Como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su Unidad, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el

comportamiento de la comunidad política, dotado de una población, un territorio y un gobierno.

DECIMO SEGUNDA.- La clara separación entre las formas de gobierno y las de estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la escuela del derecho natural racionalista de los siglos XVII y XVIII delimitó los conceptos de pueblo, nación, estado y gobierno.

DECIMA TERCERA.- En la actualidad, casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de monarquías y repúblicas.

DECIMA CUARTA.- Simplificando al máximo los esquemas constitucionales modernos, resultan solamente dos estructuras básicas del Estado. El Estado simple o Unitario y el Estado compuesto o Complejo.

DECIMA QUINTA.-El federalismo nace histórica y políticamente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es una forma de unión entre comunidades políticas llamadas Estados que resuelven conjugarse en la formación de una entidad superior en la que estarán representados, a la que le conceden facultades que antes solo ellos ejercían de forma autónoma, libre y soberana y que deberán de mantenerlos unidos como nación.

DECIMA SEXTA.- En mayo de 1787 tras la guerra de Independencia de las Trece Colonias Norteamericanas y del fracaso de la Confederación de reciente creación, se realiza la Convención de Filadelfia, con la finalidad de enmendar los artículos de la Confederación lo que dio origen a una genuina Constitución Federal

DECIMA SEPTIMA.- El proyecto elaborado por la comisión integradora conocido como *Plan de Transacción de Connecticut*, recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte, como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey, el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado, y es de esta forma cuando nace el sistema bicameral propio del sistema federal, en el cual una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas.

DECIMA OCTAVA.- La forma de Estado federal que adopto la nación mexicana, fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaria en la de 1857 hasta persistir en la de 1917, que es la que actualmente rige los destinos del pueblo mexicano; desde luego haciendo excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847.

DECIMA NOVENA.- Teóricamente, la forma del estado federal adoptada por la Constitución vigente, se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aun cuando a estas se le considere en el texto como soberanas.

VIGESIMA.- La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40, 41, 115, 116, 124 Y 133 de la ley suprema del país.

VIGESIMA PRIMERA.- El senado como institución es una de las más antiguas, de suma importancia histórica que se presenta desde sus orígenes como asamblea deliberantes investida de cierta soberanía, que sin duda alguna, fue anterior a toda legislación en todos los estados primitivos.

VIGESIMA SEGUNDA.- La mayoría de los Estados Europeos de Occidente, se encuentran rasgos que son muy comunes y muy característicos donde el poder político se encuentra sustentado sobre la base teoría de la soberanía popular.

VIGESIMA TERCERA.- La estructura de los gobiernos de europa occidental se basa en el pluralismo político y en una cierta sepración de poderes. Las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de libertades públicas.

VIGESIMA CUARTA.- Los Estados Unidos de Norteamérica tienen el mérito indiscutible de haber creado instituciones nuevas incorporándolas a su derecho positivo, en donde les dieron la vivencia de una aplicación inmediata, no

obstante corresponde a los franceses la fundamentación filosófica y doctrinaria de los principios en que se apoyaron sus instituciones.

VIGESIMA QUINTA.- Los países latinoamericanos son muestra ilustrativa de la notable prevalencia de lo fáctico sobre lo jurídico.

VIGESIMA SEXTA.- Los países latinoamericanos tienen rasgos característicos, pero las diferencias y características consisten en adoptar una estructura formal de democracia occidental. En estos países existe una constitución, se celebran elecciones, el gobierno está dividido en los tres poderes clásicos, se proclama una minuciosa declaración de derechos humanos, la estructura de sus gobiernos es inspirada en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la declaración de principios franceses de 1789 con incorporaciones recientes de tendencia social, pero todos y cada una de estas instituciones se pervierten en la práctica, a fin de convertirlas en meros instrumentos de servicio de la voluntad omnimoda de un hombre fuerte que suele ser el Presidente de la República.

VIGESIMA SEPTIMA.- La igualdad en la representación de los Estados más extensos como la de los más pequeños, debe ser aceptada como inminente en un Estado Federal, ya que tienen el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los Estados en una República Unitaria.

VIGESIMA OCTAVA.- La esencia misma o funcionamiento del sistema bicameral no tiene el mismo sentido en un Estado Federal que en un Estado Unitario.

VIGESIMA NOVENA.- El Derecho Electoral en términos descriptivos, constituye el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho del sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tiene a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados.

TRIGESIMA.- El carácter universal del sufragio para considerarlo democrático: ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los

ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza así la libertad de emitirlo.

TRIGESIMIA PRIMERA.- El sufragio se debe entender como los demás derechos fundamentales (derechos humanos de segunda generación), esto es en sentido subjetivo y en sentido objetivo.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno.

TRIGESIMIA TERCERA.- Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en distintas áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños.

TRIGESIMA CUARTA.- El sistema de representación proporcional ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver el problema de la sobre y la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque.

TRIGESIMA QUINTA.- Al hablar de sistemas electorales mixtos nos referimos básicamente a la forma de combinación de los elementos de los sistemas electorales.

TRIGESIMA SEXTA.- Los sistemas de partidos se encuentran estrechamente ligados con los sistemas electorales, pues el sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y el funcionamiento de los sistemas de partidos.

TRIGESIMA SEPTIMA.- Por sistemas de partidos se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un estado y al

mismo tiempo actúa en determinado marco de competencia que entablan en este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las hoy llamadas democracias representativas.

TRIGESIMA OCTAVA.- Desde una perspectiva electoral, el sistema político mexicano contemporáneo ha sido caracterizado como multipartidista pero no competitivo, debido al predominio casi absoluto de un partido oficial y a la consiguiente debilidad de los partidos de oposición.

TRIGESIMA NOVENA.- México entre 1911 y 1940 estuvo lejos de corresponder al ideal liberal democrático que, al menos en principio, debió encarnar.

CUADRAGESIMA.- Con el propósito de regenerar el foro electoral y canalizar hacia la figura presidencial las tensiones y movimientos que se producía en forma de movilizaciones masivas y activismo en el campo de las relaciones colectivas, se reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, introduciéndose el llamado sistema de diputados de partido en 1951.

CUADRAGESIMA PRIMERA.- La figura llamada diputados de partido, en realidad fue un sistema de representación de mayorías, creado por los ideólogos mexicanos en respuesta a demandas concretas de los grupos contrarios al sistema y que resultó eficaz en su momento, para otorgar representación a quienes no podrían obtener la mayoría en las contiendas electorales.

CUADRAGESIMA SEGUNDA.- Sin duda, fue la inconformidad social existente en México la que dio origen a la reforma política de 1977, y no únicamente un acto de inspiración graciosa, la que alentó la apertura política, pero debido a que dicha inconformidad carecía de legitimación jurídica y de una forma institucionalizada, el partido hegemónico -en aquel entonces- pudo cómodamente, y casi decidiendo unilateralmente que tan lejos llegaría a establecer un régimen jurídico-electoral que buscaba "nutrir" a las minorías, que en esa etapa no representaban una competencia electoral real para el Partido Revolucionario Institucional.

CUADRAGESIMA TERCERA.- La reforma política introducida en 1977, incorporó a la vida política de México una serie de elementos esenciales que

permanecen hasta la fecha y que, en algunos aspectos modificaron sustancialmente las líneas generales para la organización electoral a partir de la ley de 1946, particularmente en el caso del sistema de representación política al formalizar "el sistema de representación por mayoría con lista proporcional adicional o sistema segmentado" (300 diputados de mayoría relativa y hasta 100 diputados de representación proporcional artículo 54 constitucional 1977); al mismo tiempo que se desarrollaron y ampliaron lo relativo a prerrogativas de los partidos políticos, introducido en la ley inmediata anterior de 1973.

CUADRAGESIMA CUARTA.- En cuanto a la reglamentación de las reformas constitucionales mencionadas, se creó el Código Federal Electoral de 1987, que incluye disposiciones novedosas que tienden a dar mayor acceso a partidos políticos en el proceso electoral y además les permiten una mayor organización de sus derechos.

CUADRAGESIMA QUINTA.- Con el devenir del tiempo en cuanto a los sistemas electorales, se vio encaminado un avance significativo en lo que a representación política se refiere, sin embargo para acceder a este tipo de representación surgió una clara complejidad legislativa, en lo relativo a las formulas de asignación para curules en la Cámara de diputados, contenidas en los códigos o leyes electorales.

CUADRAGESIMA SEXTA.- En 1996 se estableció un sistema doble de circunscripciones para elegir senadores, semejante al de la Cámara de Diputados. En primer lugar, los estados constituyen circunscripciones plurinominales con una magnitud de distrito relativamente pequeña, en las que se eligen 96 de los 128 integrantes del Senado. En segundo una nueva circunscripción nacional, por medio de la cual se elige el resto de los 128 senadores, es decir una lista de 32 candidatos a senadores. Par la asignación de este tipo de senadurías, el mismo voto emitido en los comicios para elegir a los tres senadores por estado se somete a un doble conteo, esta vez agregando los votos del partido en todo el país.

CUADRAGESIMA SEPTIMA.- Con la incorporación del principio de representación proporcional a la elección de 32 de los 128 senadores que integran el Senado, mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprenderá el territorio nacional; se quebranta claramente el espíritu federalista;

porque de esta forma algunos estados puedan quedar sobrerrepresentados o subrepresentados; pues la legislación secundaria nunca previó la forma en que los partidos políticos deben de conformar su lista de candidatos a ocupar los escaños de representación proporcional.

ANEXOS

Sistemas electorales de América Latina: Senados

País	Periodo Electoral	Miembros	Sistema electoral
Argentina	6 ^a	3 de provincia más Buenos Aires (plus vicepresidente, sin derecho a voto)	2 para el partido más votado, 1 para la primera minoría
Bolivia	5	3 por departamento	2 para el partido más votado, 1 para la primera minoría
Brasil	8 ^b	3 por estado, por ejemplo, circunscripciones uninominales o binominales	Un voto por mandato que se debe llenar; mayoría relativa o los dos candidatos más votados
Chile	4	19 circunscripciones binominales (plus senadores nombrados)	Las dos más altas mayorías, salvo que la primera mayoría recibe más de lo doble
Colombia	4	100 más 2 para comunidades indígenas	Circunscripción nacional única; cociente simple con método de resto mayor
México	6 ^c	32 circunscripciones trinominales	2 para el partido más votado, 1 para la primera minoría; lista adicional de 32, representación proporcional
Paraguay	5	45 (30 suplentes)	Circunscripción única nacional, listas cerradas, método D'Hondt
República Dominicana	4	30 uninominales	Sistema de mayoría relativa
Uruguay	5	30 (plus vicepresidente con derecho a voto)	Voto simultáneo, circunscripción única nacional, lista cerrada y no bloqueada, método D'hondt
Venezuela	5	2 por estado y mandatos adicionales	En los distritos: método D'Hondt, de carácter nacional: cociente electoral simple hasta tres senadores

**Características de composición de los tipos
de sistemas electorales**

Tipos	Circunscripción	Candidatura/Votación	Principio de Decisión	Tipo de barra
1	Uninominal	Individual/personal	Mayoría relativa	Natural
2	Uninominal	Individual/personal	Mayoría absoluta	Natural
3	Plurinominal	Lista/personal	Mayoritario	Natural limitado
4	Plurinominal	Individual/personal	Proporcional	Natural
5	Uni y plurinominal	Individual/personal y de lista	Mayoritario y proporcional separados	Natural y artificial
6	Plurinominal	De lista	Proporcional	Natural
7	Uni y plurinominal	Individual/personal y de lista	Mayoritario y proporcional combinados	Natural y artificial
8	Uni y plurinominal	Individual y de lista	Mayoritario y proporcional combinados	Artificial
9	Plurinominal	Individual/personal preferencial	Proporcional	Natural
10	Plurinominal	De lista	Proporcional	Sin barrera

Sistemas Electorales de América Latina: Cámara de Diputados

	Circunscripciones	Candidatura/votación	Procedimiento de Adjudicación
Argentina	Renovación parcial cada dos años: 24 plurinominales: 35/1, 13/1, 9/2, 5/2, 4/2, 3/11, 2/5	Un voto Lista cerrada y bloqueada	Sistema D'Hondt Barrera legal de 3% sobre electores inscritos
Brasil	26 plurinominales: 60/1, 53/1, 46/1, 39/1, 31/1, 30/1, 25/1, 22/1, 18/1, 17/1, 16/2, 12/1, 10/2, 9/1, 8/10	Un voto Lista cerrada y no bloqueada; el elector puede votar por un candidato o por una lista Puede votar en blanco	Cociente electoral (votos válidos incluyen los en blanco divididos entre el número de escaños, redondeándose a uno la fracción superior al medio); el número de votos recibidos por una lista es igual a la suma de votos nominales de partido y votos de lista. Escaños restantes: método de la media mayor. Adjudicación dentro de las listas según orden de votación de sus candidatos
Chile	60 binominales	Un voto Lista cerrada Y no bloqueada	Mayoría relativa. Obtienen los dos escaños las dos listas más votadas, siempre que el partido más votado no obtenga más de lo doble de la votación del segundo partido. En este caso: la lista mayoritaria obtiene los dos escaños. Dentro de la lista decide la mayoría de votos
Costa Rica	7 plurinominales 21/1, 10/1, 6/2, 5/2,4/1	Un voto Lista cerrada y bloqueada	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor y subcociente (50% del cociente electoral)
México	Dos partes: a) 300 circunscripciones uninominales y b) 5 circunscripciones plurinominales para 200 diputados. Topes de representación: a) ningún partido puede obtener más de 60% de los escaños; b) 8% como máximo es la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que corresponde a un partido y el porcentaje	Dos votos: a) candidatura individual y voto uninominal; b) listas cerradas y voto por lista	a) mayoría relativa; b) sólo participan en la distribución de los escaños los partidos que obtienen 2% de la votación. El cociente electoral rectificado es igual a los votos efectivos (votos válidos sin votación para los partidos con menos de 2%) divididos entre el total de escaños más dos. Escaños restantes: primero el cociente electoral de unidad es igual a los votos efectivos descontando votos utilizados en el procedimiento anterior dividido entre los escaños restantes; segundo, regla del resto mayor, participando sólo los partidos que obtuvieron escaños en los procedimientos anteriores

	de la votación nacional emitida en su favor		
Uruguay	19 Plurinominales (1994): 45/1, 13/1, 3/7, 2/10 (mínimo constitucional: 2)	Un voto El elector vota por una lista de candidatos, cuyo orden interior no puede variar	Tres escrutinios: a) con carácter de circunscripción: cociente electoral simple; b) de categoría nacional: método D'Hondt; se adjudican todos los escaños; c) se restan los escaños ya otorgados en el ámbito del distrito de los adjudicados en el plano nacional; estos escaños restantes se adjudican por la "tabla de cocientes decrecientes" y demás reglas constitucionales
Venezuela	Dos tipos: uninominales, alrededor de 105 y 21 plurinominales, que engloban los uninominales: 25/1, 20/1, 18/1, 15/1, 12/1, 11/1, 9/1, 8/2, 7/1, 6/3, 5/2, 4/3, 3/1, 2/2	Dos votos: uno para las candidaturas uninominales, otro para las listas plurinominales, que son cerradas y bloqueadas	Representación proporcional personalizada: de tipo uninominal: mayoría relativa; de carácter de circunscripción plurinominal: método D'Hondt. Los escaños obtenidos en el plano del distrito uninominal se restan de los escaños en el terreno de circunscripción plurinominal alcanzados por los partidos, la diferencia se llena con los candidatos de la lista según el orden de su postulación. Si el número de escaños uninominales de un partido es mayor que el que le corresponde, conserva la totalidad de los escaños uninominales

Tipología de sistemas electorales

Sistemas mayoritarios	Sistemas proporcionales
1. De pluralidad en circunscripciones uninominales	6. Proporcional en circunscripciones plurinominales variables
2. De mayoría absoluta en circunscripciones uninominales	7. Proporcional compensatorio
3. De mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías	8. Personalizado con barrera legal
4. Mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas	9. Single transferable vote
5. Mayoritario con lista proporcional adicional o sistema segmentado	10. Proporcional puro

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

- ARMENTA López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*. Edit. UNAM, México, 1998. p.p 212.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económico, México, 1994. p.p. 438.
- BISCARETTI Di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p.p. 716..
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1995. p.p. 1085.
- CALZADA Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*. Edit. Harla, México, 1995. p.p. 559.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México*. Edit. Porrúa-UNAM, México, 1999. p.p. 291.
- CARPIZO MacGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*. Edit. Porrúa-UNAM, México, 1996. p.p. 607.
- CÓRDOBA, Arnaldo, *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Número 4. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, 1998. p.p. 220.
- CHARLES Louis De Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*. Edit. Sarpe, 1984. Traducción Mercedes Blazquez y Pedro de Vega. Tomo I p.p. 320, Tomo II p.p. 356.
- CHEVALLIER, J.J., *Los Grandes Textos Políticos*. Edit. Aguilar, Buenos Aires, Argentina, 1990. p.p. 420.
- DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*. Edit. UNAM México, 1986. p.p. 414.
- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *Lineamientos de Derecho Constitucional*. 1989. p.p. 680.
- DE LEÓN Armenta, Luis Ponce, *Derecho Político Electoral*. Edit. Porrúa, México, 1998. p.p. 579.
- DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*. Edit. Porrúa, México, 1993. p.p. 525.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1992. p.p. 663.
- _____, *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p.p. 461.
- EUGENE, Petit, *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Edit. Porrúa, México, 1985. p.p. 717.
- FUENTES Diaz, Vicente, *El Senado de la República*. Edit. Altiplano, México, 1974. p.p. 220.

- GONZÁLEZ Casanova Pablo, *Las Elecciones en México evolución y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Edit. Siglo Veintiuno, México, 1993. p.p. 385.
- GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría Política*. Edit. Porrúa, México, 1998. p.p. 696.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Las Constituciones de México*. Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989. p.p.360.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus Constituciones, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994. Tomo VII. p.p. 764.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN LVI LEGISLATURA, *El Senado de la República, su restauración en 1875 y su presencia republicana en 120 años*. México, 1995. p.p. 220.
- HERRERA y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*. México, 1983. p.p. 551.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y LA COMISIÓN PLURAL ORGANIZADORA DEL LXXX ANIVERSARIO DE LA COSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, OCHENTA ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA, SENADO DE LA REPÚBLICA LVII LEGISLATURA, MÉXICO 1997. p.p. 291.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico*. Edit. Porrúa, México, 1996.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Enciclopedia Parlamentaria de México*. México, 1997. p.p. 791.
- KENSEL, Hans, *Teoría General del Estado*. Edit. Labor S.A., Barcelona Madrid-Buenos Aires, 1984. p.p. 544.
- LINARES Quintana, Segundo V., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1981. p.p. 623.
- MADRAZO Cuéllar, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, Edit. Porrúa, México, 1994. p.p. 426.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*. Edit. Prisma, México, 1998. p.p. 260.
- MARGADANT, Floris, *Instituciones de Derecho Romano*. Edit. Esfinge, México, 1991. p.p. 460.
- MARTÍNEZ de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1983. p.p. 350.

BIBLIOGRAFÍA

- MUÑOZ, Luis, *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamérica*. Ediciones Jurídicas Herrero, México, 1987. p.p. 800.
- NOHLEN Dieter, Sonia Picado, Daniel Sobato (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, México, 1998. p.p. 856.
- _____, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p.p. 471.
- OROZCO Gómez Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 1993. p.p. 271.
- POLO Bernal, Efraim, *Manual de Derecho Constitucional*. Edit. Porrúa, México, 1985. p.p.383.
- PORRÚA Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa, México, 1996. p.p. 525.
- RABASA O. Emilio, y Caballero, Gloria, *Mexicano, ésta es tu Constitución*. Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1997. p.p. 435.
- ROMERO Vargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*. Ediciones del Senado de la República, México, 1967. p.p. 350.
- SANTIN, Marta, *El Senado Romano, su integración y evolución histórica*. UNAM, México, 1965. p.p.457.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.p. 227.
- SAYEG Helú Jorge, *Las Reformas y Adiciones Cosntitucionales durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, Edit. Porrúa, México 1988. p.p.171.
- SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones de Derechos Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1985. p.p. 375.
- SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, *La Nueva Legislación Electoral Mexicana*, México 1987. p.p. 175.
- TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1985. p.p. 649.
- _____, *Las Leyes Fundamentales de México 1808-1997*. Edit. Porrúa, México, 1997. p.p. 1050.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires, 1957. p.p. 751.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral, México, 1997. p.p. 55.

REVISTAS Y OTROS DOCUMENTOS

- Documentos varios de la Embajada del Gobierno de Canadá en México. www.canada.org.mx, 1998.
- Documentos varios de la Embajada del Gobierno de la República de Francia en México.
- Documentos varios de la Embajada del Gobierno de la República de Brasil en México.
- Documentos varios de la Embajada del Gobierno de la República de Venezuela en México.
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de Los debates de la . . . L Legislatura, tomo II; LIV Legislatura, tomo I; LVI Legislatura, tomo I.* <http://www.cedlicu.gob.mx>
- H. CÁMARA DE SENADORES, *Diario de los Debates de la . . . L Legislatura, tomo II; LIV Legislatura, tomo I; LVI Legislatura, tomo I.* <http://www.cedlicu.gob.mx>
- LA SANTA BIBLIA, Edit. Verbo Divino, México, 1995.
- MEMORIAS, *Foro Hacia un Autentico Federalismo*, 29,30 y 31 de Marzo de 1995.p.p. 460.
- MERINO Huerta Mauricio, *Federalismo: Tener presente el pasado*, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal, Núm. 56 abril de 1997. INAP México.
- VALENCIA Carmona Salvador, *El federalismo Mexicano, Génesis y Transformaciones*, apuntes mimeografiados, México, 1994.
- [www.Netscape Communicator 4.01](http://www.NetscapeCommunicator4.01)

➤ LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones del Senado de la República, México 1997.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México 1997.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, Ediciones del Senado de la República, México 1997 y 1999.

BIBLIOGRAFIA

➤ LEGISLACIÓN EXTRANJERA

- Constitución de la Confederación Suiza. <http://www.infojuridicas.unam.mx/>.
- Constitución de la República de Venezuela. <http://www.infojuridicas.unam.mx/>.
- Constitución de la República Francesa de 1958, Embajada de Francia en México 1998.
- Constitución de Marruecos. <http://www.embajadamarruecos.org.ar>. 1998
- Constitución Nacional de la República Argentina. <http://www.infojuridicas.unam.mx/>.
- Constitución Política de la República Federal de Brasil. www.georgetown.edu/pdla/constitución/brazil/titulo.html.
- Ley Fundamental para la República Federal Alemana. <http://www.infojuridicas.unam.mx/>.