

00721

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

521

FACULTAD DE DERECHO

**“LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO
Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MEXICO”**

**T E S I S PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ**

**ASESORA:
DRA. SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO

2003

1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN DISCONTINUA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO

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

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

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MARTINEZ LOPEZ FANUEL** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA REPRESENTACION POLITICA EN EL CONGRESO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y de la Dra. Susana Thalia Pedroza de la Llave, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Dra. Pedroza de la Llave, en oficio de fecha 6 de septiembre de 2002 y la Lic. Irma Alicia García Torres, mediante dictamen del 17 de octubre mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de el compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 30 de 2002**

**FACULTAD DE DERECHO
DR. FRANCISCO VENEZAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

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

npm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

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

Distinguido Dr. Venegas:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis intitulada **"LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO"** elaborada por el alumno **MARTÍNEZ LÓPEZ FANUEL**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de una investigación que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., Octubre 17 de 2002.**



**LIC. IRMA ALICIA GARCÍA TORRES.
Profesora de Derecho Electoral**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Cirujía Maestría María de la Cruz s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. Fax: (52-5) 665-2193

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNAM**

P R E S E N T E

Por medio de este escrito, le informo que el trabajo de investigación "La representación política en el Congreso y la democracia representativa en México", que elaboró el C. Fanuel Martínez López, cuenta con todos los requisitos formales y materiales que se requieren para optar por el Título Profesional de Licenciado en Derecho. El mismo fue realizado empleando el método científico, así como los métodos inductivo, deductivo, lógico formal e histórico. De igual manera, se emplean técnicas de investigación documental, cita textual y bibliohemerografía. Por ello, y como directora de tesis, otorgo mi voto aprobatorio.

Sin otro particular por el momento, y en espera de una respuesta para fecha de examen, reciba un cordial saludo.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 6 de septiembre de 2002

Dra. Susana Tzuc Pedraza de la Llave
Investigadora de Tiempo Completo

*A Dios,
Por ser la fuente de todo cuanto existe en mi entorno, y por permitirme
llegar a este momento de mi vida.*

*A mi madre
Sara López Domínguez
Porque con su amor, ternura, comprensión y desvelos me ha enseñado el
enorme valor de dar la vida a cada momento.*

*A mi padre,
Faniel Martínez Campuzano
Porque su fortaleza, aplomo, honradez y carácter fuerte me han servido de
guía en el duro camino de la vida.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
y todas las personas que han hecho posible este logro.*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO Y LA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO Y LA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO

INDICE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE _____ I

INTRODUCCIÓN _____ I'

CAPÍTULO PRIMERO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y
ANTECEDENTES _____ I

I. Marco Teórico-Conceptual _____ I

A. La representación _____ 1

B. El concepto de representación política _____ 3

C. Las formas de representación política _____ 7

1. Funcional _____ 8

2. Corporativa _____ 9

3. Ciudadana _____ 11

D. Breves explicaciones doctrinarias acerca de la naturaleza jurídica de la representación
política _____ 12

1. Jean-Jacques Rousseau _____ 12

2. Emmanuel Joseph Sieyès _____ 14

3. John Stuart Mill _____ 16

4. Carl Schmitt _____ 19

5. Hans Kelsen _____ 20

6. Joseph Alois Schumpeter _____ 22

7. Georg Jellinek _____ 24

8. R. Carre de Malberg _____ 25

9. Maurice Hauriou _____ 27

II. Antecedentes de la representación política _____ 29

A. Inglaterra _____ 30

B. Francia _____ 32

C. Estados Unidos de América _____ 34

D. España _____ 35

E. México _____ 37

1. La Constitución Española de Cádiz de 1812 _____ 37

2. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814 _____ 38

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I

3. La Constitución de 1824	40
4. La Constitución de 1836	42
5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	45
6. La Constitución de 1857 y sus reformas de 1874	46
7. El texto original de la Constitución de 1917	49

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL DERECHO COMPARADO VIGENTE 53

I. Comparación de la regulación de la representación política en los países Europeos 53

A. Inglaterra	53
B. Francia	57
C. España	61

II. La representación política en los Estados Unidos de América 69

III. La representación política en los países latinoamericanos 75

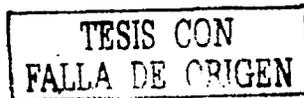
A. Argentina	75
B. Brasil	79
C. Colombia	83
D. Venezuela	87

CAPÍTULO TERCERO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL CONGRESO GENERAL Y EN LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 93

I. La representación política y la democracia representativa en el Congreso General 93

A. Regulación vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	98
1. Cámara de senadores	104
2. Cámara de diputados	108
B. Regulación en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	113
1. La Ley Orgánica de 1979 y sus reformas de 1994	113
2. La nueva Ley Orgánica de 1999	119
C. Regulación en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934	127



<i>II. La representación política y la democracia representativa en los órganos Legislativos de las entidades federativas y el Distrito Federal</i>	131
<i>III. Figuras conexas a la representación política</i>	150
A. Los partidos políticos	150
B. El sufragio activo y pasivo	154
C. Los sistemas electorales	159
<i>IV. Problemática entre el régimen presidencial mexicano y el ejercicio de una auténtica democracia representativa</i>	166
 CAPÍTULO CUARTO	
PROPUESTA: ESTABLECER MECANISMOS QUE PERMITAN EL EJERCICIO DE UNA AUTÉNTICA DEMOCRACIA Y SUBSANAR LOS VICIOS EXISTENTES EN EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO MEXICANO	171
<i>I. El referéndum</i>	189
A. A nivel constitucional	195
B. A nivel legislativo	197
<i>II. El plebiscito</i>	198
<i>III. La iniciativa popular</i>	201
<i>IV. La revocación del mandato</i>	203
<i>V. La reelección legislativa</i>	205
<i>VI. La segunda vuelta electoral</i>	207
<i>VII. Creación de una Ley de partidos políticos</i>	210
<i>VIII. Reformas constitucionales y legales</i>	215
CONCLUSIONES	219
OBRAS DE CONSULTA	225
LIBROS	225
REVISTAS	229
NORMAS JURÍDICAS	230
OTRAS FUENTES	233

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Una investigación como la presente, se realiza como requisito para obtener el título de Licenciado en Derecho; no obstante, más que cumplir con un requisito, tratamos con todo empeño de elaborar un trabajo serio, cumpliendo con los requisitos formales y de fondo que para un trabajo de esta naturaleza son requeridos.

Por un lado, nuestra convicción de que la democracia es el mejor sistema para organizar la vida colectiva, y por otro, el gentil aliciente que constituyó el impulso de familiares, amigos y de quien hoy contribuye a dirigir esta tesis con su acertada guía, son sólo algunos de los motivos que determinaron el rumbo de esta tesis.

Nuestro objeto de estudio en la presente investigación lo constituye la representación política inmersa en el sistema democrático representativo actual; siendo aquélla un mecanismo instrumental del que se vale el Estado contemporáneo para desarrollar gran parte de sus funciones, debemos acotar su aplicación restringiéndola al órgano legislativo —básicamente en el orden federal—, encargado directo de desarrollar la labor representativa del cuerpo electoral.

Existiendo hoy en día una fase de crisis en el sistema representativo, entre otras causas, precisamente por falta de identificación de los representados con los representantes, además de una excesiva irresponsabilidad de éstos con relación a aquellos, nos proponemos demostrar que dicho sistema ha dejado de ser el más idóneo para instrumentar, de hecho y de derecho, la convivencia colectiva. Advirtiendo que como todo problema admite diversas formas de solución, proponemos la que a nuestro parecer resulta ser la más viable en un entorno político excesivamente dinámico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Atendiendo la metodología empleada, dividimos nuestra investigación en apartados que nos lleven progresivamente al entendimiento de la problemática planteada de tal modo, que al lector le resulte sencilla su asimilación.

El capítulo primero desarrolla en su primera parte el marco teórico y conceptual de la representación política, tratando de explicar su naturaleza jurídica; a nuestro parecer, partiendo de las nociones generales que definen nuestro objeto de estudio, será más fácil entender cómo se ha desarrollado históricamente; por ello, la segunda parte de este capítulo se dedica al desarrollo de los antecedentes que ha tenido la institución analizada en algunos de los países que consideramos con mayor tradición en la materia, incluyendo un recorrido por los ordenamientos constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país.

En el capítulo segundo desarrollamos un estudio comparado del sistema representativo en el mundo, aludiendo además a los mecanismos incluidos como correctivos de aquél. Los distintos ordenamientos constitucionales del mundo analizados, quedan divididos en dos bloques: primero contemplamos algunos países europeos y a los Estados Unidos de América; posteriormente, referimos algunos países de América Latina con recientes innovaciones.

El capítulo tercero fue dividido en cuatro bloques, a saber: el primero se destina prioritariamente al estudio de la representación política en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos —considerando en lo individual las cámaras que lo integran—, de conformidad con la normatividad aplicable. En segundo lugar, hacemos referencia general a los órganos legislativos de las entidades federativas, para no dejar de lado su importante influencia en el ámbito interno. El tercer bloque refiere algunas figuras conexas a la representación política que consideramos importantes, pues sin ellas no sería posible instrumentar en la práctica la institución estudiada. Finalmente, el último bloque se relaciona con el régimen presidencial mexicano, aludiendo a la problemática que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

involucra un sistema como el nuestro para el desarrollo de la democracia, específicamente en lá estrecha relación dada entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

En el cuarto y último capítulo pretendemos elaborar una propuesta no sólo para el fortalecimiento del régimen democrático representativo en México, sino para llegar a establecer un renovado sistema político participativo. De este modo, previamente elaboramos una síntesis, misma que abordamos conforme con una argumentación de acuerdo con las observaciones realizadas, de tal manera que realizando un recorrido racional nos sea posible advertir la necesidad de fortalecer nuestro sistema representativo, al mismo tiempo que proponemos la introducción de mecanismos que contribuyan de manera complementaria a subsanar sus deficiencias.

A nuestro parecer, el recorrido que ahora inicia el lector lo llevará a examinar una institución básica para la conformación y funcionamiento del Estado mexicano contemporáneo, al mismo tiempo que lo llevará a evaluar la posibilidad de modificar un sistema que realmente se dirija a la consecución de una auténtica democracia, aunque sea en la medida de lo posible.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

I. Marco Teórico-Conceptual

A. La representación

La representación es uno de los conceptos fundamentales para la construcción de los sistemas jurídico-políticos contemporáneos que rigen la convivencia social basada en la existencia del Estado, cualquiera que sea su forma política; pero, ¿qué es la representación en este sentido?

La palabra "representación" proviene del latín *repraesentare*, que quiere decir "hacer presente, manifestar o presentar de nuevo";¹ es la acción y efecto de representar; y "representar" (volver a presentar), en un sentido técnico-jurídico muy amplio, expresa el supuesto de personificar, o simplemente la idea de actuación en nombre de otro y para algo que es de su utilidad y provecho.²

De conformidad con estas nociones, encontramos que el término "representación" ha pasado del lenguaje común al lenguaje jurídico y político, por lo que será necesario precisarlo. Más concretamente, existe la necesidad de aplicar y diferenciar el concepto en estudio en relación con un ámbito determinado para evitar cualquier confusión terminológica, ya que partiendo de dicha diferenciación es posible encontrar diversas aplicaciones para la representación.

¹ GEORGES DE LEGARDE, "L'Idée de représentation", International Committee of the Historical Sciences, bulletin IX (diciembre, 1937), 425-451. Cit. por PITKIN, Hanna F. El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales e Imprenta Fareso, S.A., Madrid, 1985, pág. 269.

² Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana. Tomo L, Espasa-Calpe Editores. S.A., Madrid, Barcelona, España, 1991, pág. 1000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto, debemos considerar que el término representación en el ámbito jurídico actual es utilizado y entendido de distintos modos, sea que se utilice la institución en Derecho privado o en Derecho público.³

Sin estar de acuerdo con dicha distinción, el profesor Ernesto Gutiérrez y González define a la representación en los siguientes términos: "La representación es el medio que establece la ley, o de que dispone una persona capaz, para obtener, a través del empleo de la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos jurídicos que si hubiera actuado el capaz o válidamente un incapaz."⁴

Consideramos que la definición transcrita es muy completa y admite los distintos tipos de representación jurídica en Derecho común para efectos de otorgar validez a los actos realizados en nombre de otro, en donde la conexión o vínculo entre representante y representado es muy precisa, sea que dicha conexión se derive de la ley o de la facultad conferida de acuerdo con ella.

Sin embargo, tenemos que visualizar la noción aun más allá en el ámbito jurídico-político del Estado, pues la institución de la representación le sirve tanto como de sustento para su existencia, organización y el desarrollo de sus funciones, como para otorgar legitimidad al ejercicio del poder; ha adoptado en este contexto una concepción diferente, y el régimen en general para la representación, se configura de una manera específica en el marco de los sistemas de gobierno democrático.

Por ello, es que la representación adopta el calificativo de "política", refiriéndola al ámbito del Derecho "público" para efecto de darle una significación propia y diferenciarla de la noción empleada en el Derecho "privado"; es en ese sentido al que nos referíamos en un principio.

³ Distinción para efectos didácticos; de cualquier modo, no es este el lugar para polemizar al respecto.

⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las obligaciones. 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 399.



B. El concepto de representación política

El "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo,"⁵ es decir, la democracia, tiene sus orígenes en la *polis* griega, pero llega a establecerse como la conocemos en la actualidad y de una manera más institucional a partir de la Revolución francesa (Constitución de 1791), y de la independencia de los Estados Unidos de América (Constitución de 1787).

El fundamento de la democracia radica en el principio de que todos los seres humanos son libres e iguales, lo cual se vincula desde luego con la idea del sufragio universal. Por ello, apelamos al pensamiento russoniano respecto de la concepción sintetizada y el significado que la democracia ha adquirido; este concepto comprende dos dimensiones: una en sentido material o sustancial, dentro de la cual, democracia es sinónimo de igualdad de todos los seres humanos ante la ley, y de libertad para todos; y otra dimensión en sentido formal, dentro de la cual, existe para los seres humanos una igualdad política, es decir, que todos gozan de los derechos de un ciudadano, y en consecuencia, de la universalidad del derecho activo y pasivo de voto en relación con todos los asuntos y para todos los cargos públicos.⁶

Dichas dimensiones de la democracia (material y formal), son como ambos lados de una misma moneda: si bien se expresan dos aspectos de ella, siempre están unidos e inseparables.

Por otra parte, la democracia puede manifestarse de diferentes maneras, y así puede ser:

⁵ Esta "definición" de la democracia fue muy utilizada por el Presidente norteamericano Abraham Lincoln. Una de las frases que la contienen es la siguiente: "Declaramos... que en esta nación, bajo la ayuda de Dios, renacerá la libertad, y que el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo no perecerá en la tierra." *The life and writing of Abraham Lincoln*, ed. by Ph. Van Doren Stern. N. York, 1940, pág. 786. Cit. por GARCÍA-PELAYO, Manuel. Derecho constitucional comparado. Intr. de Manuel Aragón, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1999, pág. 346, nota 29.

⁶ CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. 4ª ed., Facultad de Derecho, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 107.

--Democracia directa: es aquel gobierno ejercido directamente por el pueblo, sin intermediarios; de manera tradicional puede identificarse este tipo de democracia con el pensamiento de Rousseau seducido por la Grecia Clásica, y así afirma que *"La souveraineté ne peut être représentée... Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; c'est n'est point une loi"*.⁷

-Democracia indirecta o representativa: está fundada en el principio de que el pueblo otorga a sus representantes el poder de tomar decisiones en su nombre a efecto de ejercitar el gobierno en el Estado.

-Democracia semidirecta: bien puede ubicarse este tipo de democracia encuadrándolo en la democracia indirecta, pero atenuándolo con instituciones como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

Ahora bien, para situarnos en un marco conceptual determinado, hemos hecho referencia a la democracia representativa como una de las formas en que se ha manifestado el sistema de gobierno democrático, pero también retomamos su sentido o dimensión formal.

De lo anterior podemos concluir que la institución de la representación política es posible dentro de un Estado democrático, edificado específicamente sobre una democracia representativa, aludiendo con ello a la democracia en sus dimensiones material y formal.

Habiendo hecho estas precisiones, podemos decir de manera general que la representación en derecho público, y en su sentido básico y contenido mínimo, es la sustitución de unos elementos por otros. Por lo que respecta al calificativo de

⁷ Traducido significa: "La soberanía no puede ser representada... Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado, es nula; eso no es una ley". Cfr. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría de la democracia. Fundamentos de la filosofía democrática. 3ª ed., Jus, México, 1963, pág. 161.

"política"; este término proviene del griego *polis-iké*, que significa "lo relativo al buen orden y gobierno de la ciudad."

Es decir, mediante el término "representación política" designamos todo un proceso de interrelación entre el aparato estatal y su componente social que es el pueblo, para efecto de ejercer el gobierno, en la imposibilidad fáctica de que este lo pueda ejercer por sí mismo en un régimen democrático.

Pero además, la representación en el contexto del Derecho público admite dos sentidos de acuerdo con Antonio de Cabo de la Vega, mismos que permiten precisar aun más el concepto en estudio:

"... En sentido jurídico público pueden distinguirse dos tipos de representación: la representación en sentido amplio y la representación política en sentido restringido.

En sentido amplio si se parte de las afirmaciones, como ya hiciera la Asamblea Francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo y que toda autoridad se ejerce en su nombre, habría que reconocer el carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública: autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas.

En sentido restringido, sin embargo, se reserva el nombre de representantes a los miembros de las asambleas legislativas. Es en torno a este concepto restringido en el que se ha construido la doctrina clásica de la representación."⁸

En palabras de Friedrich, la representación (política) es "el proceso a través del cual se ejerce el poder e influencia política de la totalidad, o de una parte de la ciudadanía, sobre la acción de gobierno, con su aprobación expresa o implícita, ejercitándose en su nombre por un pequeño número de ellos, con efecto vinculante sobre la totalidad de la comunidad así representada."⁹

⁸ CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. (Serie G: Estudios doctrinales, núm. 152), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, pág. 59.

⁹ FRIEDRICH, Carl J. Constitutional government and democracy. Theory and practice in Europe and America, 4^o ed., 1968. Cit. por FRAGA IRIBARNE, Manuel. Legitimidad y representación. Ediciones Gryalbo, S.A., Barcelona-México, D.F., 1973, pág. 171.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la noción apuntada se desprende que la institución de la representación política es un mecanismo en el que se apoya la ciudadanía para ejercer el poder a través de un reducido grupo de personas elegidas para tal cometido, verificándose así una relación en la que, lo hecho por los representantes afecta y/o se atribuye a la totalidad colectiva, desde luego aplicando esta noción respecto de la representación en su sentido restringido.

Es en este proceso de representación que la doctrina italiana, con su principal exponente Giovanni Sartori,¹⁰ explica el desenvolvimiento de la representación en dos vertientes, a saber:

a) La representación como *representatividad*: es decir, como semejanza, similitud o parecido de compartir unas características; o imitación entre una cosa y su consiguiente versión. Este despliegue en palabras de Sartori es el criterio de referencia que permite estimar si se da sobre-representación o sub-representación.

b) La representación como *responsabilidad*: es decir, como vinculación o ligamen que obliga a uno con respecto a otro en una relación, a responder por sus actuaciones.

"Para lo primero —la representatividad— basta con que el representante sea 'uno como nosotros...'; con ello se quiere decir que a fin de obtener la representatividad no es imprescindible recurrir a un proceso eleccionario. Se dice a ese respecto que habría un proceso de transferencia, de personificación, de encarnación en un alter ego... Para alcanzar la representatividad pueden utilizarse medios diversos, no necesariamente por mecanismos de elección (v. gr., un petitorio de alumnos que forman parte de un mismo curso, o casos semejantes de compactación en pequeña escala). Pero si lo que se pretende alcanzar en la representación es la responsabilidad (segundo despliegue), entonces será imprescindible crear la relación entre el representante y el

¹⁰ Cfr. SARTORI, Giovanni. "A propósito de la representación en democracia". *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. (Madrid, Esp.), 2ª Serie-XXIV, núm. 51, junio de 1997, págs. 37-49.

representado a través de una elección, ya que es difícil imaginar de otra forma una vinculación que implique esa apetecida responsabilidad."¹¹

Desarrollando las ideas expuestas por Sartori, Rodríguez Díaz precisa que para asegurar institucionalmente ambos aspectos se desarrollarían los mecanismos de elección y control:

"Ambos constituyen la base de la representación democrática ya que aunque una selección de representantes no electiva puede ser representativa, no será una representación responsable (porque carece de "accountability"); es decir, "la elección no debe ser una mera 'función', sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concurre a la expresión de la voluntad nacional", y debe desarrollarse en un ambiente de suficiente competencia. El control, a su vez, se divide en un control electoral (reelección / no reelección) y un control interelectoral que la doctrina anglosajona denomina *responsiveness*."¹²

C. Las formas de representación política

Para hacer esta clasificación consideramos pertinente seguir el criterio utilizado por Amador Rodríguez Lozano,¹³ para quien lo que importa es la consecuencia de que la acción del representante se impute a los demás. De acuerdo con lo anterior, hay dos elementos fundamentales en el fenómeno representativo: a) aquellos que realizan la imputación y b) lo que se imputa.

"Quienes realizan la imputación pueden dividirse de acuerdo con su capacidad de otorgar fuerza vinculatoria a dicha imputación: el Estado y los particulares. El primero otorga fuerza vinculatoria a una imputación, en la medida en que es capaz de convertirla en mandato estatal; en cambio, los particulares otorgan una fuerza vinculatoria mínima a sus imputaciones, toda vez que no están en condiciones de infundirles a éstas carácter coercitivo.

¹¹ VANOSI, Jorge Reinaldo A. El misterio de la representación política. Los orígenes del Consejo Económico-Social. Ediciones América Actual, Buenos Aires, 1972, págs. 36 y 37.

¹² RODRÍGUEZ DÍAZ, A. "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos". *Revista de Estudios Políticos*, (Madrid, Esp.), nueva época, núm. 58, octubre-diciembre de 1987. Cit. por DE CABO DE LA VEGA, Antonio de, *op cit.*, pág. 58.

¹³ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. Lo claro oscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Senado de la República LVI Legislatura, México, 1996, pág. 9.

Por otra parte, en lo que hace al segundo elemento, lo que se imputa, hay tres categorías: opinión (que en términos operativos se traduce a demandas de acción estatal), lo que son, que le denominaremos *status* y lo que quieren, es decir, preferencias. Cada vez que el imputador es el Estado, tenemos casos diferentes de representación política... En cambio, cuando el imputador son los particulares, existe representación, pero ésta no adquiere la forma de 'política'.¹⁴

Dichos objetos de imputación nos permiten identificar los tipos de representación política, y así tenemos que, si el objeto de imputación es el *status* de las personas, es decir, lo que son, será una *representación funcional o profesional*; si lo que se imputa son preferencias grupales o particulares, se tratará de una *representación corporativa*; y finalmente, si lo que se imputa son las opiniones o demandas de acción estatal, se tratará de una *representación ciudadana*.

Debemos aclarar que el sentido que venimos estudiando propiamente como representación política lo es por excelencia la representación ciudadana, ya que las otras dos formas o tipos tienen correspondencia con técnicas o doctrinas que no se proyectan a la totalidad, sino a un sector o sectores más reducidos de la sociedad, por lo que no tendrían un efecto general respecto de ella, y en consecuencia, son nociones más restringidas, y por lo mismo, cuestionables a la luz de un régimen democrático.

1. Funcional

Este tipo de representación "se forma teniendo en cuenta la posición ocupada -'lugar' o 'función' en la estructura socioeconómica (*status-rol*, en el lenguaje de sociología)-, sea personalmente por quien va a formar parte del órgano estatal, sea por quienes procederán a su designación."¹⁵

¹⁴ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *op. cit.*, pág. 11.

¹⁵ LÓPEZ, Mario J. *Introducción a los estudios políticos*. Vol. II: Formas y fuerzas políticas. 2º ed.. Ediciones Depalma, S.A., Buenos Aires, 1996, pág. 392.

Esta noción de la representación se fundamenta en los hechos sociales reales, de acuerdo con una postura de pensamiento que no reconoce al individuo como base del proceso representativo, sino al grupo en el que se desarrolla, pues en él desarrolla su función profesional, y es éste el ámbito —la actividad— la que merece reconocimiento a nivel estatal para desarrollar los procesos de representación, ya que la agrupación por *status* o clase es la que plantea sus propósitos en cuanto asociación, para trasladarlos al ámbito político.

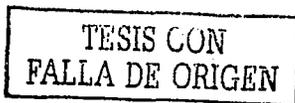
2. Corporativa

Para comprender este tipo de representación, debemos tomar en consideración algunos postulados fundamentales de la doctrina corporativista, la cual se basa en una determinada concepción de la sociedad.¹⁶

Para esta doctrina la "sociedad global" es una pluralidad de cuerpos o grupos "intermedios", que en tanto revistan carácter económico —es decir, en tanto estén vinculados a la actividad de producción y circulación de bienes y servicios—, han de ser los protagonistas del respectivo proceso. De ese modo, el hombre integrado en su grupo económico o profesional se convierte en el centro del quehacer económico, por encima y no subordinado al capital ni al poder. La organización social basada en el interés grupal reemplaza a la competencia afirmada en el interés individual.

En ese orden de ideas, son los grupos económicos y no el mercado ni el Estado, quienes deben regular los procesos económicos y las relaciones entre sus participantes. Así se origina un corporativismo en sentido económico.

¹⁶ LÓPEZ, Mario J. *op. cit.*, págs. 396-398.



Ahora bien, la misma base que sirve de sustento para concebir un régimen corporativista en sentido económico, funciona también como fundamento de su régimen político: si la "sociedad global" está integrada por grupos o cuerpos "intermedios", son éstos los que deben constituir los instrumentos y cauces para conducir y convertir la voluntad social en voluntad política. Es así como a través de ellos se concreta una "auténtica" representación, la representación corporativa.

El corporativismo en su sentido político, agrupa a las personas con vista a conseguir los fines señalados por la doctrina —siendo éste el aspecto que distingue a la representación corporativa de la funcional—, colocando a la corporación (grupo o cuerpo caracterizado por una función específica) como base de la organización social, económica y política.

Como mecanismo de dominación, es decir, en su sentido político, el corporativismo

"... pretende abarcar todas las actividades que tienen alguna relevancia para la sociedad y el Estado. Como instrumento de poder, reemplaza a la representación política (ciudadana)... Abomina el principio democrático de que 'un hombre vale un voto', o sea, que repudia la igualdad política de los ciudadanos. Directamente rechaza la idea de que los individuos sean los elementos básicos de la Nación, para trasladar ese fundamento a las agrupaciones intermedias."¹⁷

Podría decirse que las diferencias entre la representación corporativa y la representación funcional son solamente de matiz, pero tal afirmación no sería del todo acertada, pues mientras que en la representación corporativa está explícita la pretensión de hacer manifiestas las preferencias del grupo conforme a la doctrina —es decir, lo que quieren—, en la representación funcional la pretensión explícita consiste en poner de manifiesto el carácter socialmente homogéneo entre representante y representado —es decir, lo que son—, con relación a la actividad o "profesión" correspondiente a su *status*.

¹⁷ VANOSI, Jorge Reinaldo A. *op cit.*, págs. 86-87.

3. Ciudadana

Como ya lo habíamos adelantado, ésta es la representación política por excelencia, o que podríamos llamar representación política en estricto sentido; ésta posee fuerza vinculatoria estatal,¹⁸ pero lo que constituye su rasgo distintivo es que se da en forma deliberativa en los Parlamentos o asambleas legislativas de los Estados constitucionales, en donde los representantes retoman para debate las opiniones o demandas de acción estatal que se imputan a los representados, que en este caso, ya no son grupos que manifiestan sus preferencias grupales de acuerdo con una doctrina o lo que son de acuerdo con su *status*, sino que en este caso se trata de los ciudadanos, o más aún, del pueblo en conjunto.

En este sentido se pronuncia Mario Justo López al destacar la base individual –el ciudadano–, de la representación política:

"En el origen 'no hay sino voluntades individuales'. El individuo es principio y fin de la sociedad política. Por consiguiente; ni la familia, ni la región, ni el gremio, ni la clase social pueden sustituir el elemento individual como base de la representación política. "Pero si el individuo es el elemento básico de la representación, no es, aisladamente, el titular de ella. Cada individuo es un elemento, pero sólo la totalidad –la Nación, el pueblo–, es la representada. Y si sólo el conjunto es el representado, los representantes lo son de él –del conjunto: la Nación, el pueblo– y no de cada individuo o un sector cualquiera de ellos."¹⁹

Por otra parte, en este tipo de representación

"...las decisiones tomadas por el sujeto que adquiere el poder representativo, independientemente de la forma en que lo haya adquirido, tienen un impacto para todos... El rasgo distintivo de la representación política consiste en que tanto el representante como los representados forman parte de una asociación política especial, a la que genéricamente nos referimos como 'Estado', y las decisiones emanadas del cuerpo de

¹⁸ También la representación funcional o la representación corporativa pueden tener fuerza vinculatoria estatal, si el Estado les reconoce institucionalmente dentro de su ordenamiento jurídico.

¹⁹ LÓPEZ, Mario J. La representación política. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1959, pág. 18. Cit. por FAYT, Carlos S. Derecho político. Tomo I. 10ª ed., Ediciones Depalma, S.A., Buenos Aires, 1998, pags. 244-245.

representantes son vinculatorias, precisamente porque están sostenidas por la coacción estatal; de las decisiones tomadas por el sujeto representante nadie puede excluirse, salvo por su salida física del territorio estatal.²⁰

Lo anterior nos sirve de base para afirmar que un Estado que fundamenta su organización jurídica y política en la creación de su ordenamiento por acto de los representantes del pueblo, es decir, de quienes en última instancia son destinatarios del contenido de ese ordenamiento, será un Estado de derecho democrático.

Por consiguiente, la legitimidad del poder tendría sustento gracias al consentimiento de los gobernados para efecto de que lo hecho por los representantes tenga plena validez al existir un vínculo jurídico y político entre el pueblo y el gobierno, basado en el principio de la representación.

Este tipo de representación es la que actualmente permite el funcionamiento del Estado, pues es el sistema que a pesar de reportar fallas o desventajas considerables, garantiza al pueblo el ejercicio de su soberanía a través de los representantes, o por lo menos, darle la idea de que así lo hace.

D. Breves explicaciones doctrinarias acerca de la naturaleza jurídica de la representación política

1. Jean-Jacques Rousseau

En su obra *El contrato social*, Rousseau explica que el origen de toda sociedad es un contrato, un acuerdo que hace transitar a los hombres que se encuentran en un estado de naturaleza a un estado social. Además, designa el instrumento de la autoridad, que es el soberano constituido por el pacto social: la

²⁰ RODRÍGUEZ LOZANO. *Amador. op. cit.*, págs. 17-18.

fuerza de toda legitimidad está en el pueblo en general, y no en un monarca o en los aristócratas.

Varias consecuencias se siguen del hecho de que el soberano sea la única fuente de legitimidad. Una de las más importantes, la soberanía es inalienable. A ningún hombre o grupo de hombres se le puede ceder el derecho de hacer leyes en lugar del cuerpo ciudadano en general. Si así fuera, estarían actuando de acuerdo con su voluntad personal, por lo que su aplicación no sería obligatoria. Si otros quitan la responsabilidad a los ciudadanos, pierden su virtud ciudadana así como su libertad. Esto significa que para Rousseau el gobierno representativo es una mala forma de gobierno:

"La argumentación de Rousseau contra el sistema representativo se sitúa siempre al nivel de los principios: 'La soberanía no puede ser representada' por la misma razón de que no puede ser enajenada. Ello es así porque 'consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no admite representación: es la misma o es otra; no se da término medio'. De donde se deduce que los diputados, independientemente de su voluntad o de sus disposiciones personales, no son ni pueden ser representantes del pueblo; 'sólo pueden ser sus comisarios' y, por tanto, no pueden concluir definitivamente un asunto."²¹

Las explicaciones de Rousseau se entienden bien respecto de Estados o ciudades pequeñas, casos en que podría practicarse la democracia directa. Pero si una nación es tan grande que los ciudadanos no tienen materialmente la posibilidad de reunirse en un cuerpo común, entonces la representación se convierte en una necesidad lamentable, necesidad que debilita la expresión de la voluntad general. Si se quiere que en semejante caso se conserve algo de legitimidad, los representantes deberán ser elegidos por asambleas locales en las que se reúnan todos los ciudadanos, y los representantes deberán recibir instrucciones completas. No deben tener un juicio independiente, y para cada

²¹ RUBIO CARRACEDO, José. *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 138.

nueva cuestión que surja deberán acudir a quienes los eligieron. De otra manera no habrá voluntad general. La voluntad general requiere consulta constante.²²

Para Rousseau la esencia del gobierno libre y democrático excluye la representación, pero si seguimos esta línea de pensamiento y entendemos que el pueblo no puede directamente gobernarse, debemos concluir que el gobierno habría de ser ejercido por *comisarios* que cumplieren instrucciones precisas. La relación entre quien ejerce una magistratura o cargo en el gobierno y el pueblo en cuyo nombre la ejerce, se adecuaría así a la figura jurídica del mandato de derecho privado que obliga al mandatario a seguir las órdenes e instrucciones de su mandante. En el lenguaje político esta estructura se conoce con el nombre de mandato imperativo.²³

2. Emmanuel Joseph Sieyès

Sieyès sitúa su obra más trascendente "¿Qué es el Tercer Estado?", alrededor de un concepto que considera tiene una importancia decisiva: la Nación.

"¿Qué es una Nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma *legislatura*."²⁴ Para estructurar este concepto, el autor que nos ocupa se basa en el Tercer Estado, que es el conjunto de ciudadanos que pertenecen a la clase común, que por exclusión, es todo aquel que no es privilegiado (perteneciente a la nobleza o al clero).

²² STRAUSS, Leo y CROPSY, Joseph. (comps.) Historia de la filosofía política. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1996, pág. 540.

²³ LEGÓN, Faustino J. Tratado de derecho político general. Vol. II: Estructura y funciones en la teoría del Estado. Ediar, Soc. Anón. Editores, Buenos Aires, 1961, pág. 528.

²⁴ SIEYÈS, Emmanuel J. ¿Qué es el Tercer Estado?, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993, pág. 24.

La pretensión del Tercer Estado al concurrir a los Estados Generales,²⁵ en síntesis, era obtener una influencia política igual a la que tenían los privilegiados, pues para entonces, ya no querían seguir soportando que unos pocos decidieran por toda la nación.

Ahora bien, si la Nación existe por el sólo hecho de que haya reunión de voluntades en un cuerpo común, y bajo una ley y una representación comunes, todos los poderes públicos son una emanación de la voluntad común; todos vienen del pueblo, es decir, de la Nación. Por ello, es derecho de la Nación darse una Constitución, y si la Nación tiene derecho de darse ese cuerpo normativo, es ella la titular de la soberanía.

Por ello, la Nación puede formar su Poder Legislativo nombrando a sus representantes, quienes expresarán la voluntad común, es decir, la voluntad de la mayoría, que indiscutiblemente está formada por el Tercer Estado. Es aquí en donde cabe aclarar la naturaleza del sistema representativo formulado por Sieyès:

"La ciudadanía en su totalidad no da *instrucciones* a sus mandatarios, sino que les otorga su *confianza* para que en su nombre y representación quieran en común, conformen la voluntad nacional. Se trata entonces de un *mandato representativo* y no de un *mandato imperativo*. El cuerpo electoral no establece delegados, sino representantes, que libremente expresan una voluntad que se reputa como la voluntad de la nación."²⁶

Es así como Sieyès otorga legitimidad al sistema representativo, y no sólo eso, sino que declara que es el medio idóneo para manifestar la voluntad común, siendo en este caso la nación la parte representada y los diputados integrantes de la Asamblea Nacional los representantes de la nación, quienes respetando el

²⁵ Las tres peticiones principales eran las siguientes: 1. Que los representantes del Tercer Estado no sean elegidos más que entre los ciudadanos que pertenezcan verdaderamente a él. 2. Que sus diputados sean iguales en número a los de las dos clases privilegiadas. y 3. Que los Estados Generales voten no por clases, sino por cabezas. *Íbid.* SIEYÈS, Emmanuel J., *op. cit.*, págs. 29-37.

²⁶ PANTOJA MORÁN, David. (Intr., est. prel. y comp. de). *Escritos políticos de Sieyès*. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993, pág. 30.

principio de división del trabajo en todo momento deben encaminarse al interés público y al bien general.

3. John Stuart Mill

Más que elaborar una teoría en relación con la representación política, Mill en una de sus obras más importantes, el *Gobierno representativo* expone el problema atinente al criterio correcto que debe asumirse para elegir las instituciones políticas y forma de gobierno que mejor se adapten a las necesidades de cada sociedad.

Al efecto afirma que la democracia y el gobierno representativo vienen a ser la organización institucional de la libertad conforme a determinadas condiciones sociales que le permiten funcionar adecuadamente. Afirma que las instituciones libres son superiores al mejor de los despotismos, y que para asegurar esas instituciones es menester limitar los poderes, porque la mejor protección del individuo estriba en ellas.²⁷

Para Mill el tipo ideal de gobierno es aquel, en el cual la soberanía reside, en última instancia, en todo el agregado comunitario, el pueblo, de manera que cada individuo tiene voz en el ejercicio de la misma y además, periódicamente, sea llamado a participar en el gobierno desempeñando alguna función pública, ya sea de carácter local o general.

Sin embargo, en el capítulo XII de el *Gobierno representativo* alude a la naturaleza de la figura en estudio: se plantea la cuestión de si los diputados deben obedecer las instrucciones de sus electores, es decir, estudia el mandato

²⁷ MILL, John Stuart. De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina. Intr. por Pablo Lucas Verdú, (Res Pública, Clásicos del pensamiento político y social, colección dirigida por Antonio Truyol), Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, pág. 189.

imperativo. Este t3pico lo inserta m3s que en una cuesti3n de "legislaci3n constitucional", en una cuesti3n de "moral constitucional"; por lo tanto ata1e a la 3tica del gobierno representativo.²⁸

En tales circunstancias, para Mill no es posible –admitida la libertad de sufragio–, impedir a los ciudadanos que emitan su voto conforme a las consideraciones que juzguen oportunas porque pueden negar su voto a quien no se comprometa a seguir sus instrucciones; pueden tambi3n exigir que se les consulte sobre asuntos imprevistos o importantes, reduciendo a los representantes a ser int3rpretes de la voluntad de los electores e incluso revocarles el cargo si lo consideran necesario.

"El principio mismo del Gobierno representativo –continúa Mill– descansa sobre la presunci3n de que los que poseen el poder abusar3n del mismo en provecho propio, como tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres deben tener por principal objeto regular. Por dichas razones cualquiera que sea el error o la nimiedad de los electores al querer convertir a su representante en delegado, siendo natural y no improbable esa extensi3n del principio electoral, deben adoptarse acerca de ella las mismas precauciones que si fuera cierta; y el Gobierno representativo debe ser organizado de modo que, si los electores siguieran este conducto, no fuesen capaces de hacer una legislaci3n de clase en su provecho."²⁹

Mill resuelve el complejo problema del mandato imperativo de los diputados elaborando cinco observaciones:³⁰

- 1) No deber3n exigirse compromisos formales salvo si, debido a circunstancias sociales desfavorables o a instituciones viciosas, los electores se ven tan constre1idos en su elecci3n que necesiten aceptar la representaci3n de una persona sospechosa de influjos contrarios a sus intereses.

²⁸ MILL, John Stuart. *op. cit.*, p3gs. 323 y ss.

²⁹ *Idem*, p3g. 324.

³⁰ *Idem*, p3gs. 333 y 334.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 2) Los electores tienen derecho de conocer a fondo las opiniones y sentimientos del candidato, y no sólo tienen ese derecho, sino que están obligados a rehusar la candidatura de quien no esté de acuerdo con ellos en posiciones que formen la base de su creencia política.
- 3) Cuando a los electores les parezca muy elevada la superioridad mental del candidato deben dejarlo obrar, aunque sus opiniones sean muy diferentes a las suyas.
- 4) Los electores deben esforzarse en buscar un representante al que puedan dejarle en completa libertad de seguir las inspiraciones de su propio juicio.
- 5) Los electores deben considerar como deber hacia sus conciudadanos, esmerarse en elegir a hombres de gran valía, pues deben de convencerse que les importa mucho más ser representados por tales personas que por otras que acaso profesen mayor número de sus opiniones, porque en el primer caso están seguras de contar con las ventajas del talento, mientras que es muy problemático saber quién tiene la razón y quién está equivocado en los puntos que disientan.

De los cinco puntos anteriores se desprende que el sistema representativo defendido por Mill es netamente liberal. Pretende filtrar y moderar las instancias populares que se consideran necesarias y aun legítimas, a través de los mecanismos jurídico-constitucionales (moralidad política) cuyo manejo y aceptación requieren una instrucción y un espíritu cívico medios.

4. Carl Schmitt

Para Schmitt, la forma política que adopte cada unidad depende del grado de realización de los dos principios político-formales: identidad y representación.

"Cuando el pueblo es capaz de actuación política, ya en su realidad inmediata –por virtud de una homogeneidad fuerte y consciente a consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones–, y entonces es una unidad política como magnitud real –actual en su *identidad inmediata*– consigo misma... El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada *personalmente* por hombres."³¹

De no presentarse tal situación fáctica debe recurrirse al principio de representación; aunque no hay Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de la identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos estructurales de la representación.

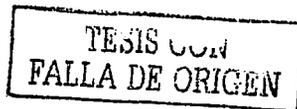
Para sintetizar el pensamiento del autor que nos ocupa, hacemos referencia a lo que el propio Schmitt considera que corresponde al concepto de representación:³²

1. La representación no puede tener lugar más que en la esfera de lo público. No hay representación que se desenvuelva en secreto y entre dos personas; no hay representación que sea "asunto particular".

2. La representación no es un fenómeno de carácter normativo, no es un procedimiento, sino algo *existencial*. Representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública. En la representación, adquiere apariencia concreta una alta especie del ser. La idea de representación se basa en que un pueblo existente como *unidad política* tiene una alta y elevada,

³¹ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Ver. esp. de Francisco Ayala. 2ª reimp., Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1996, pág. 205.

³² *Ibid.*, pags. 208-215.



intensiva, especie del ser, frente a la realidad natural de cualquier grupo humano con comunidad de vida.

3. La *unidad política* es representada como un todo. En esa representación hay algo que va más allá de cualquier mandato y de cualquier función. Por eso, no es representante cualquier "órgano". Sólo quien *gobierna* tiene parte en la representación.

4. El representante es *independiente*; por eso, no es ni funcionario, ni agente, ni comisario.

5. El Estado se basa como unidad política en una vinculación de dos contrapuestos principios de formación, el principio de identidad y el principio de la representación, siendo en virtud de éste que la unidad política es representada por el gobierno.

Es decir, que las divisiones de las formas políticas, formas de Estado, en las tradicionales desde Aristóteles: monarquía, aristocracia, democracia, se concretizan en razón de la mayor o menor aplicación de la identidad y de la representación, debiéndose apuntar que ambas coexisten en el Estado moderno, alguna en mayor o menor medida que la otra, lo que produce en consecuencia, que las formas de Estado no se presenten ya con las características rígidas que las distinguen, sino en forma mixta.

5. Hans Kelsen

Hans Kelsen no acepta la idea de representación; sostiene que esa idea se desprende de un dogma político: "...el dogma de la soberanía popular, que afirma que el poder legislativo corresponde 'por naturaleza' únicamente al pueblo; por lo cual la atribución al parlamento de la competencia legislativa es una limitación a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regla general. Justamente por esto la teoría de la soberanía popular es una ficción; el dogma político está en contradicción con la realidad jurídica."³³

Esta ficción, para Kelsen, está destinada a ocultar la realidad jurídica. Sirve para hacer creer al pueblo que se halla representado por el parlamento, y que determina por sí mismo la voluntad del Estado. Nada más falso para este autor, puesto que el poder del parlamento, el cual se legitima por el dogma de la soberanía popular que de hecho el mismo se arroga, se atribuye la competencia exclusiva para legislar. "La independencia real del parlamento respecto de la voluntad popular, se disimula diciendo que cada diputado es representante de todo el pueblo."³⁴

De todo ello se deduce que los integrantes del parlamento son en su actividad independientes del pueblo, y por tanto, no tienen que recibir instrucciones de aquellos que los eligieron, es decir, no hay un mandato imperativo. "En realidad, según las constituciones de los llamados Estados representativos, la función del pueblo, es decir, de los electores, queda limitada a la creación del parlamento."³⁵

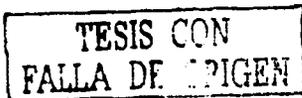
Se trata, en fin, de una ficción que limita al electorado a la sola designación del parlamento. El pueblo designa al parlamento, pero no por ello éste debe ejecutar la voluntad de aquél. No es el pueblo quien legisla, sino el Parlamento, pudiendo hacerlo con total independencia del primero. El cuerpo electoral es simplemente un órgano de creación.

En el mismo sentido que Kelsen, se pronuncia Royer-Collard, pero en lugar de referirse a la representación como una ficción, sostiene que es una metáfora:

³³ KELSEN, Hans. Teoría general del Estado. Trad. dir. del alemán por Luis Legaz Lacamba, Editora Nacional, S.R.L., Madrid, 1965, pág. 401.

³⁴ KELSEN, Hans. *op cit.*, pág. 402.

³⁵ KELSEN, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Est. prel. de Luis Recasens Siches, Colofón, S.A., México, 1992, pág. 213.



"La palabra representación es una metáfora. Para que la metáfora sea exacta, es preciso que el representante tenga verdadera semejanza con el representado, y para ello se requiere que lo que hace el representante sea precisamente aquello que haría el representado. Se infiere de aquí que la *representación política supone el mandato imperativo* determinado con un objeto igualmente determinado, tal como la paz o la guerra, o una ley propuesta. En efecto, únicamente entonces es cuando queda probado que el mandatario hace lo que hubiera hecho el mandante y que el mandante hubiera hecho lo que hace el mandatario. En otros términos, el concepto de representación no puede darse más que cuando el representante queda subordinado a la voluntad del representado. A falta de esta subordinación, la palabra representación, en materia política, ya no expresa una realidad: es tan sólo una metáfora, que carece de exactitud y es contraria a la verdad."³⁶

6. Joseph Alois Schumpeter

Para referirnos a este autor, es necesario señalar que en la imposibilidad de ejercer una democracia directa como en la *polis* griega, el problema de la democracia —que equipara sin decirlo expresamente con la democracia representativa actual—, es relativamente fácil abordar "siempre que estemos dispuestos a renunciar al gobierno por el pueblo y a sustituirlo por el gobierno con la aprobación del pueblo."³⁷ Por ello, en la medida en que los gobernantes son, no los ciudadanos mismos, sino individuos exclusivamente encargados de dirigir los asuntos públicos, el gobierno representativo es, a diferencia del gobierno del pueblo por sí mismo, un gobierno por especialistas de la cosa pública.

Ahora bien, como el pueblo no tiene personalidad jurídica, decir que delega poderes a su parlamento o que está representado por él, es afirmar algo completamente vacío de significación jurídica. Por eso, Schumpeter afirma que un

³⁶ ROYER-COLLARD, discurso citado por ESMEIN (*Éléments*, 7a. ed., pág. 92, n. 73). Cit. por CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*. Trad. de José Lion Depetre, 2ª ed. en español, Facultad de Derecho, UNAM y Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 941.

³⁷ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Trad. del inglés por José Díaz García, Aguilar S.A. de Ediciones, Madrid, 1968, pág. 316.

parlamento es un órgano del Estado, exactamente igual que el gobierno o un tribunal de justicia.

Por otra parte, Schumpeter en su célebre e influyente definición de la democracia, rompe con lo que él llama "la teoría clásica" según la cual el pueblo mismo produce las decisiones políticas "mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad",³⁸ y en su lugar propone definir la democracia como el "sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo."³⁹

Esta definición, que considera más cercana a la realidad que la "concepción clásica" omite, sin embargo, un rasgo empírico indudable de las democracias representativas: el carácter periódico de la competencia electoral; aunque un poco más adelante en su obra, Schumpeter aclara que en su definición "debe observarse que, al hacer de la función de crear un gobierno la función primaria del electorado, era mi intención —subraya— incluir en esta frase también la función de disolverlo."⁴⁰ Pero en realidad, en el principio de que los gobernantes son designados por el voto del pueblo, nada implica lógicamente que también pueden ser revocados por el pueblo. Es verdad que, desde fines del siglo XVIII, los dos principios han sido asociados en la práctica, pero ello no da pauta para afirmar que el segundo está implícitamente contenido en el primero.

En efecto, se puede concebir perfectamente una situación en la que la calidad de gobernante sea conferida por la voluntad de los gobernados, pero de modo definitivo, por ejemplo una elección vitalicia.

³⁸ SCHUMPETER, Joseph A. *op. cit.*, pág. 321.

³⁹ *Ibidem*, pág. 343.

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 346.

7. Georg Jellinek

Este autor define la representación, como "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona."⁴¹

A partir de este concepto crea todo un esquema en virtud del cual explica la relación que se establece por medio de la representación —que es en su concepto una idea exclusivamente jurídica—, entre los órganos del Estado.⁴²

Para Jellinek, un Estado que consagra en su Constitución el sistema representativo, tiene en el pueblo entero, como unidad, un órgano primario al que se atribuye la voluntad popular. A su vez, el órgano representativo sólo puede entenderse como órgano secundario de aquel órgano primario, sin que se pierda aquella unidad, pues en todo caso, la voluntad del órgano representativo (secundario) es la del pueblo (órgano primario).

"... la voluntad del Parlamento es inmediatamente voluntad popular; pero entre el pueblo y el Parlamento no existe lazo jurídico alguno análogo al que representa el mandato, la comisión u otra categoría jurídica análoga. Sea cual fuere el fundamento jurídico del miembro de una Cámara, elección, nombramiento, posesión de un determinado cargo, etc., el acto de creación jamás concede un derecho del creador sobre el órgano creado, sino que más bien los derechos y deberes de unos y otros nacen exclusivamente de la Constitución."⁴³

⁴¹ JELLINEK, G. Teoría general del Estado. Trad. y pról. de la 2ª ed. alemana por Fernando de los Ríos Urutín. Compañía Editorial Continental, S.A., 1958, pág. 463.

⁴² Precisa Jellinek que "A menudo, tanto en el lenguaje de las leyes cuanto en el de la ciencia se usa una expresión por la cual se atribuye a los órganos la facultad de representación del Estado y otras corporaciones, especialmente en las relaciones exteriores. Mas en estricto sentido se entiende por representación la relación de un órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de estos miembros. Los órganos representativos son, por consiguiente, en este sentido órganos secundarios, o sea órganos de otro que es órgano primario. Este tiene su propia voluntad en lo que respecta a la competencia del órgano secundario, en la voluntad de éste, y fuera de ella, no conoce voluntad alguna. El órgano primario no tiene poder sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto ésta sea una facultad especial que le compete. El caso más frecuente en esto, es el de la designación del órgano secundario mediante elección." *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, págs. 474 y 475.



Pero además precisa este autor que la concepción anterior necesita de un complemento: considerar a la representación como órgano de la voluntad del pueblo, que al fin y al cabo conforman una unidad:

"La representación formada de esta suerte se ha convertido en órgano de la voluntad del pueblo. Pueblo y representación del mismo, forman por tanto jurídicamente una unidad. En ambas formas de democracia, en la inmediata y en la representativa, el pueblo es órgano del Estado. Pero en aquélla la voluntad del órgano está formada por la unidad del pueblo en su totalidad, y en ésta mediante un órgano particular de la voluntad del pueblo... Pueblo y Parlamento forman, pues, una unidad jurídica. El pueblo está organizado jurídicamente mediante el Parlamento."⁴⁴

El individuo, es órgano activo del Estado, por más que sus facultades se reduzcan a colaborar en la formación de otro órgano, que está dotado, según la Constitución, del derecho que en las democracias directas competía a la comunidad. En la concepción de la teoría organicista, en la democracia indirecta o representativa, el pueblo es órgano primario y el representante órgano secundario. Los órganos representativos no representan ni a la Nación ni a los ciudadanos, sino que son órganos encargados de la actividad funcional del poder y la voluntad del Estado.

8. R. Carré de Malberg

Carré de Malberg, por su parte, sostiene que el régimen representativo⁴⁵ tiene su punto de partida en el concepto de soberanía nacional, por lo que corresponde afirmar también la existencia de una voluntad nacional, una voluntad indivisible de la persona Nación.

⁴⁴ JELLINEK, G. *op. cit.*, pág. 476.

⁴⁵ Debemos aclarar que para Carré de Malberg el régimen llamado representativo no es un régimen de representación en el verdadero sentido de la palabra, pues el cuerpo de los diputados no puede considerarse como representante de los ciudadanos ni de la nación.

La teoría francesa de los representantes como órganos de la Nación enunciada por Carré de Malberg tiene muchos puntos de contacto con la teoría alemana. Difiere de ella en el acento que pone en considerar a los representantes como órganos de la Nación, entendiéndolo al régimen representativo no como un sistema de representación de la persona y de la voluntad nacionales, sino precisamente como "un sistema de organización de la voluntad y de la persona nacionales". Mediante la organización, la Nación se convierte en Estado y es en esta colectividad unificada en donde reside la soberanía.

Al no existir los elementos indispensables para que los diputados puedan ser representantes de la Nación y teniendo en cuenta que la voluntad expresada por éstos constituye la voluntad misma de la Nación, "la asamblea de diputados es el único órgano por el que la Nación o el pueblo puede expresar su voluntad; con mayor precisión: es el órgano mediante el cual la Nación podrá querer legislativamente."⁴⁶ De ahí que los diputados no puedan ser considerados representantes sino órganos por medio de los cuales la Nación llega a ser capaz de querer. En adelante, dice Carré de Malberg, hay que sustituir el concepto de representación por el de órgano nacional o también órgano de Estado. "Por órganos hay que entender a los hombres que, individual o corporativamente, quedan habilitados por la Constitución para querer por la colectividad y cuya voluntad vale, por esta habilitación estatutaria, como voluntad legal de la colectividad."⁴⁷

Mientras la idea de representación exige la existencia de dos personas diferentes, actuando una de ellas por cuenta de la otra, la idea del órgano supone una única personalidad, la de la "colectividad organizada". El órgano no requiere ninguna voluntad preexistente ni tiene su punto de partida en la idea de mandato, convención o contrato en razón de tener por origen la Constitución. Su

⁴⁶ CARRÉ DE MALBERG. R. *op. cit.*, pág. 938.

⁴⁷ *Idem.*, pág. 990.

competencia no emana ni está sujeta a la voluntad de los electores derivando de la Constitución y de las leyes. La relación entre el órgano y la colectividad organizada es de unidad de lo que resulta que la decisión del órgano vale como decisión de la colectividad. Según Carré de Malberg, una vez instituido de conformidad con la voluntad nacional, el órgano no se comporta como representante de una voluntad superior, sino como el agente libre de la Nación.⁴⁸

De este modo, las personas a quienes la Nación encarga querer por ella no son sus representantes sino sus órganos, cuya función es expresar su voluntad en forma tal que la decisión final valga como voluntad unificada. El órgano, en definitiva, es el autor de la voluntad nacional. A juicio del profesor de Estrasburgo, la teoría del órgano, en la versión sustentada por él,

"... tiene por objeto, en primer lugar, señalar que, si bien de hecho la voluntad estatal reside y tiene su origen en los hombres encargados por la Constitución de querer por el Estado o por la nación, el poder que ejercen estos individuos no es en ellos una potestad originaria, un derecho propio, sino una simple competencia estatal, es decir, una potestad que se ejerce por cuenta exclusiva del Estado."⁴⁹

9. Maurice Hauriou

La postura sustentada por Hauriou, parte del criterio de que la función que desempeñan los representantes no es más que la esfera de la competencia del poder. En este sentido, las voluntades divergentes de órganos múltiples se unifican en la toma de decisiones, mediante un procedimiento de elaboración, ya en virtud de la idea de un poder dominante, ya por la acción de la idea del Estado, en nombre de la cual obran todos.

⁴⁸ CARRÉ DE MALBERG, R. *op. cit.*, págs. 991-1008.

⁴⁹ *Idem.* pág. 1009.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, es siempre el poder lo que, con el ascendiente que ejerce y los vínculos que crea, determina entre gobernantes y gobernados, una fusión de voluntades, un cambio de aspiraciones por un lado, de decisiones por otro, y que, por su encuentro mutuo y por su concordancia, conducen a una representación de los gobernados por los gobernantes.⁵⁰

Para Hauriou, en la esencia del poder está la representación –uno presupone a la otra–, y en consecuencia, es ésta la base de la representación jurídica del pueblo y el fundamento de la autonomía de los representantes.

Ahora bien, en relación con la conformación de los órganos representativos, Hauriou se plantea definir, utilizando la idea de la representación, la situación que guardan aquellos en relación con el Estado. Ni la representación mandato ni la de los representantes considerados órganos del Estado –refiriéndose a la teoría alemana, que por cierto no desecha sino que complementa–, explican suficientemente la relación jurídica entre gobernantes y gobernados.

Para Hauriou el Estado está constituido en muchos aspectos como una sociedad por acciones, siendo los accionistas-súbditos los copropietarios de la empresa. A raíz de este tipo de estructura estatal, las relaciones jurídicas entre el grupo de los gobernados y los gobernantes, no se fundamentarán en un contrato de mandato sino en una figura distinta:

“Se derivará de una gestión de negocios por parte de los representantes. Estos se determinarán espontáneamente a gestionar la empresa del Estado en nombre de los gobernados, lo cual les permitirá, además, conservar su autonomía; en cuanto a los gobernados, propietarios de la cosa que se gestiona, participarán de diversos modos en esta operación de gestión, y, bajo la forma electoral, consentirán la candidatura de los representantes.”⁵¹

⁵⁰ FAYT, Carlos S. *op. cit.*, pág. 260.

⁵¹ HAURIUO, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. Trad. de Carlos Ruiz del Castillo, 2ª ed., Instituto Editorial Reus, S.A., Madrid, s/f, pág. 233.

Es así que la idea de representación encuentra su explicación en la investidura, toda vez que lo que los gobernados hacen, mediante la elección, es investir de poder a los gobernantes, quienes lo ejercen con carácter autónomo dentro de los límites de su competencia. La elección no encierra ningún mandato o procuración ni el elector transmite al diputado ningún poder. El elector designa al que habrá de desempeñarse como órgano, pero con autonomía funcional dentro del campo de su competencia.

"Todos los órganos del Estado que tienen alguna iniciativa, pudiendo, en virtud de esto, ser considerados como gestores de negocios, tienen, pues, calidad de órganos representativos y contribuyen a la organización del cuerpo constituido; tales los jefes de Estado, los ministros, los gobernadores, las Cámaras legislativas y el mismo cuerpo electoral. Los funcionarios que carecen de iniciativas, que no toman por sí mismos ninguna decisión ejecutoria, limitándose a preparar las decisiones o a ejecutarlas, no son órganos representativos: son simples agentes del Estado en quienes se delegan ciertos poderes; no participan en la organización corporativa, sino que reciben un mandato del cuerpo constituido."⁵²

II. Antecedentes de la representación política

Históricamente las sociedades organizadas han necesitado estructurarse de tal forma que puedan satisfacer sus necesidades de conglomerado. En principio sus integrantes han podido intervenir de manera directa en el desempeño de actividades que redunden en el bien colectivo; pero en la medida en que los Estados han aumentado de tamaño, sea en el aparato gubernamental, territorio y población, se ha imposibilitado de hecho que lo hagan de esa manera. Por ello, se ha inventado una fórmula que ha permitido atribuir a unos pocos la función de actuar por todos: se trata de la "representación política".

⁵² HAURIOU, Maurice. *op. cit.*, pág. 233.

Este mecanismo utilizado en la mayoría de los Estados, aunque con varios aspectos en común, se ha desarrollado de manera distinta considerando los diversos procesos históricos, jurídicos y políticos que en cada uno de ellos se han presentado. Atendiendo estas circunstancias, hemos seleccionado los modelos que consideramos más sobresalientes en materia de representación política.

A. Inglaterra

La génesis de la doctrina de la representación política aparece íntimamente vinculada con el proceso de transformación operado en determinadas instituciones políticas, con relación al cual se generan nuevas técnicas de "representación". Se advierte, a ese respecto, que el fenómeno consiste, sobre todo, en los cambios que se producen en la naturaleza y función de tales instituciones, cuyo origen se remonta al medioevo.

El acontecimiento que marcó el tránsito de la antigua asamblea feudal al actual Parlamento inglés, lo constituyó una reunión llevada a cabo a mediados del siglo XIII, año de 1265, que aglutinó no sólo a los magnates (eclesiásticos y laicos) y a la nobleza, sino también a los representantes de las ciudades y de los burgos. Esta reunión es considerada como el nacimiento del Parlamento inglés, a ella sucedieron reuniones esporádicas hasta que la nueva institución cristalizó en el llamado Parlamento Modelo en 1295.⁵³

"La representación surgió en la Edad Media, año 1295, en la que la Cámara Regia de Barones transmitía al rey la voluntad de quienes pagaban tributos, existiendo así el denominado 'mandato imperativo', y en el siglo XVIII aparece el actual 'mandato representativo'.⁵⁴

⁵³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, pág. 255.

⁵⁴ CABO DE LA VEGA, A. *op. cit.*, *supra* nota 8, pág. 37 y ss. Cit. por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. El Congreso de la Unión. Integración y regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1997, pág. 85.

La característica del proceso radica, en efecto, en que sin aparentes cambios estructurales la "representación estamental" se convierte en "representación política". Esa característica es claramente perceptible en la evolución de las instituciones políticas inglesas —en especial, el Parlamento—, a través de la cual la doctrina se va elaborando lenta y espontáneamente en relación directa con los cambios producidos en aquéllas.

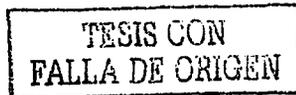
De acuerdo con lo dicho, la "representación política" es resultado de aquella "representación estamentaria" de la Edad Media que, desde luego, ha sufrido cambios a lo largo de la historia y que se ha ido adecuando a cada realidad estatal adoptando un enfoque diferente.

La idea fundamental que se sustenta en el Parlamento inglés, es que éste representa a todo el reino y no cada uno de los diputados a sus respectivos electores; esta posición tuvo expositores ya desde el siglo XIV, y algunos de los más destacados son Thomas Smith, Robert Filmer y John Locke; pero esta doctrina fue llevada a la cima por Edmund Burke, y su principal argumento, una carta dirigida a los electores de Bristol en 1774; en uno de sus párrafos manifiesta lo siguiente:

"El Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un sólo interés, el de todos; no existen proyectos locales ni prejuicios locales, ha de actuar para el bienestar general que resulte de la razón general del conjunto. Se elige a un miembro, pero ese miembro, una vez elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento. (...) el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuerce para conseguir el bien general."⁵⁹

En este sentido cabe aclarar que en la actualidad, el monarca —jefe de Estado— ya no es el titular de la soberanía inglesa, sino que técnicamente esta es

⁵⁹ LÓPEZ, Mario J. *op. cit.*, pág. 369.



detentada y ejercida por el Parlamento (entiéndase la Cámara de los Comunes), el órgano estatal inglés más importante en materia de representación política.

B. Francia

Como ya mencionamos en el apartado anterior, los orígenes de la representación política se desprenden de un concepto feudal. De este modo, los vasallos debían asistencia al rey, quien por su parte, estaba obligado a consultarlos con objeto de obtener su asentimiento a las prestaciones que pretendía imponerles. En virtud de este lazo feudal mutuo, los reyes de Francia convocan a los prelados y a los barones en asamblea para pedirles ayuda y consejo. La comparecencia a esta asamblea no solamente era un derecho de esos señores, sino también un deber y un servicio feudal. A partir del otorgamiento de fueros a los municipios, las ciudades privilegiadas adquieren una situación parecida a la de los señoríos, y tienen derecho, desde entonces, a ser convocadas, así como tienen la obligación de comparecer.⁵⁶

"Es así como en 1302, Felipe el Hermoso reunió por primera vez, en una asamblea plenaria, a los señores eclesiásticos y laicos así como a los representantes de las ciudades, y procedió, en esta medida, a una especie de consulta nacional. Tal es el origen de los Estados Generales, a cuya historia se encuentra ligada desde entonces la evolución de la antigua representación política en Francia."⁵⁷

Sin embargo, el proceso en Francia ofrece algunas particularidades. Sin que deba soslayarse el influjo de ejemplaridad ejercido por la evolución de las instituciones políticas inglesas, el cambio obedece principalmente a un proceso operado en las ideas, y la doctrina surge para servir de fundamento a instituciones nuevas —la Asamblea Nacional— y no de justificación a las transformadas —los

⁵⁶ CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, págs. 942-943.

⁵⁷ *Ibidem*.

Estados Generales—. En tal sentido podría decirse que mientras la concepción inglesa es un producto histórico, la concepción francesa es un producto racional.

Se ha dicho que el primer exponente sistemático y consciente de una doctrina de la representación política fue Sieyès, al ser su principal intérprete y defensor ante la Asamblea constituyente. De hecho, su primera aplicación institucional se expresó en la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791. Según el autor citado, una asamblea representativa es expresión de la voluntad de la Nación; como los asociados en ésta son muy numerosos, no es fácil, y prácticamente imposible que ellos mismos ejerciten y externen su voluntad común. En vista de ello, una necesidad de hecho origina el sistema de la representación, por lo que el pueblo no puede hablar ni puede obrar sino por medio de sus representantes; no se trata ya de una voluntad común real, sino de una voluntad común representativa.

Con base en ello, ha sido posible destacar como elementos conceptuales constitutivos de la "teoría clásica" de la representación, los siguientes:⁵⁸

- 1) El representado es la sociedad global en su conjunto (la Nación).
- 2) El representante es un grupo humano institucionalizado.
- 3) La técnica de la representación está constituida por la elección (sufragio).
- 4) La relación entre electores y elegidos tiene dos características esenciales:
 - a) En conjunto, los segundos expresan y ejercen la voluntad de los primeros;
 - b) Individualmente, los segundos no están sujetos a los primeros, quedando agotada la relación en el acto de designación.

⁵⁸ LÓPEZ, Mario J. *op. cit.*, págs. 371 y 372.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 5) La finalidad consiste en crear una voluntad que anteponga el interés común a los intereses particulares.

Es así como nace la idea de que los diputados representan a la Nación; esta regla significa que el diputado no representa colegios electorales, ni ciudadanos, sino que representa a la Nación, como cuerpo unificado, considerado en su universalidad global, y distinto por consiguiente, de las unidades individuales y de los grupos parciales que comprende en sí dicho cuerpo nacional.

C. Estados Unidos de América

La concepción norteamericana —si es que ha de admitirse existencia propia— tiene, en sus orígenes, otras características. No es como en Francia un puro producto racional, sino que se presenta, por el contrario, pragmáticamente, sin justificaciones doctrinarias. Tampoco se reduce, como en Inglaterra, a la transformación de instituciones medievales. Lo cierto es que la concepción de la representación política se halla implícita en las nuevas instituciones creadas y aparece como una aplicación novedosa y renovada de la histórica concepción inglesa de larga trayectoria.⁵⁹

A partir del año de 1776 en que las 13 colonias se independizan de la metrópoli, el Congreso de la confederación aprueba una resolución en la que declara que una vez suprimido el ejercicio de todo poder bajo la Corona, aquél debía ejercerse en nombre del pueblo. En efecto, es que de manera formal en 1787 se aprueba la vigente constitución de los Estados Unidos de América, en la cual se asumieron varios compromisos políticos para conciliar las distintas ideologías, entre los cuales mencionamos los siguientes: el compromiso entre federalistas y antifederalistas, el compromiso entre Estados grandes y pequeños,

⁵⁹ LOPEZ, Mario J. *op. cit.*, pág. 368.

el compromiso entre el norte y el sur (libres y esclavistas) y el compromiso entre la democracia y los intereses de las clases ricas.⁶⁰

Para los efectos de esta monografía, este último compromiso es el que interesa, pues a raíz del mismo es que se concibió un ejercicio del poder más o menos equilibrado y compartido:

"... los constituyentes crearon un sistema de frenos y equilibrios en el que la Cámara de Representantes sería elegida directamente por los ciudadanos a quienes la legislación de cada Estado otorga derecho de sufragio; pero sus poderes fueron limitados en cuanto que se le contrapuso un Senado elegido por las Asambleas de los Estados, ya alejadas de la multitud."⁶¹

De este modo es que se instauró en los Estados Unidos de América un original sistema de representación no sólo de su pueblo, sino también respecto de las entidades estatales que conformaron la federación.

D. España

La monarquía fue —y actualmente es— la forma de gobierno del Estado constitucional español durante el XIX salvo el breve período republicano de 1874. A diferencia de la monarquía absoluta, la constitucional se caracteriza por la sujeción del poder a las normas fundamentales establecidas por la Constitución del Estado, las cuales regulaban o limitaban la potestad del príncipe y atribuían la soberanía a la Nación en cuyo nombre la ejercían asambleas representativas.

En España la monarquía constitucional queda instaurada por la Constitución de Cádiz de 1812, pero siguió las vicisitudes de los cambios políticos. En ella el poder del rey fue variable, aunque según las distintas constituciones siguió siendo el Jefe del Estado. Como línea general en las distintas

⁶⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, págs. 335-337.

⁶¹ *Idem*, pág. 337.

constituciones, el Monarca encarnaba el poder ejecutivo y compartía frecuentemente con las Cortes la potestad legislativa, ya que sancionaba y promulgaba las leyes, y el mismo poder ejecutivo lo ejercía por medio de sus ministros, extendiéndose la autoridad real a la conservación del orden público y a la seguridad del Estado.⁶²

En el régimen constitucional español, se le llamó Cortes a la asamblea o conjunto de asambleas encargadas del poder legislativo. Las Cortes no fueron en principio un órgano de gobierno, sino que en principio constituyeron la representación de la Nación y les correspondía el poder legislativo compartido en algunas ocasiones por el Monarca. Las Cortes españolas del período constitucional fueron una adaptación de las antiguas, adoptaron el sistema unicameral o bicameral, y sus atribuciones y su capacidad legislativa iba en función de la Constitución. Las Cortes de Cádiz fueron unicamerales, y ejercían el poder legislativo junto al rey, pero la intervención de éste se limitaba al derecho de veto con carácter suspensivo, pues un proyecto de ley aprobado de tres legislaturas sucesivas se convertía en ley a pesar de la oposición regia.

La Constitución de Bayona de 1808 disponía que hubiera Cortes o Juntas divididas en tres estamentos. La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812⁶³ declaró que las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representan a la Nación nombrados por los ciudadanos, constituyendo la población la base de la representación nacional en ambos hemisferios; además, se estableció una sola Cámara compuesta por un diputado por cada 70,000 almas y elegida por sufragio indirecto (artículos 27 a 34). El Estatuto Real, en cambio, dispuso en 1834 la división en dos Cámaras que funcionarían separadamente: la del estamento de próceres del reino y la del estamento de procuradores del reino

⁶² Historia de las Instituciones Políticas y Administrativas de España. Apuntes de la materia de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, España, internet: <http://sapiens.ya.com/abruned3/zip/His-Ins-Pol2pp.zip>, consultado el 31 de octubre de 2001.

⁶³ Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1812.pdf>, consultado el 7 de diciembre de 2001.

elegidos estos por un sistema indirecto. Desde el Estatuto Real las Constituciones del siglo XIX establecen el sistema bicameral disponiendo que las Cortes se compusieran de dos cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Congreso y el Senado.

En el devenir del Estado constitucional, las Cortes representan a toda la Nación y por tanto son el instrumento a través del que se manifiesta y ejerce la soberanía nacional; en ellas reside el poder legislativo correspondiéndoles hacer y aprobar las leyes y al monarca sancionarlas y promulgarlas.

E. México

1. La Constitución Española de Cádiz de 1812

En la Nueva España, el virrey Lizana publicó el 7 de mayo de 1810, el decreto del Consejo de Regencia, ordenando que en los virreinos y en las capitanías generales de América se eligieran los representantes a las Cortes españolas. Los diputados elegidos en la Nueva España para representarla en las Cortes reunidas en Cádiz, fueron 17.

Los trabajos de los diputados que representaron a España y sus dominios trajeron como resultado una Constitución liberal el 18 de marzo de 1812, que convirtió al imperio en una monarquía constitucional que abolía el absolutismo. Asimismo, declaraba la soberanía de la Nación a la cual debía pertenecer el derecho de hacer leyes (artículo 3), ordenando que las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos (artículo 27), y que la base para la representación nacional sería la misma en ambos hemisferios, siendo esa base la población, y proclamaba la igualdad respecto a la representación que debían tener en las Cortes tanto los habitantes de la metrópoli como los de las colonias (artículos 28 y 29), con lo que la Constitución de Cádiz ofrecía a los ciudadanos criollos de las colonias en América

el acceso a los puestos de administración pública y la posibilidad de minar la hegemonía de los peninsulares.

El virrey Francisco Javier Venegas retardó la publicación oficial de la Constitución de Cádiz con el pretexto de la guerra insurgente. Pero Venegas tuvo que ceder, presionado por los diputados criollos participantes en las Cortes de Cádiz. El texto de la nueva Constitución se dio a conocer públicamente en México a fines de septiembre de 1812.⁶⁴

El virrey Venegas fue sustituido por Félix María Calleja en 1813, mientras continuaba tratando de acabar con el movimiento de independencia. La situación se tornó en favor de los realistas al año siguiente, pues al regreso de Fernando VII al trono español, el monarca disolvió las Cortes y revocó la Constitución, poniendo fin al sistema liberal establecido en Cádiz.

La Constitución de Cádiz aunque vigente en teoría desde marzo de 1812, nunca se aplicó en la Nueva España debido al estado de guerra existente entre realistas e insurgentes; de todas formas el 17 de agosto de 1814 el virrey Calleja declaró abolida la Constitución obedeciendo el mandato de Fernando VII que había restablecido el absolutismo en España.⁶⁵

2. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814

La causa independentista debía encontrar una nueva forma de organización. Por ello, surge el Congreso de Anáhuac como representante de la primera y auténtica realidad institucional que enmarcó la representación política

⁶⁴ Publicación en México de la Constitución de Cádiz. Etapas de la Independencia de México. Curso de Historia de México. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. internet: http://www.ceys.itesm.mx/hdcm/independencia/etapas_cadiz.htm, consultado el 10 de diciembre de 2001.

⁶⁵ *Ibidem*.

del pueblo mexicano en tareas no sólo legislativas, sino en las decisiones mismas del gobierno en las zonas que dominada el movimiento insurgente.

Una vez convocado por Morelos, el Congreso de Anáhuac se fundó en la hoy capital del Estado de Guerrero, teniendo que continuar sus trabajos en Apatzingán. Como Supremo Congreso, determinó que "la soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus representantes", además de que fue el sustento del histórico Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, así como de las bases mismas que normaron el establecimiento de la representación nacional.⁶⁶

Después del restablecimiento del absolutismo en España, Calleja empezó a asestar duros golpes al movimiento insurgente en la Nueva España. En cambio, Morelos había perdido iniciativa, pues el Supremo Congreso se había arrogado toda la autoridad, lo que dificultaba los movimientos del ejército.

En medio de penalidades, se promulgó en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana".⁶⁷ con marcada influencia de la Constitución de Cádiz y de las ideas de Rousseau.

En dicho documento se hace consistir la soberanía en la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad (artículo 2), residiendo originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos (artículo 5).

⁶⁶ Breve Historia de la Cámara de Diputados en México. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/historia/levisxix.html>, consultado el 10 de diciembre de 2001.

⁶⁷ Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1822. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leyconstit.pdf/1814.pdf>, consultado el 7 de diciembre de 2001.

La base de la representación nacional sería la población, compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos (artículo 7). Empero la marcada influencia del pensamiento roussonian en este documento constitucional, se reconoce validez a la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establezca para la salvación y felicidad común, cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permitan que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados (artículo 8).

El Decreto en comento declaraba que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares (artículo 11); estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no debían ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación (artículo 12).

Por lo anterior, el artículo 44 establecía que permanecía el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano (compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales en autoridad, artículo 48), además de crearse dos corporaciones más, una con el título de Supremo Gobierno (integrado por tres individuos iguales en autoridad, artículo 132) y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (integrado por cinco individuos que podrían aumentarse por deliberación del Congreso, artículo 181).

Finalmente, debemos hacer referencia a la llamada representación nacional, a cuyas manos encargaba el Decreto la expedición y sanción de la Constitución permanente de la Nación. Se consagró del artículo 232 al 236.

3. La Constitución de 1824

Al frustrarse el imperio promovido por Iturbide, calificado como una "breve incidencia política", el Congreso, negándose a convocar a nuevas elecciones,

nombró un triunvirato como gobierno provisional, integrado por los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

Por su parte, los generales sublevados se atrincheraron en Puebla para exigir la elección de un nuevo Congreso, mientras las provincias se negaban a obedecer al nuevo ejecutivo. El regionalismo se acentuó y obligó al triunvirato a imponerse por la fuerza de las armas para detener el separatismo. El Congreso también tuvo que ceder y convocar a nuevas elecciones para tener representación de acuerdo al número de habitantes. Suprimido el efímero imperio, los diputados se dividieron en federalistas y centralistas. Los primeros apoyaban la soberanía de los Estados con un gobierno nacional con facultades mínimas. Los centralistas apoyaban el establecimiento de un gobierno nacional fuerte, que mantuviera la unión y fuera capaz de defender la independencia.⁶⁸

La mayoría de los diputados era federalista, por lo que de inmediato el 31 de enero de 1824, se firmó un Acta Constitutiva que establecía a los Estados Unidos Mexicanos. Después de largos debates, el 4 de octubre de 1824 se elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁹ primera Constitución de la Nación independiente, con carácter republicano federal e influenciada por la Constitución de Cádiz y por la de Estados Unidos de América.

La convocatoria para elegir a los diputados y senadores, se fundamentó en el hecho mismo de la existencia de una República representativa, popular y federal que la Nación mexicana adoptaba para su gobierno (artículo 4), compuesta por Estados libres, soberanos e independientes, tanto en su gobierno interior como administrativamente (artículo 5).

⁶⁸ FALCÓN, Romana, *et al.* Historia de México. 3ª ed., Editorial Santillana, S.A. de C.V., México, 2001, pág. 83.

⁶⁹ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infur/leg/consthist/pdf/1824.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Se declaró que el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 6).

Se depositó el Legislativo en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 7). La Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados (artículo 8) y de los Territorios (artículo 14), siendo la base general para el nombramiento de diputados la población (artículo 10). El Senado se compondría de dos Senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años (artículo 25).

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 74), habiendo también un Vicepresidente (artículo 75). El Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito (artículo 123).

Durante los recesos del Congreso General, habría un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado (artículo 113), teniendo como Presidente nato al Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 115).

4. La Constitución de 1836

Hacia 1835 Santa Anna emprendió dos campañas militares. La primera, en mayo, para someter a Zacatecas al orden federal; la segunda en octubre contra los texanos. Zacatecas se había negado a acatar el decreto del Congreso General que limitaba el número de milicianos que podían tener los Estados. Coahuila y Texas la secundaron y los dos Estados se prepararon para defenderse.

A los diputados electos para el Congreso de 1835 les invadió el temor de que la desobediencia de Zacatecas, Coahuila y Texas se extendiera a los poderes de la Federación. La acusación al federalismo de los acontecimientos se multiplicó y los centralistas la utilizaron para convencer a los federalistas moderados de la urgencia de cambiar de sistema y de convertir a un Congreso ordinario en constituyente.⁷⁰

Mientras Santa Anna emprendía su expedición a Texas, los diputados procedieron a trabajar concienzudamente en una nueva Constitución; querían solucionar los problemas atribuidos al federalismo que, en efecto, necesitaba fortalecer al gobierno nacional. El resultado fue la redacción de las Siete Leyes Constitucionales de 1836,⁷¹ que se llevó poco más de un año; creó un complicado sistema de liberalismo centralista que convirtió a los Estados en Departamentos para efectos de gobierno.

En dicho sistema, se establecía la tradicional división de poderes (Tercera, Cuarta y Quinta Leyes Constitucionales), pero se agregaba uno que se encargaría nada menos que de controlar a los otros tres, de acuerdo con lo establecido en la Segunda Ley Constitucional;⁷² en efecto, en dicha Ley Constitucional, se estableció que habría un Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos (artículo 1).

⁷⁰ FALCÓN, Romana, *et al. op. cit.* pág. 87.

⁷¹ Leyes Constitucionales sancionadas el 30 de diciembre de 1836. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1836.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

⁷² Referimos aquí algunas de las desorbitadas atribuciones de ese "cuarto súper poder". El artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional señalaba las atribuciones del Supremo Poder Conservador, que entre otras fueron: satisfacer los requisitos constitucionales, declarar la nulidad de leyes o decretos contrarios a artículo expreso de la Constitución; declarar la nulidad de actos del Poder Ejecutivo, cuando fueren contrarios a la Constitución o a las leyes; declarar la nulidad de actos de la Suprema Corte de Justicia, en el caso de usurpación de facultades; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), cuando hayan sido disueltos revolucionariamente; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; suspender a la Suprema Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; etcétera.

Para efectos de este trabajo, llama la atención la fracción VIII del artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional, en la cual se establecía:

"Artículo 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

...

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

..."

De acuerdo con la transcripción anterior, el Supremo Poder Conservador tenía facultad para decidir cuál era la voluntad de la Nación, lo que a nuestro parecer, aunque en esencia mantiene un sistema de representación política, más que pertenecer a una democracia —que por supuesto, en la época y dadas las circunstancias históricas no existía—, pertenecía a una oligarquía o aristocracia, en el mejor de los casos, echando abajo materialmente la concepción de la soberanía nacional.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, de acuerdo con la Tercera Ley Constitucional, su ejercicio se depositaría en el Congreso General de la Nación, el cual se compondría de dos Cámaras (artículo 1), la de Diputados y la de Senadores. La base de la elección de los diputados sería la población (artículo 2), eligiéndose uno por cada 150,000 habitantes o por cada fracción de 80,000, realizándose las elecciones en los Departamentos (artículo 4) y calificándolas el Senado (artículo 5). Por su parte, la Cámara de Senadores se compondría de 24 Senadores electos en partes iguales por la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Corte Suprema de Justicia, respectivamente (artículo 8).

El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositó en un supremo magistrado denominado Presidente de la República, durando 8 años en el cargo y siendo electo de manera indirecta (artículo 1 de la Cuarta Ley Constitucional). El ejercicio

del Poder Judicial de la República quedó a cargo de una Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Superiores de los Departamentos, los de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia (artículo 1 de la Quinta Ley Constitucional).

5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Los tres principales generales, Santa Anna, Gabriel Valencia y Mariano Paredes hicieron converger sus fuerzas en Tacubaya, donde una junta de generales eligió a Santa Anna como presidente, investido con facultades extraordinarias para gobernar, mientras se redactaba una nueva Constitución. El Supremo Poder Conservador y el Congreso protestaron, pero no pudieron contra la fuerza de las armas.⁷³

Santa Anna cumplió con convocar a elecciones, pero como el Congreso constituyente reunido en 1842 no se sometió a sus deseos, y más aún, los proyectos elaborados fueron federalistas, lo disolvió y nombró una Junta de Notables con algunos de los diputados. Ésta elaboró la segunda constitución centralista el 12 de junio de 1843: las Bases de Organización Política de la República Mexicana.⁷⁴

En ella se estableció que la Nación mexicana, como independiente, libre y soberana, adoptaba para su gobierno la forma de República representativa popular (artículo 1). Al adoptar un régimen centralista, el territorio de la República se dividió en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades, subsistiendo algunos territorios (artículo 4).

⁷³ FALCÓN, Romana, *et al. op. cit.*, pág. 88.

⁷⁴ Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas el 12 de junio de 1843. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infur/leg/constit/pdf/1842.pdf> consultado el 11 de diciembre de 2001.

En el texto constitucional se declaró que todo el poder público reside esencialmente en la Nación, dividiéndose para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; se prohibió la reunión de dos o más poderes en una sola corporación o persona, y que se depositara el Legislativo en un individuo (artículo 5).

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes (artículo 25).

La Cámara de Diputados se compondría de individuos elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70, 000 habitantes (artículos 26 y 27), renovándose por mitad cada dos años (artículo 30). La Cámara de Senadores se compondría de 63 individuos (artículo 31), electos dos tercios de ellos por las Asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (artículo 32), renovándose por tercios cada dos años (artículo 43).

6. La Constitución de 1857 y sus reformas de 1874

A mediados del siglo XIX se fueron consolidando corrientes de opinión con intereses comunes. Hacia 1846 los conservadores, en voz de Alamán, definieron en forma precisa sus principios y acusaron a los liberales de ser los causantes de los males del país por haber copiado la Constitución de los Estados Unidos de América. Los liberales, por su parte, reaccionaron e insistieron en la adecuación del federalismo, atribuyendo los fracasos mexicanos a los restos de la tradición colonial que era necesario liquidar.

Los que radicalizaron su posición se identificaron como *pueros*, partidarios de la reforma inmediata y radical. Los que pensaban en evitar la precipitación por

ser contraproducente y provocadora de reacciones adversas del pueblo, se consideraron *moderados*.⁷⁵

En febrero de 1856 se reunieron los diputados elegidos para el Congreso Constituyente. La mayoría era moderada, pero los distinguidos representantes puros se apoderaron de la dirección y las discusiones, aunque tuvieron que hacer concesiones.

Así, después de acalorados debates, se redactó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, jurada el 5 de febrero de 1857.⁷⁶ En ella se consagraron las decisiones fundamentales que estructuraron al Estado mexicano tal como lo conocemos en la actualidad.

En efecto, se garantizaron los derechos del hombre (artículos 1 al 29), ratificando que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, teniendo en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39).

Además se estableció expresamente que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (artículo 40), siendo esta disposición el fundamento constitucional de 1857 del sistema de democracia representativa que rige hasta nuestros días.

⁷⁵ FALCÓN, Romana, *et al. op. cit.*, pág. 99.

⁷⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/inter/leg/constit/pdf/1857.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Se declaró también, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los Estados, en sus respectivos ámbitos de competencia (artículo 41).

En efecto, el Supremo Poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo (artículo 50).

Se depositó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (artículo 51), convirtiendo este órgano en unicameral. Se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (artículo 52), nombrándose un diputado por cada 40,000 habitantes, o por una fracción que pasara de 20,000 (artículo 53), haciéndose la elección de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (artículo 55).

Dieciocho años después de que fuera expedida, la Constitución de 1857 tuvo reformas, una de las más significativas fue la del 13 de noviembre de 1874,⁷⁷ en la que como hecho más notorio se verificó la restauración del Senado. Esta reforma fue propiciada por Lerdo de Tejada.

"La visión estadista de Sebastián Lerdo de Tejada, hizo posible tal realización orgánica a tono con las ideas del diputado Francisco Zarco, cuando en el Constituyente de 1857 se opuso a que fuese suprimida la instancia senatorial."⁷⁸

⁷⁷ Texto de las reformas del 13 de noviembre de 1874 a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Folio VIP [BASE1.NFO], consultada el 13 de diciembre de 2001.

⁷⁸ Breve Historia de la Cámara de Diputados en México, ver *supra* nota 66.

La reforma antes mencionada ordenó que el Poder Legislativo de la Nación se depositaría en un Congreso General, que se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 51).

La Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos (artículo 52), nombrándose un diputado por cada 40,000 habitantes o por cada fracción que pasara de 20,000 (artículo 53), haciéndose la elección de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (artículo 55).

El Senado se compondría de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, haciéndose la elección de manera indirecta en primer grado, —no haciendo referencia al escrutinio— (artículo 58, inciso A), y renovándose por mitad cada dos años (artículo 58, inciso B).

7. El texto original de la Constitución de 1917

Después de la Decena Trágica, Carranza hubo de entregarse a la tarea de reconstruir el Estado nacional, pero ahora debería adoptar una forma hasta cierto punto diferente de la que imperaba en el régimen porfirista. Había que crear nuevas instituciones, incluir en el esquema de representación a los grupos populares y asegurar un gobierno mínimamente capaz de tomar en cuenta los reclamos de obreros y campesinos. Carranza cumplió su palabra de adicionar transformaciones sociales al proceso revolucionario.

En 1916 el Primer Jefe convocó a un Congreso que reformulara la Ley Fundamental, discutiera las reformas decretadas durante la lucha armada y los moldes y el camino que debería tomar el nuevo Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La efervescencia partidista fue muy marcada, unos eran alentados por el Primer Jefe y otros por la naciente estrella de poder: Álvaro Obregón. Sin embargo, los diputados del Congreso Constituyente no eran simples delegados de los caudillos, pues tenían buenas dosis de independencia y cubrían una gran gama de posiciones políticas e ideológicas. Por su extracción y antecedentes era un grupo heterogéneo, pero la mayoría provenía de sectores de clase media ya fuese civil o militar: profesionistas, mineros, negociantes, poetas periodistas, rancheros, profesores, trabajadores, etcétera. Sesionaron del 1° de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 en Querétaro.

El resultado fue innovador y mezcló las diversas orientaciones ideológicas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la de 5 de febrero de 1857, fue promulgada en la misma fecha pero de 1917, entrando en vigor el 1° de mayo siguiente.⁷⁹

El sistema político mexicano no sufrió grandes cambios, pues se conserva en esencia la misma estructura que en la Constitución de 1857; de hecho, la redacción de los artículos 39, 40 y 41, en los que se consagra la soberanía nacional y se establece la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, es la misma en las Constituciones de 1857 y de 1917.

Se mantuvo la decisión de que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más de esos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, introduciéndose el caso excepcional de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (artículo 49).

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 5 de febrero de 1917. (Texto original). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. internet: <http://www.juridicas.unam.mx/ijur/leg-const/ust.pdf/1917.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositó en un Congreso General, que admitió su división en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 50).

La Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación – siendo la primera vez que se emplea esta expresión para referirse a los diputados–, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos (artículo 51), a razón de un diputado por cada 60,000 habitantes, o por cada fracción que pasara de 20,000 (artículo 52); dicha elección sería directa en los términos de la ley electoral.

La Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa (artículo 56), durando en su encargo cuatro años, renovándose por mitad la Cámara cada dos años (artículo 58).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL DERECHO COMPARADO VIGENTE

I. Comparación de la regulación de la representación política en los países Europeos

A. Inglaterra

En el derecho constitucional británico, la Constitución del Estado "es un desarrollo de decisiones parciales que se extienden desde la Carta Magna hasta nuestros días, y de usos y costumbres formados lentamente y sin fecha de nacimiento precisa";⁸⁰ por ello, no existe un documento específico que pueda ser llamado "constitución británica", sino que dicha designación se atribuye a aquel cúmulo de decisiones y principios jurídico-políticos fundamentales que constituyen el Estado británico, sean sus bases liberales (derechos individuales, el "rule of law", la separación de poderes), ya sean los principios democráticos que rigen su organización estatal. En este apartado nos referiremos a este último aspecto.

En la actualidad, la forma de gobierno británica es el sistema parlamentario, con un acentuado dominio por parte del Gobierno. El Parlamento, formalmente está compuesto por la Corona, por un lado, y por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, por otro (es bicameral). No obstante, las funciones desarrolladas por el Rey son meramente formales, y las realizadas por la Cámara

⁸⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, pág. 277. Entre otros documentos escritos importantes en la tradición constitucional inglesa, figuran la *Petition of Rights* (1628), el *Bill of Rights* (1689), el *Act of Settlement* (1701), las Actas de Unión de Escocia y de Irlanda (1707 y 1800), la *Parliament Act* (1911 y 1949), las diferentes *Representations of the People Acts* (la de 1948 suprimió la antigua representación corporativa, integrada por 7 representantes de las Universidades de Oxford, Cambridge y Londres), y el Estatuto de Westminster (1931).

de los Lores⁸¹ son bastante reducidas en cuanto a la función legislativa y de control político. En consecuencia, el Parlamento se funda real y esencialmente en la Cámara de los Comunes, siendo este órgano el depositario del supremo poder británico,⁸² del que se ha dicho, es titular de la soberanía en virtud del extraordinario poder que detenta.

Pero es pertinente destacar que tal soberanía del Parlamento no existe, pues,

"En primer lugar, el poder del Parlamento no es originario, sino derivado del pueblo; no es permanente, sino limitado en el tiempo, pues aunque puede prolongar su duración, es claro que una prolongación indefinida alteraría su sustancia. Estas y otras razones han dado lugar a la distinción entre soberanía legal, que ciertamente puede corresponder al Parlamento, y soberanía política, entendida como poder supremo, cuya voluntad es obedecida en último término y que radica en el pueblo."⁸³

En tales condiciones, observamos que aún en la tradición constitucional británica, y sin que ningún documento así lo estipule, el titular de la soberanía es el pueblo, y por tanto opera también en este sistema la representación política, pues para traducir la voluntad popular e institucionalizarla en última instancia, es menester recurrir a mecanismos indirectos de ejercicio del poder. El Parlamento (Cámara de los Comunes) desempeña esta función.

Al respecto, la Cámara de los Comunes se elige (son aproximadamente 650 integrantes), cada cinco años mediante sufragio universal y directo, "sobre la base de colegios uninominales con sistema mayoritario a una sola vuelta."⁸⁴

⁸¹ *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho constitucional mexicano y comparado. Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, 1999, págs. 300-315.

⁸² Sin embargo, debemos aclarar que existe una marcada desviación de poder hacia el gobierno (Primer Ministro y su Gabinete), el que a su vez se encuentra dominado por el partido político mayoritario en la Cámara de los Comunes, y un tanto por la oposición. *Vid.* VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho constitucional comparado. Tr. e intr. de Pablo Lucas Verdú, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1983, págs. 431-444.

⁸³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, pág. 310.

⁸⁴ VERGOTTINI, Giuseppe de. *op. cit.*, pág. 434.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Excepcionalmente, el Parlamento puede ser disuelto, o bien, prolongado, pero en todo caso, son los ciudadanos quienes aprueban o rechazan la política gubernamental o legislativa, lo cual manifiestan al momento del sufragio, dándole mayoría a uno u otro partido en el Parlamento, con lo que consecuentemente, aprueban o rechazan también la integración del Gobierno.

Ello nos da la pauta para advertir que no existe en el derecho británico el principio de representación proporcional, por lo que es una de las grandes demandas de los partidos minoritarios, en virtud de que son ellos, los partidos pequeños, quienes no han tenido oportunidad de crecer más dentro del Parlamento, es decir, dentro de la Cámara de los Comunes. En la actualidad, existe solamente el sistema de mayoría relativa, sistema que favorece a los partidos grandes, y por ello es que sigue firme en el Parlamento ese bipartidismo.⁸⁵

Por su parte, la Cámara de los Lores, (de origen aristocrático, si bien en la actualidad ya no lo es propiamente), está formada por integrantes —denominados "pares"—, que no son elegidos a través de sufragio universal y directo, sino que, en contrapartida, se trata de miembros hereditarios, espirituales y vitalicios. Aunque la Cámara de los Lores es la más antigua y tuvo gran influencia, sus facultades se han venido reduciendo de manera evidente.

Dicha cámara también desempeña una función representativa, no obstante, de manera más restringida, pues sólo aplica tal representatividad respecto de la parte rica de la población, de la riqueza territorial, y desde luego, del partido conservador.

⁸⁵ En este sistema bipartidista encontramos por un lado, al Partido Laborista, y por otro, al Partido Conservador. El Partido Laborista, se encuentra en la actualidad en el poder, con Tony Blair, y por muchos años estuvo el Partido Conservador con Margaret Thatcher y con John Mayer.

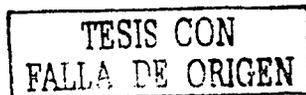
Atinente a su competencia legislativa, formalmente es casi igual a la de la Cámara de los Comunes: las propuestas de ley pueden ser iniciadas indistintamente en cualquiera de las cámaras, y deben ser aprobadas entre ambas. Sin embargo, el presupuesto y las leyes fiscales corresponden sólo a la Cámara de los Comunes, por lo que ese tipo de leyes son votadas por ésta última, y no es necesaria la intervención de aquélla. De cualquier forma, el asentimiento de la Cámara de los Lores siempre se da y es meramente formal. Tiene más importancia su función judicial, pues actúa como supremo tribunal de apelación, siendo la última instancia en los procesos civiles y penales, atribución desarrollada por los llamados lores jurídicos.

Por otra parte, otro aspecto importante que debemos destacar, es que en la actualidad ya no hay un dominio del Parlamento sobre el Gobierno, aún cuando al ser elegido el primero, indirectamente se elige el segundo de entre los parlamentarios integrantes del partido vencedor, sino que el dominio en la relación entre ambos institutos británicos se ha invertido, teniéndolo ahora el Gobierno sobre el Parlamento.

"... dentro de ciertos límites y condiciones, es el Gobierno quien domina al Parlamento, y no al revés; quien generalmente inicia las leyes y quien decide por sí mismo la política y las medidas gubernamentales, no quedando, en general, al Parlamento otro derecho que el de la crítica. De este modo lo que verdaderamente se plantea en las elecciones y lo que decide los sufragios del ciudadano británico es la designación del equipo gobernante de los próximos cinco años... De este modo la democracia inglesa se aproxima al tipo de democracia plebiscitaria, corregido por la serie de frenos característica de la constitución británica."⁶⁶

De cualquier forma, es importante subrayar por ahora, que en principio el pueblo británico tiene en sus manos, por lo menos formal e indirectamente, el poder de elegir a sus representantes, mismos que han de ejercer el poder, ya sea con un Parlamento fuerte o dominado por el Gobierno, y éste a su vez, por el partido mayoritario; trasciende entonces, el hecho de que sea el pueblo mismo

⁶⁶ GARCIA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, pág. 285.



quien decida a través de las elecciones la forma o el modo de cómo ha de llevarse la vida pública, aunque surja la duda de si es o no soberano, y su ejercicio materialmente pueda ser atribuido al Gobierno.

B. Francia

El sistema que rige actualmente en Francia es el de la Quinta República, que surge a partir de la Constitución vigente de 1958;⁸⁷ esta Constitución se expide como una reacción en contra de la enorme inestabilidad de los gobiernos que caracterizaron a la Tercera República (1875-1940) y a la Cuarta República (1946-1958).

El objetivo fundamental de esa Constitución fue el de debilitar a la Asamblea Nacional y de fortalecer al Poder Ejecutivo para evitar la caída recurrente de los gobiernos. De este modo surgió lo que hoy conocemos como sistema semi-presidencial francés. Se trata de un sistema que combina instituciones típicas de un sistema parlamentario, por un lado, e instituciones del régimen presidencial, en particular, la figura del Presidente de la República, existiendo por ende un Poder Ejecutivo dual. Por ello se ha dado en llamar semi-presidencial.

Inscrito en este sistema semipresidencial, formalmente el pueblo francés proclama en la Constitución de 1958, *Título Primero*, denominado *De la soberanía*, que Francia es una República indivisible, laica, democrática y social (artículo 1), que su principio es "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" (artículo 2), y que la soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus

⁸⁷ Constitución de la República Francesa de 1958. Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. Internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/3bb.asp>, consultado el 1° de febrero de 2002.

representantes y por medio del referéndum, prohibiendo que cualquier sector del pueblo o individuo pueda arrogarse su ejercicio (artículo 3).

La disposición contenida en el artículo 3, de manera singular dispone que la soberanía nacional es ejercida a través de los representantes designados para tal efecto, pero además dispone que será ejercida por medio del referéndum; esto implica un ejercicio, hasta cierto punto, directo, o bien, semidirecto de la soberanía por parte de su propio titular mediante dicha institución. Tal como aparece redactada la disposición en comento, podría desprenderse que dicho ejercicio debe realizarse de manera conjunta y no separada, es decir, en todos los casos mediante la representación y el referéndum. Consideramos que no necesariamente debe ser de ese modo, de conformidad con la normatividad aplicable –aún la propia Constitución–, ya que ante todo, debe procurarse un orden conservando las instituciones constitucionales, y circunscribiéndolas a su respectivo ámbito de aplicación. En tales circunstancias podríamos calificar la democracia francesa más que representativa, con tendencia a la semirepresentativa, de acuerdo con lo preceptuado en la propia Constitución.

De acuerdo con lo dispuesto por la propia Constitución francesa, el referéndum puede ser legislativo:

Artículo 11.

El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el *Journal Officiel* (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada asamblea una declaración que será seguida de un debate.

Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta."

Pero además, el referéndum puede ser aplicado para realizar una reforma constitucional,⁸⁸ atendiendo al contenido del artículo 89:

"Artículo 89.

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma."

Por otra parte y en consonancia con este esquema, se establece constitucionalmente que el sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la norma fundamental y será siempre universal, igual y secreto (artículo 3), y que los partidos políticos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio, ordenando que deberán constituirse y ejercer su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia (artículo 4).

Como en otros sistemas jurídico-políticos, el sufragio y el reconocimiento de los partidos políticos y demás agrupaciones políticas, son el conducto mediante el cual ha de constituirse uno de los órganos del Estado francés: el Parlamento.

⁸⁸ El 24 de septiembre de 2000 fue la primera vez que se empleó el referéndum, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89 para reformar la Constitución francesa de 1958. En él, se sometió a consideración popular la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años. Aunque el proceso se caracterizó por un elevado índice de abstencionismo (69%), la propuesta fue acogida por un alto índice de aprobación (72%). *Íd.* VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "El referéndum del quinquenio en Francia". *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (México, D. F.), núm. 5, julio-diciembre de 2001, págs. 305-315.

El Parlamento francés es bicameral, y comprende la Asamblea Nacional y el Senado (artículo 24), siendo nulo todo mandato imperativo (artículo 27). La forma de elección de los integrantes de cada una de las Cámaras es distinta: los diputados, integrantes de la Cámara baja, son elegidos por sufragio directo por cinco años⁸⁹ "mediante colegios uninominales con sistema mayoritario a dos vueltas."⁹⁰ El Senado es elegido mediante sufragio indirecto, y asume la representación de las entidades territoriales y de los franceses establecidos fuera de Francia; "se elige por nueve años renovándose un tercio cada tres años, con un procedimiento en dos fases, en colegios coincidentes con los departamentos, por un colegio electoral formado por los diputados, los miembros de los consejos de departamento y por delegados de los consejos municipales."⁹¹

Excepcionalmente, diputados y senadores pueden sesionar conjuntamente constituyendo el Congreso del Parlamento, dirigiendo los trabajos el Presidente de la Asamblea Nacional. A partir de la Quinta República, el Congreso se reúne únicamente para aprobar los proyectos de reforma constitucional, cuando el Presidente de la República decida no someterlos a referéndum, caso en que el proyecto de reforma quedará aprobado sólo si obtiene una mayoría de tres quintos de los votos emitidos (artículo 89).

El Parlamento francés se caracteriza por la preponderancia de la Asamblea Nacional frente al Senado, no sólo en lo que atañe al control político del gobierno, en que a aquélla Cámara corresponde otorgar confianza al Primer Ministro para que pueda desarrollar funciones gubernamentales, o bien censurar y derribar al gobierno, sino que también tiene preeminencia en relación con la votación de las leyes en caso de desacuerdo.

⁸⁹ Sin embargo, este periodo puede reducirse cuando la Asamblea Nacional es disuelta por el Presidente de la República (así sucedió en 1962, 1968, 1981, 1986 y 1997). La última elección se desarrolló el 25 de mayo (primera vuelta) y el 1º de junio de 1997 (segunda vuelta). La próxima elección debe celebrarse en 2002.

⁹⁰ VERGOTTINI, Giuseppe de. *op. cit.*, pág. 480. El sistema de doble vuelta electoral o *ballottage* consiste en que para ser elegido, debe obtenerse la mayoría absoluta de los votos (más de la mitad de los votos) en una primera vuelta electoral, o en su caso, la mayoría relativa (el mayor número de votos) en la segunda vuelta.

⁹¹ *Ibidem*.

No obstante esta superioridad de la Asamblea Nacional frente al Senado, el peso político del Parlamento francés cede ante el predominio del Poder Ejecutivo. Por referir tan sólo un caso, la legislación parlamentaria queda limitada a las materias señaladas por la Constitución —y ello fijando sólo los principios fundamentales en la mayoría de los casos— (artículo 34), teniendo carácter reglamentario todas las materias distintas de las pertenecientes al ámbito de la ley (artículo 37), es decir, a cargo del gobierno quedan las materias no previstas con exclusividad para el Parlamento.

Finalmente, consideramos pertinente destacar que algunas funciones que desarrolla el Consejo Constitucional, están directamente vinculadas con los procesos electorales y de control constitucional.

En efecto, es el órgano encargado de velar por la regularidad de la elección del Presidente de la República (artículo 58), de pronunciarse, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y senadores (artículo 59), y de velar por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclamar sus resultados (artículo 60), además de que puede pronunciarse a petición de parte legítima, en relación con las leyes antes de su promulgación sobre su conformidad con la Constitución (artículo 61).

C. España

La Constitución española actualmente en vigor, fue publicada en el *Boletín Oficial* del Estado el 29 de diciembre de 1978,⁹² vigente a partir de ese mismo día

⁹² La Constitución española actualmente en vigor fue aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, y sancionada por el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978. Constitución Española de 1978. Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas de España, internet: <http://www.jgsap.mpp.es/doc/cia/diapoconstitu.htm>, consultado el 1º de febrero de 2002.

de conformidad con la *Disposición Final* del propio texto constitucional. En el Preambulo se expresa que la Nación española proclama su voluntad de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular y garantice una convivencia social democrática dentro de la Constitución.

En dicho documento se establece en el *Título Preliminar* que España se constituye en un Estado democrático de Derecho (artículo 1.1), de ahí que además se proclame la soberanía del pueblo español del que emanan los poderes del Estado, adoptando como forma política la Monarquía parlamentaria (Estado monárquico, gobierno parlamentario, artículo 1.2), y permitiendo en su *Título VIII De la Organización Territorial del Estado* un sistema autonómico basado en la organización territorial de municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan (artículo 137).

Por otra parte, se acepta el pluralismo político (artículo 1.1), y se permite la participación ciudadana. Dentro de un contexto lleno de libertades individuales traducidas colectivamente en el antedicho principio de soberanía popular, que opera instrumentalmente a través del principio de proporcionalidad —en efecto, reconociendo el respeto a las minorías—, es posible concluir además, que el régimen constitucional español establece una democracia representativa que admite algunas formas de participación directa.

El pluralismo político es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español (artículo 1) y aparece concretamente en los artículos 6 y 7 constitucionales, los cuales son tenor literal siguiente:

"Artículo 6.

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

"Artículo 7.

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

De lo anterior se colige que constitucionalmente los partidos políticos, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales dentro de este marco de pluralismo político encarnan el reconocimiento de grupos intermedios y formaciones sociales intermedias entre el individuo y el Estado que favorecen la vida y el desarrollo de la convivencia política a efecto de permitir la participación en la formación de la voluntad popular, lo que deja entrever sin lugar a dudas que al lado del sistema de representación política ciudadana existe uno de representación funcional, pero siempre con arreglo a los principios democráticos.

Como instrumento típico de la democracia representativa que ordena la Constitución española, se prevé la figura del sufragio activo y pasivo (artículo 23), ya que establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, además del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Dicho precepto marca la pauta para acceder a cargos públicos, el que nos interesa en este caso es el de miembro de las Cortes Generales.

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado (artículo 66.1), ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno, entre otras competencias (artículo 66.2).

En relación con este órgano del Estado español el artículo 67 de la Constitución establece las siguientes reglas generales:

"Artículo 67.

1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.

3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios."

Es pertinente hacer énfasis en el punto 2 del precepto transcrito, a virtud de que no recae en los miembros de las Cortes un mandato imperativo vinculado al derecho privado, sino un mandato representativo que de inmediato configura la institución de la representación política (en derecho público).

Por lo que respecta a la integración y regulación específica de cada una de las Cámaras, la Constitución española establece en relación con el Congreso de los Diputados lo siguiente:

"Artículo 68.

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con lo anterior, el Congreso de los Diputados es electo de manera directa por los ciudadanos en circunscripciones provinciales para periodos de 4 años, utilizando la fórmula electoral de la proporción en la variante de d'Hondt,⁹³ destinada a interpretar los datos numéricos de la elección como base de distribución legítima de los escaños entre las candidaturas presentadas. Esta fórmula ofrece mayores ventajas que la de mayoría, teniendo en consideración que debe respetarse los principios democráticos y el pluralismo político, a efecto de llevar a cabo una más auténtica representatividad en el marco de la representación política.

En relación con el Senado, el artículo 69 de la Constitución española establece lo siguiente:

"Artículo 69.

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara."

⁹³ Con candidaturas en listas cerradas y bloqueadas, se divide el número de votos que ha obtenido cada candidatura por la serie de los números naturales (1, 2, 3...) hasta el de los escaños en litigio: éstos se atribuyen a las candidaturas que tengan los mayores cocientes hasta el total disputado. En circunscripciones grandes esta fórmula ofrece bastante proporcionalidad, pero perjudica a los partidos pequeños a medida que se reduce la circunscripción.

Al respecto coincidimos con el criterio expuesto por Santaolalla al enderezar una dura crítica en contra del término "representación territorial", al decir que

"... el artículo 69.1 es un enunciado parcialmente vacío, que no debe ser especialmente valorado para la determinación del sujeto representado. Por un lado, la expresión 'representación territorial' está dotada de todo, excepto de rigor y precisión. La representación sólo se produce respecto de personas, físicas o jurídicas, no de objetos como el territorio. La representación se produce para formar una voluntad que se imputa a otro sujeto, y es evidente que un objeto material como el territorio carece de voluntad."⁹⁴

Tal vez el constituyente español quiso establecer que el Senado constituye la representación de las comunidades autónomas. Lo cierto es que, en puridad, carece de naturaleza representativa de los entes autonómicos, pues los Senadores son electos, por una parte, de manera directa por los ciudadanos en relación con las provincias, y de manera indirecta a través de las Asambleas Legislativas en relación con las Comunidades Autónomas.

"El Senado es definido, como se ha visto, como órgano de representación popular, siendo elegidos la inmensa mayoría de sus componentes (...) por sufragio popular y directo. Estas notas básicas son comunes al Congreso de los Diputados. Y, sin embargo, el nivel de atribuciones constitucionales de una y otra Cámara es sensiblemente diferente. Sin duda, lo que ha determinado esta diferencia es que el Congreso es elegido en base a un sistema que representa proporcionalmente a la población (art. 68.2) y a los partidos políticos (art. 68.3) mientras que los distintos (*sic*) electorales del Senado se configuran en base a un criterio igualitario (... arts. 69.2 y 4), que impide una distribución proporcional de escaños entre las fuerzas políticas. Todo ello con el resultado final para el Senado de no reflejar de modo tan fiel como el Congreso las preferencias partidistas del cuerpo electoral, favoreciéndose una fisonomía "conservadora" en su composición, consecuencia de que las provincias menos pobladas, consideradas como más conservadoras, eligen el mismo número de representantes que las más populosas, donde los partidos de izquierda suelen tener más votos."⁹⁵

⁹⁴ SANTAOLALLA, Fernando. Derecho parlamentario español. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1990, pág. 63.
⁹⁵ *Ibidem*, págs. 65 y 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En fin, la elección del Senado se lleva a cabo para períodos de 4 años. La fórmula establecida por la ley para las elecciones al Senado es la de mayoría relativa, aspecto que excluye por completo la representación proporcional que si encarna el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, debemos hacer referencia a una de las formas de participación directa de los ciudadanos que admite la Constitución española,⁹⁶ que por ende, no constituye representación política y que atempera los defectos en que incurre la misma: se trata del referéndum, y consiste en el sometimiento a votación popular de la aprobación de una propuesta (un texto normativo o una decisión política).

Así, de acuerdo con el artículo 92.1 de la Constitución española, las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a *referéndum consultivo*⁹⁷ de todos los ciudadanos. Dicho precepto, en el punto 2, ordena que este tipo de referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. El punto 3 remite a una Ley Orgánica que regulará las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, por lo que debemos aclarar que al lado del referéndum consultivo existen otras formas como el *referéndum normativo*, que por su naturaleza es vinculante; el *referéndum municipal* que prevén algunos estatutos de autonomía, y de mayor jerarquía, el *referéndum constituyente*.

⁹⁶ Marginalmente mencionamos el régimen de *concejo abierto*, establecido constitucionalmente en el artículo 140, que corresponde a la Administración Local; dicha forma de participación directa regulada en ley, opera para la elección de los Alcaldes de los Municipios, en caso de no ser electo dicho funcionario por los Concejales; es decir, opera de manera subsidiaria.

⁹⁷ Así calificado por la propia Constitución española de 1978, no siendo vinculante. Al respecto es difícil pensar que una postura emitida por el titular de la soberanía sea tomada en cuenta solamente como indicativa o consultiva y no de manera imperativa. Cuando el pueblo habla o mejor dicho se expresa, no aconseja, ni sugiere o recomienda; decide. El hecho de reducir esa expresión directa de voluntad a un mero consejo bien puede constituir una enajenación de la soberanía. En todo caso, existe otros indicadores para conocer la opinión pública, por ejemplo, los sondeos de opinión, más baratos económica y políticamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El referéndum constituyente está previsto en los artículos 167.3 y 168.3, que respectivamente establecen:

"Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no haberse logrado la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras."

"Artículo 168.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."

Por último, hacemos referencia a la *iniciativa popular*, otra forma de participación directa admitida por la Constitución española en su artículo 87.3, en el que se establece que una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos para la presentación de proposiciones de ley, acotando su procedencia constitucionalmente, estableciendo que se exigirán no menos de 500,000 firmas acreditadas, y su improcedencia en materias propias de Ley Orgánica,⁹⁸ tributarias o de carácter internacional, y en relación a la prerrogativa de gracia.

⁹⁸ Incluidas en este caso las leyes orgánicas de referéndum y la propia de iniciativa popular.

II. La representación política en los Estados Unidos de América

Ya en el capítulo de antecedentes habíamos referido que para la conformación del actual Estado norteamericano, se asumieron varios compromisos políticos para conciliar las distintas ideologías; dichos compromisos fueron los siguientes: el compromiso entre federalistas y antifederalistas, el compromiso entre Estados grandes y pequeños, el compromiso entre el norte y el sur (libres y esclavistas) y el compromiso entre la democracia y los intereses de las clases ricas.

La Constitución norteamericana y el espíritu democrático contenido en ella son resultado de esos cuatro grandes compromisos políticos adquiridos al momento de surgir el pacto federal en 1787, lo cual permitió estructurar un reparto y ejercicio –más o menos- equilibrado del poder, y todo un estilo de vida fundado en la democracia, ya sea a nivel individual o colectivo.

El contenido y función ideológica de la democracia norteamericana sólo puede tener lugar si se ve en ella algo más que un puro método de formación de la voluntad del Estado. Esta concepción tiene gran trascendencia si consideramos que se concibe a la Constitución norteamericana como el supuesto y síntesis de esa forma de vida democrática que le dio origen.⁹⁹

Por ahora, vamos a concretarnos al aspecto técnico que propicia la conformación de la voluntad estatal dentro del marco constitucional norteamericano.

La ley fundamental actualmente vigente en los Estados Unidos de América es la Constitución de 1787 (con 7 artículos originalmente) y sus 27 enmiendas,¹⁰⁰

⁹⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, págs. 346-347.

¹⁰⁰ Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y sus Enmiendas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. internet: http://www.constitution.org/cons/usa_span.htm, consultado el 31 de enero de 2002.

que a pesar de su longevidad debemos apuntar que no se ha mantenido inerte con el paso del tiempo, sino que se ha mantenido vigente merced a las distintas fuentes integradoras e interpretativas a que ella misma da lugar, tales como la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

De manera implícita, la Constitución norteamericana establece el principio de división de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial–, equilibrados entre sí por todo un sistema de frenos y contrapesos, con una forma de gobierno presidencialista.

Concretamente, todos los poderes legislativos otorgados en la Constitución federal corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes (art. 1, secc. I). De este modo, el sistema bicameral norteamericano responde a ese compromiso entre Estados grandes y pequeños:

“... los primeros querían un Congreso en el que los Estados estuvieran representados en proporción a su población; los segundos eran partidarios de una representación de tipo confederal. El resultado fue un sistema bicameral en el que la Cámara de los Representantes estaría compuesta por un número de diputados proporcional a la población de cada Estado, mientras que el Senado se compondría de dos representantes por Estado, cualquiera que fuera su magnitud.”¹⁰¹

La Cámara de Representantes está formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, que se prorratarán de acuerdo con la población respectiva, en la que se tomará en cuenta el número total de personas que haya en cada Estado (art. 1, secc. II, 1 y 3, y enmienda XIV). El Senado de los Estados Unidos se compone de dos Senadores por cada Estado, elegidos por los habitantes del mismo por seis años (enmienda XVII),¹⁰² renovándose por tercios cada dos años (art. 1, secc. III, 1 y 3).

¹⁰¹ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *op. cit.*, pág. 336.

¹⁰² Dicha enmienda reformó el anterior criterio de elección indirecta de los integrantes del Senado, contenido en el artículo 1, secc. III, 1, el cual establecía que el Senado se compondría de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, disponiendo cada senador de un voto.

Recientemente —y no pocas veces—, se ha suscitado el debate político referente a la discusión de a quién representan los Senadores, a virtud de que su forma de elección es ya prácticamente igual a la de los representantes, y se suprimió la elección por parte de las respectivas legislaturas de los Estados. Es decir, existe un debate constitucional acerca de a quién representan los Senadores en los Estados Unidos, debate que también existe en nuestro propio sistema constitucional.¹⁰³

No obstante que en la actualidad ambas Cámaras del Congreso norteamericano tienen el mismo origen popular, de acuerdo con su funcionamiento y atribuciones¹⁰⁴ tienen una importancia y significación distintos. Al respecto

¹⁰³ SERNA DE LA GARZA, José María. *Sesión IV: Derecho Comparado del Poder Legislativo*. "Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)". Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000. "El debate mexicano está en cierta forma vinculado al debate norteamericano. Cuando se creó el Senado por primera vez en nuestro sistema jurídico-político (Constitución de 1824— los Senadores se elegían a través de un sistema indirecto, es decir, a través de las legislaturas de los Estados. Lo que ha sucedido en México es que se ha ido 'desdibujando' la naturaleza esencialmente federalista del Senado. Es posible aseverar lo anterior, en virtud de que existen pruebas histórico-jurídicas que así lo demuestran. Por ejemplo, con la Constitución centralista de 1836, se abolió el sistema federal, pero a pesar de ello, se conservó al Senado; en aquel momento el Senado desempeñaba otra función, por tanto, no era una institución que pudiera vincularse de alguna manera con las entidades federativas, puesto que no existían al no preverse un sistema federal. Después, con la Constitución de 1857, se estableció un sistema federalista que en principio, instituyó un Congreso unicameral; el Senado fue creado después, en el esquema de la Constitución de 1857, con la reforma de 1874. Aquella reforma fue promovida por Lerdo de Tejada, misma que se había propuesto desde la época de Juárez. Se crea el Senado, no tanto como una instancia de representación de las entidades federativas, sino como un elemento de equilibrio de poder; no tanto por un prurito federalista, sino por un elemento de control interno que equilibrara las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Finalmente, se crea la figura de los Senadores 'de lista'; se hace una sola lista nacional que proponen los partidos políticos, y de ella surgen Senadores que no representan ya a ningún Estado, sino que provienen de estas listas que proponen los partidos cada seis años, y que son votadas por el cuerpo electoral. Ahora bien, ¿a quién representan esos Senadores? Difícilmente podríamos decir que a las entidades federativas, o difícilmente podría uno de ellos invocar que representan a tal o cual Estado. Son Senadores que provienen de una lista plurinominal única a nivel nacional. Por ello es que se ha ido 'desdibujando' ese carácter federalista del Senado."

¹⁰⁴ Es oportuno señalar aquí que el Congreso de los Estados Unidos de América desarrolla facultades o poderes contemplados en el art. 1, secc. VIII de la Constitución norteamericana, que se clasifican en enumerados o explícitos (*enumerated powers*) e implícitos (*implied powers*); éstos últimos se contienen en el numeral 18 del precepto aludido, y establece que el Congreso tendrá facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores..."; este párrafo es conocido como la "Cláusula de lo necesario y adecuado" (*Necessary and Proper Clause*). Cfr. FIX-ZAMUDIO, Hector y VALENCIA CARMONA, Salvador. *op cit.*, págs. 321-322.

consideramos algunas de las atinadas diferencias que advierte el profesor Manuel García-Pelayo.¹⁰⁵

1. El hecho de que el cargo de los representantes dure dos años, mientras que el de los senadores dure seis, otorga a éstos más experiencia y tiempo para dedicarse a los problemas generales de política que a los representantes, que inmediatamente de ser elegidos tienen que pensar en la reelección.
2. El localismo de los representantes limita la amplitud de selección y lleva consigo la mediocridad de la Cámara, mientras que los senadores representan circunscripciones más amplias y su candidatura es resultado de un proceso selectivo.
3. La Cámara de Representantes se renueva totalmente cada dos años, mientras que el Senado lo es por tercios, lo que le da mayor continuidad y unidad.
4. Esta unidad se acrece si se tiene en cuenta el menor número de integrantes del Senado, factor que le provee una intimidad de que carece la otra Cámara.
5. El Senado tiene sobre la otra Cámara los poderes de sanción de tratados por dos tercios y la confirmación de los nombramientos, temas aptos para hacer crítica de la política presidencial y atraer la atención del público.
6. En fin, mientras que las discusiones del pleno de la Cámara de Representantes son puramente formales, las del Senado son auténticos

¹⁰⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, pág. 400.

debates políticos; agregamos que ello se debe gracias a los enormes poderes que detenta.

Las diferencias apuntadas permiten advertir que es el Senado la Cámara que mantiene el dominio político en el Congreso norteamericano, y tal parece que aún en materia de representación, desarrolla una mayor representatividad que la propia Cámara de Representantes. A diferencia de otros países, el Senado del Congreso de los Estados Unidos de América desempeña un papel preponderante en la actividad política y legislativa.

Dichas actividades en ambas Cámaras se enmarcan con el importante trabajo que llevan a cabo las Comisiones en el Congreso norteamericano, y a una actividad extra legislativa muy vinculada con ellas, auspiciada por grupos de presión: el cabildeo o *lobbying*.

Las Comisiones que se forman al interior del Congreso norteamericano desarrollan funciones específicas con relación a la materia legislativa de que se trate, teniendo entre ellas la misma importancia formalmente, aunque en realidad existen unas más importantes que otras: existen comisiones de carácter permanente (*standing committees*), que atienden áreas prioritarias, tales como agricultura, finanzas, operaciones gubernamentales, relaciones exteriores, etcétera; otras se constituyen temporalmente para atender asuntos especiales o investigar problemas específicos (*select committees*); otras atienden asuntos complejos que requieren la intervención conjunta de legisladores de ambas Cámaras (*joint committees*); y finalmente, existen comisiones creadas para resolver las discrepancias entre las Cámaras con relación a alguna iniciativa de ley (*conference committees*).

Las Comisiones constituyen una parte medular en la estructura del Congreso, no sólo porque responden al fundamental principio de división del trabajo que permite una mayor especialización y la consiguiente calidad en el

quehacer legislativo, sino porque en ellas es en donde se da impulso o se detiene por tiempo indefinido una iniciativa de ley, en donde se dan los debates importantes, tanto técnicos como políticos, tanto a favor como en contra de una iniciativa de ley. Aquí es justamente en donde se da el contacto con los grupos de presión que están promoviendo o atacando una legislación o un proyecto de ley que afecta a sus intereses. Las Comisiones, son canales de acceso para los grupos de presión.

Ahora bien, el trabajo legislativo de los miembros del Congreso norteamericano, y consecuentemente el trabajo de las Comisiones parlamentarias, se ve influenciado por la actividad desarrollada por grupos de presión que defienden intereses específicos, a efecto de proveer una producción legislativa acorde con los mismos.

Esta actividad de gestión política en torno al Congreso de los Estados Unidos de América se ha institucionalizado y reconocido legalmente¹⁰⁵ por su enorme trascendencia en la aprobación de normas emanadas del poder legislativo. En aquel país recibe la designación de *lobbying*. Esta actividad es desarrollada por un agente o gestor (*lobbyist*) de un grupo de presión cercano a los legisladores, que se compromete a defender la causa que se le encomiende,¹⁰⁷ a cambio de una compensación en dinero.

"En todo caso, su significado en la vida constitucional americana es tan extraordinario que se ha podido afirmar que constituyen una especie de representación funcional destinada a complementar la territorial y dotada de mucha mayor sensibilidad y flexibilidad para los intereses de las gentes que los partidos políticos, los cuales son indiferentes en muchos casos a

¹⁰⁵ El cuerpo normativo encargado de regular esta actividad es la *Regulation of Lobbying Act*, misma que forma parte de la *Legislative Reorganization Act*, que data de 1946.

¹⁰⁷ Algunas de las causas más frecuentemente encomendadas a un *lobbyist*, y que se relacionan con el trabajo legislativo son: preparación de proyectos de ley; preparación de argumentos a favor o en contra de los proyectos legislativos para que sean utilizados por los legisladores involucrados; estudio de los proyectos de ley para evaluar en qué medida favorecen o perjudican los intereses del grupo; preparación de las campañas de propaganda, en conexión con las actividades del Congreso; y una muy importante es la de mantener contacto personal con los legisladores en ambas Cámaras, principalmente a través de la organización de eventos sociales.

una serie de problemas de primera importancia, al menos para ciertos núcleos de gentes.¹⁰⁸

Así las cosas, la representación política con relación al Poder Legislativo norteamericano se desarrolla institucionalmente, por un lado, por el Congreso de los Estados Unidos (desarrollando una representación política ciudadana) y, por otro, por los grupos de presión (desarrollando una representación política funcional), que a decir verdad constituyen un importante factor real de poder en la estructura estatal norteamericana.

III. La representación política en los países latinoamericanos

A. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina data del año 1853, circunstancia que le valió la denominación de *Constitución histórica*. Sin embargo, mediante la Ley de Declaratoria de la Necesidad de la Reforma Constitucional (Ley 24.309), de 29 de diciembre de 1993, se dispuso la reforma de la Constitución Nacional, misma que se concretó en 1994.¹⁰⁹

Pese a los intentos infructuosos de establecer un sistema de gobierno mixto¹¹⁰ –siguiendo los lineamientos del régimen francés–, la reforma aludida instauró un régimen presidencial, en el que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (artículo 1).

¹⁰⁸ P. HERRING: *Lobby*, en la *Encyclopaedia of Social Sciences*, tomo IX, págs. 567-568. Cit. por GARCÍA-PELAYO. Manuel. *op. cit.*, pág. 416.

¹⁰⁹ La reforma a la Constitución de la Nación Argentina fue sancionada por la Convención Constituyente el 22 de agosto de 1994, publicada en el *Boletín Oficial* el 23 de agosto, y entrando en vigor el 24 del mismo mes y año. Constitución de la Nación Argentina de 1994, Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina (Área de Información Legislativa y Documental), internet: <http://infoley.meccon.gov.ar/ismorma/ConstitucionNacional.htm>, consultado el 1º de febrero de 2002.

¹¹⁰ Cfr. SERNA DE LA GARZA, José María. *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pág. 129.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A tono con esta declaración, se dispone que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución (artículo 22); además, se garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, siendo el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio (artículo 37).

A partir de la reforma, la norma fundamental argentina prevé a nivel constitucional la existencia de los partidos políticos,¹¹¹ definiendo su naturaleza como instituciones fundamentales del sistema democrático, permitiendo su creación y el ejercicio de sus actividades en un ámbito de libertad dentro del respeto a la Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a los cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas (artículo 38).

Además, se admiten mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular ante la Cámara de Diputados (artículo 39) y la consulta popular, también a iniciativa de dicha Cámara (artículo 40). Resulta comprensible que estos mecanismos tengan estrecho vínculo con la Cámara baja, pues ésta es la que, en principio, ejerce la representación directa del pueblo, y la más interesada en dar cauce a los intereses enarbolados por el titular de la soberanía.

En función del esquema representativo grosso modo referido, atenuado con mecanismos democráticos semidirectos, se concreta en el Estado argentino una de las autoridades de la Nación: el Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, investido del Poder Legislativo de la Nación (artículo 44).

¹¹¹ Son regulados a nivel nacional por medio de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley No. 23298), sancionada el 30 de septiembre de 1985, y publicada en el Boletín Oficial el 25 de octubre de ese mismo año, ordenamiento que se complementa con otras leyes posteriores y diversos decretos.

La Cámara de Diputados está compuesta por representantes elegidos directamente a pluralidad de sufragios en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires, las cuales se consideran como distritos electorales (artículo 45). En la actualidad, para la elección de diputados, rige el sistema que establece la proporcionalidad, de conformidad con la variable D'Hondt, exigiéndose un umbral mínimo del 3% de los votos del padrón de cada distrito para que una lista pueda entrar en el cómputo. Duran en su cargo cuatro años, pudiendo reelegirse, pero la Cámara se renueva por mitad cada dos años (artículo 50).

Por su parte, el Senado se compone de tres Senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido que obtenga el mayor número de votos, y la restante, al partido político que le siga en número de votos (artículo 54). Los Senadores duran en su encargo seis años y son reelegibles indefinidamente, pero la Cámara se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años (artículo 56).

Las elecciones del 14 de octubre de 2001, activaron el mecanismo definitivo que consagra la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994. En efecto, desde la mencionada reforma y hasta las elecciones aludidas, el texto constitucional determinó un sistema transitorio de elección, que concluyó con el mandato de todos los Senadores el 9 de diciembre de 2001, y dispuso el comienzo de una nueva etapa.

Por ello, cabe señalar que todos los Senadores correspondientes a un mismo distrito deben concluir su cargo conjuntamente, ya que es la única forma de poder elegir dos representantes por el partido que gane la elección y uno por el que quede en segundo lugar.

Como podemos ver, se sustituyó el sistema de elección indirecta que preveía la Constitución en su redacción anterior, por el de sufragio directo del electorado de cada distrito.

"...con la elección indirecta, la designación de los senadores en el interior de las legislaturas era el resultado de una férrea disciplina manejada por los partidos en favor de los intereses de los gobernadores y de los notables políticos locales de cada uno de los grandes partidos nacionales...

...el pronunciamiento directo del electorado permitirá hacer más transparente la designación de los miembros de la Cámara Alta del Congreso, pues, en última instancia dejará la decisión en las manos de los representados y no en la de grupos de conmitones que a través de acuerdos, la mayoría de las veces incomprensibles para los destinatarios del poder, deciden quienes serán los representantes de cada provincia en el Senado de la Nación. El aferrarse a posturas federalistas, impide ver el fondo de la cuestión... Es decir, la pérdida del carácter de Cámara federal que ha experimentado el Senado y las desviaciones derivadas de los procedimientos indirectos, los que en definitiva redundan en la designación de representantes de partidos políticos y no de las autonomías provinciales, sin garantizar en modo alguno la defensa de las mismas."¹¹²

Merced a la composición plural del Congreso, en que básicamente se implementa un sistema proporcional, se supone una estructura de singulares características, ya que, el partido que circunstancialmente se encuentre en el gobierno y cuente con la mayoría en la Cámara de Diputados, puede carecer de ella en el Senado. Es en esta estructura donde puede advertirse en su máxima dimensión la importancia del régimen democrático representativo, ya que dadas las circunstancias apuntadas, puede pasar a influir en forma decisiva sobre las votaciones, un eventual equilibrio de fuerzas políticas.¹¹³

Aún cuando no logró establecerse en Argentina un sistema de gobierno mixto que atemperara los vicios arrastrados y provocados por el presidencialismo, el equilibrio de poderes que se ha venido dando fortalece el sistema

¹¹² SABSAY, Daniel Alberto. "Elecciones y partidos luego de la reforma de la Constitución Argentina". *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral (México, D.F.), vol. IV, núm. 6, 1995, pp. 129-142.

¹¹³ Documento de información legislativa. Honorable Senado de la Nación (Argentina), internet: <http://www.senato.gov.ar>, consultado el 1º de marzo de 2002.

representativo, independientemente de las etapas de crisis acaecidas en otros ámbitos. Por esta razón, el Congreso argentino, en esta etapa más que nunca, debe hallarse con plena capacidad para lograr acuerdos sobre diversos aspectos de su competencia, y hacer valer el voto de la mayoría, respetando los derechos de las minorías.

En la práctica, la gestión parlamentaria resulta sumamente compleja, máxime si se consideran las posibilidades de disenso que surgen de la proporcionalidad política representada en cada Cámara. No obstante dicha complejidad en los trabajos parlamentarios, el Congreso cumplirá su cometido en la medida en que en su seno mismo se respeten los principios democráticos más básicos —como lo es la representación proporcional—, a efecto de lograr la adopción de decisiones políticamente representativas y operativamente viables.

B. Brasil

La Constitución de la República Federal del Brasil de 1988,¹¹⁴ actualmente vigente, es producto de los trabajos realizados desde principios de 1987 por un Congreso Nacional electo para tal efecto, investido con poderes de Asamblea Nacional Constituyente, en un entorno político que marcó la transición de una dictadura militar a la democracia.

Al mismo tiempo, el constituyente se vio influenciado por las propuestas y el cabildeo de numerosas organizaciones y grupos sociales pertenecientes a los distintos estratos sociales, movilización que permitió reflejar de mejor manera los variados intereses de la población. Al decir del doctor Serna de la Garza, la Constitución brasileña de 1988 es un claro ejemplo de lo que la doctrina ha

¹¹⁴ Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University Organization of American States. internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil99.html>, consultado el 14 de febrero de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

identificado como *Constituciones programáticas*.¹¹⁵ En buena manera, y no sin razón, si aquella influencia social contribuyó a introducir un espíritu democratizante en la Constitución, también provocó una serie de incoherencias, redundancias y confusiones que se ven reflejados en la estructura formal del texto constitucional.¹¹⁶

Ahora bien, a nuestro parecer, la democracia brasileña formalmente puede situarse dentro de una democracia representativa, con cierta tendencia a la democracia semi-directa, de acuerdo con lo que analizaremos enseguida.

La República Federal del Brasil se constituye en Estado Democrático de Derecho (artículo 1), que prevé la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Título IV de la Constitución, denominado *De la organización de los poderes*), con un régimen presidencial "mitigado";¹¹⁷ el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal (artículo 44).

La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, elegidos a través de un sistema proporcional a la población en cada Estado, Territorio y el Distrito Federal, de modo que ninguna de aquellas entidades tenga menos de ocho ni más de sesenta diputados (artículo 45); cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

Por su parte, el Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, eligiendo cada una de dichas entidades a tres

¹¹⁵ SERNA DE LA GARZA, José María. *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. Pág. 41. Precisa como notas características de este tipo de Constituciones las siguientes: a) tienen una ambición globalizante, es decir, se refieren no solamente a la política, sino a la vida económica y social de un país; b) su razón de ser radica en programar transformaciones sociales profundas, y c) procuran la introducción de mecanismos destinados a hacer efectivas dichas transformaciones.

¹¹⁶ DALLARI, Dalmo A. "Constitución para un Brasil nuevo". *Revista Derecho*. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (Lima, Perú), núms. 42-43, diciembre 1989-diciembre 1990, pp. 49-58.

¹¹⁷ SERNA DE LA GARZA, José María. *op. cit.*, pág. 48.

senadores para un mandato de ocho años, renovándose la Cámara en uno y dos tercios alternativamente cada cuatro años, conforme a un sistema mayoritario (artículo 46).

Para la conformación del órgano legislativo, la Constitución brasileña permite la libre creación, fusión e incorporación de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo y los derechos fundamentales de la persona humana (artículo 17).

Dicho Congreso Nacional ejerce la potestad legislativa del Estado cumpliendo una función representativa y de control en relación con los otros poderes. Pero además, en la propia Constitución se introduce elementos innovadores y francamente democráticos, que no pertenecen propiamente a una democracia representativa sino a una semidirecta. Lo anterior, es posible corroborarlo a partir de la lectura de su artículo 1, parágrafo único, en el que se declara que "Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos o directamente, en los términos de esta Constitución." De ello se colige que además de la institución representativa por antonomasia instituida para el ejercicio del poder dentro de su competencia, se admiten otros mecanismos para el ejercicio de la soberanía.

Así, tenemos que el artículo 14 de la Constitución brasileña establece lo siguiente:

"Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto, con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:

I. Plebiscito;¹¹⁸

¹¹⁸ El artículo 2 transitorio de la Constitución brasileña de 1988, dispuso que el día 7 de septiembre de 1993 (cinco años después de su promulgación), el electorado definiría mediante un plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) que debían regir en el país.

II. Referéndum;

III. Iniciativa popular."

"... la Constitución creó tres nuevas formas de intervención de la ciudadanía en el plano de las decisiones políticas: el *plebiscito*, adoptado normalmente para modificaciones en la organización político-territorial a nivel estatal y municipal (artículo 18) y, con carácter excepcional y en fecha prefijada, para decidir sobre la forma de Estado y de gobierno; el *referéndum*, a aplicarse en situaciones no especificadas (artículo 49, XV), y la *iniciativa popular* en materia de legislación complementaria y ordinaria, en la esfera federal y municipal (artículo 61)."¹¹⁹

Pese a la redacción de los últimos dos preceptos citados, advertimos que estos mecanismos de participación directa del pueblo funcionan como coadyuvantes y no como sustitutos del órgano legislativo, y en ciertos campos y para la toma de ciertas decisiones, pero de ningún modo sustituyen la función constitucional que desempeña el Congreso Nacional.

Aunque el texto constitucional parte del principio de que el poder emana del pueblo —el cual lo ejerce por medio de representantes electos o directamente—, dicha afirmación no es del todo exacta.

"Esto empieza por la exclusión de la intervención popular en materia constitucional, sigue con la limitación que impone a los instrumentos de democracia directa y su subordinación a la iniciativa y/o decisión final del propio aparato de Estado, y culmina con el carácter insuficiente, limitativo o hasta prohibitivo de las disposiciones sobre la participación popular en la gestión y control de la economía y del Estado, así como en la formulación y acompañamiento de las políticas públicas. Es por ello que la presencia de la vertiente democrática burguesa en la Constitución de 1988, que es su aspecto más novedoso, no llega a contrariar su esencia liberal."¹²⁰

Observamos, pues, que la Constitución brasileña de 1988 ha tenido como uno de sus objetivos, establecer un sistema de gobierno un tanto más equilibrado —a modo de acabar con los resquicios dictatoriales—, que permite nuevas

¹¹⁹ MARINI, Ruy Mauro. "Liberalismo y democracia: la reforma constitucional en Brasil". *Revista Estudos Latinoamericanos*. (México, D. F.), nueva época, año II, núm. 4, julio-diciembre de 1995, pp. 91-114.

¹²⁰ *Ibidem*.

posibilidades de participación política del pueblo al lado del régimen representativo, aunque no con la amplitud necesaria para otorgarle demasiada injerencia en la toma de decisiones importantes.

Pese a ello, es preciso estimular e informar al pueblo para despertar su interés por la participación. De este modo, podrá generarse gran influencia popular en la legislación y las decisiones gubernamentales con el uso intensivo de los mecanismos de consulta del pueblo y que podrían disminuir y hasta impedir las decisiones contrarias al interés público.¹²¹

C. Colombia

Sin duda, el marco constitucional colombiano se presenta como un proyecto político ambicioso y novedoso en todos los ámbitos estatales; el régimen democrático, y en consecuencia, el sistema representativo no son la excepción. La Constitución Política de Colombia de 1991,¹²² establece un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista (artículo 1), que a nuestro parecer intenta establecer también un sistema de gobierno mixto. Además, declara que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y que la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece (artículo 3).

Parece ser que estas declaraciones fundamentales marcan la pauta para transitar de una democracia meramente representativa, a una democracia que

¹²¹ DALLARI, Dalmo A. *op. cit.*

¹²² Constitución Política de Colombia de 1991. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University Organization of American States. internet: http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia_col97.html, consultado el 13 de febrero de 2002.

incluye figuras propias de la democracia semidirecta; algunos tratadistas la denominan democracia participativa.¹²³

En este tipo de democracia desempeñan un rol importante, tanto el órgano legislativo instituido —en tanto representación del pueblo—, como la actividad directa desarrollada por el pueblo a través de distintos mecanismos. Veamos ambos casos.

El Congreso de la República, fue objeto de grandes reformas por la Asamblea Constituyente de 1991, y en términos generales se le confirió la facultad de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración (artículo 114).

En el Congreso colombiano impera un sistema bicameral, en que los senadores y representantes son elegidos para un periodo de cuatro años (artículo 132), y como miembros de un cuerpo colegiado de elección directa, representan al pueblo, debiendo actuar consultando la justicia y el bien común; el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura (artículo 133).

Estas disposiciones reforman sustancialmente la concepción democrática, hasta entonces consagrada en la Constitución, pues se introducen instituciones que permiten la participación directa del pueblo.

¹²³ NARANJO MESA, Vladimiro. "Congreso, democracia participativa y referendo abrogatorio". *Externado*. Revista Jurídica de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Col.), vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1992, pp. 115-131. Al respecto, apunta que por tal se entiende aquella en la cual la participación ciudadana no se limita a elegir, cada cierto tiempo, a unos representantes o mandatarios, a los cuales confiere, mediante el voto, un mandato irrevocable para que actúen en nombre del conjunto de la población —de la Nación—; sino que le permite al ciudadano elector ejercer un control más directo y permanente sobre el elegido, haciendo efectiva la responsabilidad política que éste adquiere frente a aquél por el veredicto de las urnas, hasta llegar a la revocatoria del mandato, en caso de su incumplimiento.

En primer lugar, el representante ha de actuar "consultando la justicia y el bien común", y no sólo "en conciencia y libremente"; dichos conceptos son muy amplios y hasta cierto punto ambiguos, y difícilmente podrá determinarse si un legislador conduce su actividad parlamentaria de conformidad con ellos. De cualquier forma, se establece que los legisladores quedan vinculados por un mandato imperativo y no representativo; esta aseveración se refuerza con la introducción de un segundo elemento para el caso de que el representante no cumpla con su cometido de acuerdo a dichos principios, y más específicamente, con el programa propuesto en campaña, pues en tal sentido, es responsable políticamente ante sus electores, responsabilidad que podrá reclamarse en todo tiempo, y no sólo en época de elecciones. Será el electorado quien decida en última instancia si el legislador cumple con su función y los compromisos adquiridos en el proceso electoral, pues de lo contrario, puede ser revocado el mandato a él conferido.¹²⁴

Habiendo destacado estas importantes modificaciones constitucionales respecto de ambas Cámaras, nos remitimos a cada una de ellas.

El Senado de la República se integra por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional —permitiendo la participación de los colombianos residentes en el exterior—, nombrándose dos más en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas (artículo 171). Ello implica que los Senadores sean electos directamente, y no sólo eso, sino que se le otorga representación especial a los pueblos indígenas, para efecto de que tengan voz y sean escuchados institucionalmente en el Senado, en defensa de sus intereses.

¹²⁴ Además de la revocación del mandato, se consagra en la Constitución colombiana la *pérdida de la investidura*, sanción que puede llevar a la pérdida del cargo, e impuesta a los legisladores, no por el pueblo, sino por el Consejo de Estado (organismo judicial). Algunas de las causales que pueden llevar a la pérdida de la investidura son: violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses; inasistencia en un mismo período de sesiones, a 6 reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; por indebida destinación de dineros públicos; por tráfico de influencias debidamente probado.

Por su parte, la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales (constituidas por cada Departamento y la capital Bogotá), y especiales; habrá dos representantes para cada circunscripción territorial, y uno más por cada 250,000 habitantes o fracción mayor de 125,000 que tengan en exceso sobre los primeros 250,000 habitantes; además podrá establecerse una circunscripción especial en la que se elijan hasta cinco representantes, que asegure la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior (artículo 176).

No obstante el establecimiento de un órgano representativo, ya antes habíamos mencionado que el pueblo, en quien reside la soberanía, puede ejercerla directamente. En este sentido,

"La Carta Constitucional de 1991... Incorpora una amplia gama de formas alternativas de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa legislativa de los ciudadanos, revocatoria del mandato y cabildo abierto) para trascender el mero derecho de elegir y ser elegido (lo que Sartori denomina la democracia electoral)... Estas son apenas algunas de las principales innovaciones de la nueva Constitución, que desde su proclamación ha suscitado una fuerte controversia pero que en términos generales representa el marco de las posibilidades para que Colombia se constituya en una democracia real, para que el país pueda avanzar por la senda del fortalecimiento democrático."¹²⁵

De lo anterior se colige que, constitucionalmente, el pueblo colombiano ha decidido inscribirse en la era de la participación ciudadana a pesar del esfuerzo que ello implicará a la colectividad en los próximos años, sin que la representación política haya dejado de ser un canal importante, no obstante los vicios que viene arrastrando.

¹²⁵ MURILLO CASTAÑO, Gabriel. "Representación, ciudadanía y nueva Constitución en Colombia". *Nueva Sociedad* (Caracas, Ven.), núm. 160, marzo-abril de 1999, pp. 47-57. Al respecto, algunos preceptos constitucionales hacen referencia a cada una de dichas instituciones, por ejemplo: plebiscito, 40, 103, 241; referéndum, 40, 103, 170, 241, 307, 374, 377, 378, 379; consulta popular, 40, 103, 241, 319, 321, 379; iniciativa legislativa de los ciudadanos, 40, 103, 154, 155, 159; revocatoria del mandato, 40, 103; y cabildo abierto, 103.

Pese a las consideraciones y motivaciones que impulsaron al constituyente colombiano a establecer disposiciones vanguardistas en materia democrática, no podemos soslayar la situación real actual en aquel país:

"... puede decirse que la gobernabilidad se limita cuando la representación de intereses es deficiente y restringida, y cuando la participación ciudadana es precaria. La carencia en estas dos dimensiones centrales de la política incide en el debilitamiento de la democracia. Cuando la representación y la participación fallan, la gobernabilidad se aleja de su principal concomitante, que es la democracia. La situación política en Colombia suele reflejar una crisis aguda tanto de la representación como de la participación. Las estructuras representativas han perdido credibilidad frente a los electores, que cada vez votan menos y están viendo sus libertades ciudadanas amenazadas por las fuerzas antisistema que protagonizan la violencia. Las instituciones participativas se encuentran en un estado de desafección y de indiferencia por parte de la mayoría de los colombianos, que no sólo votan en forma decreciente sino que avanzan muy lentamente en el proceso de apropiación del nuevo marco institucional del Estado social de derecho."¹²⁶

Precisamente por estas y otras deficiencias en el sistema democrático, que por ahora tienen lugar en Colombia, no debe tenerse la equívoca creencia de que representación y participación son dos etapas divisibles y escalonadas en el sendero de la progresión democrática, sino que la correlación e interdependencia entre ambos institutos constituye un factor determinante en el fortalecimiento democrático y pilares básicos del conjunto de instituciones en el marco de una soberanía popular.

D. Venezuela

En nuestro estudio, el marco constitucional venezolano es el más reciente. Su proceso constituyente viene a concluir una etapa desarrollada a partir de 1958 en la que se estableció un Estado Democrático Centralizado de Partidos, que finalmente degeneró en una partidocracia. Como reacción a esta situación, y

¹²⁶ MURILLO CASTAÑO, Gabriel. *op. cit.*

teniendo como sustento una resolución de la Corte Suprema de Justicia de la cual se dedujo la posibilidad de convocar a un referéndum consultivo sobre la convocatoria de una asamblea constituyente, mediante dicha vía el 25 de abril de 1999, se estableció una Asamblea Nacional Constituyente.¹²⁷ En nombre y representación del pueblo soberano de Venezuela, en ejercicio del poder constituyente originario otorgado por éste, dicho constituyente expidió la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.¹²⁸

Esta Constitución establece en su Título I denominado *Principios Fundamentales*, que la República Bolivariana de Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que pugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, entre otros, la democracia, la responsabilidad social, los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (artículo 2), teniendo como fines esenciales, entre otros, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 3).

Declara que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder político; los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos (artículo 5). El gobierno de la República será siempre democrático, participativo;

¹²⁷ BREWER-CARIAS, Allan R. *La Constitución de 1999 (con el texto oficial de la Constitución)*. Editorial Arte, Caracas, 2000, págs. 15-37.

¹²⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 16 de noviembre de 1999, y por referéndum el 15 de diciembre de ese mismo año. Fue proclamada el 20 de diciembre de 1999 por la antedicha constituyente, y conforme a la única disposición final del texto constitucional, entró en vigor el mismo día de su publicación en *la Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, lo cual se realizó el 30 de diciembre de 1999. [Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html). Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University / Organization of American States. internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>, consultado el 6 de febrero de 2002.

electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (artículo 6).

En los párrafos precedentes se sintetiza la estructura esencial y los principios que en adelante deberán regir al Estado venezolano, que dentro del constitucionalismo contemporáneo invariablemente admite el concepto de la representación política, pues al establecer en la Constitución el principio de la soberanía popular, necesariamente también introduce el sistema de la democracia representativa, pues constituyen conceptos o instituciones consustanciales que se implican mutuamente en el ejercicio del poder público. Pero ello, no implica la omisión, sino, por el contrario, la admisión de instituciones que permiten la participación directa del pueblo en el ejercicio directo de la soberanía, que lejos de rivalizar o sustituir a las instituciones representativas, las complementan.

El poder público en Venezuela, se distribuye en poder municipal, poder estatal y poder nacional —distribución vertical—, y este a su vez, se divide en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral —distribución horizontal— (artículo 136). Evidentemente esta disposición modifica la tradicional división de poderes tripartita y le agrega dos más, el poder ciudadano y el poder electoral.

De acuerdo con la nueva estructura orgánica del Estado fundada en varios principios, en modo alguno opera el esquema del balance de pesos y contrapesos en relación con los poderes agregados, ya que estamos en presencia de un poder legislativo con marcada preeminencia en relación con el poder judicial, el poder ciudadano y el poder electoral, pues los órganos de éstos dependen de aquél. Como podemos ver, se trata más bien de una distribución orgánica y funcional.

Donde sí opera un sistema de equilibrio —o por lo menos eso se intenta—, es en la relación entre poder legislativo y poder ejecutivo, aunque encontramos que la nueva Constitución venezolana opta por un régimen de gobierno presidencial, con

ciertos pigmentos del parlamentarismo –dados los controles políticos entre ambos–, que no obstante, denota un cierto predominio del ejecutivo.

Ahora bien, dentro de este organigrama constitucional, el poder legislativo es ejercido por la Asamblea Nacional en un cuerpo unicameral. De primera vista, al ser Venezuela un Estado federal descentralizado (artículo 4), pareciere una contradicción el hecho de establecer un legislativo unicameral, pues en todo caso haría falta un Senado que constituyera representación de las entidades estatales. Consideramos que no existe tal contradicción, pues como apuntamos en la parte conducente del apartado correspondiente a los Estados Unidos de América, en su evolución histórica el Senado ha ido perdiendo su carácter federalista al dejar de representar exclusivamente entidades federales,¹²⁹ para representar también, en la actualidad, al pueblo que lo elige de manera directa y no solo a dichas entidades. Aunque de manera fusionada, esto sucede en la Asamblea Nacional, pues sus integrantes –los diputados–, son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto (artículo 201).

La Asamblea Nacional está integrada por diputados elegidos en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta, con representación proporcional, según una base poblacional del 1.1% de la población total del país, eligiendo cada entidad federal, además, tres diputados, y los pueblos indígenas tres diputados también (artículo 186).¹³⁰ Los integrantes de este cuerpo colegiado duran cinco años en el ejercicio de sus funciones, operando la reelección por dos periodos como máximo (artículo 192).

¹²⁹ *Id.* *supra* nota 103, exposición del Dr. José María Serna de la Garza.

¹³⁰ La Asamblea Nacional está conformada por 165 diputados y diputadas, electos el 30 de julio de 2000. Esos asambleístas integran un cuerpo colegiado llamado "Plenaria". La Plenaria, sesiona dos veces por semana (martes en la mañana y jueves en la tarde), o cuando sea convocada bien por la directiva, bien por el Presidente de la República, en el Salón de Sesiones (antigua Cámara de Diputados) del Palacio Federal Legislativo. Documento de información legislativa. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, internet: <http://www.asambleanacional.gov.ve>, consultado el 28 de febrero de 2002.

Los diputados, no están sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia (artículo 201). No obstante, están obligados a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores, atendiendo sus opiniones y sugerencias, y manteniéndolos informados acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores de la circunscripción, por la cual fueron elegidos y estarán sometidos al referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en la Constitución y en la ley de la materia (artículo 197).

Estas disposiciones también parecen envolver una contradicción pero no es así. No es lo mismo recibir órdenes directamente de los electores, que actuar de acuerdo con sus intereses. Se proscribía el mandato imperativo, pero se establecen obligaciones para los legisladores a efecto de que se mantenga un vínculo y una relación constante entre representantes y representados que, de no cumplirse, actualizan la sanción de revocación del mandato (artículo 72).

Esta institución da pauta para hacer referencia a los mecanismos consagrados en la Constitución venezolana que permiten la participación directa del pueblo en la conducción de los asuntos públicos y la toma de decisiones, y subsanar algunas deficiencias del sistema representativo.

Así pues, todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos directamente (artículo 62). Y precisamente para ese propósito, se establecen como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros. La Constitución remite a una ley secundaria la regulación del efectivo funcionamiento de dichos medios de participación (artículo 70).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, a nuestro parecer, es la propia Constitución la que limita sobremanera la participación directa del pueblo, tornando inasequible o casi nula esa efectividad en el funcionamiento de los supracitados medios de participación.

Corroboramos esta aseveración en los márgenes mínimos de electores inscritos en el registro civil y electoral que se requieren para hacer la correspondiente solicitud, y consecuentemente, dar validez al procedimiento de participación directa. Por ejemplo, para el caso de referendo consultivo, se requiere como mínimo, que sea solicitado por el 10% del electorado inscrito en el registro (artículo 71); para referendo revocatorio –revocación de mandato–, se requiere de la concurrencia de un número igual o superior al 20% de los electores inscritos (artículo 72); para referendo aprobatorio –siempre que sea solicitado por lo menos por dos terceras partes de la Asamblea Nacional, en uno de los casos–, se requiere un sí aprobatorio de por lo menos 25% de los electores inscritos en el registro; y para referendo abrogatorio, se requiere de una solicitud de un número no menor del 10% de los electores registrados, y de una concurrencia del 40% de los electores inscritos en el registro.

Como podemos observar, materialmente y en términos reales, son márgenes altísimos que por lo pronto y en los próximos años, hacen nugatoria la participación directa del pueblo. Lo cierto, es que en Colombia ya se admiten esta clase de mecanismos y procedimientos que formalmente permiten al pueblo intervenir directamente en la toma de decisiones, coadyuvando con el sistema representativo. Será cuestión de tiempo y educación cívica, entre otros factores los que permitan materializar y llevar a la práctica democrática dichos mecanismos para que no permanezcan como letra muerta en la Constitución o buenas intenciones del constituyente.

CAPÍTULO TERCERO
LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA EN EL CONGRESO GENERAL Y EN LOS
ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

I. La representación política y la democracia representativa en el Congreso General

En el presente capítulo abordaremos ya el caso de la representación política vinculada con el régimen democrático representativo en México; haremos referencia al marco jurídico vigente aplicable a la institución representativa en los ordenes federal y local de gobierno, y finalmente relacionaremos nuestro tema con el Ejecutivo Federal y la problemática que ello implica dentro de un sistema presidencial como el nuestro; además, realizaremos una breve referencia a algunas figuras conexas al régimen representativo, de modo que nos sea posible insertarlas en un contexto jurídico-político positivo.

Ya en el capítulo primero mencionamos que el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", tiene sus orígenes en la *polis* griega, y llega a establecerse como lo conocemos en la actualidad, institucionalmente a partir de la Revolución francesa (Constitución de 1791),¹³¹ y de la independencia de los Estados Unidos de América (Constitución de 1787).

Seguimos el aún vigente pensamiento rusioniano respecto de la concepción sintetizada y el significado que la democracia ha adquirido en sus dos dimensiones: en sentido material o sustancial, dentro de la cual, democracia es sinónimo de igualdad de todos los seres humanos ante la ley, y de libertad para todos; y otra dimensión en sentido formal, dentro de la cual, existe para los seres

¹³¹ No pasamos por alto que el antecedente inmediato que alimenta el espíritu de la propia Revolución francesa lo encontramos sintetizado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

humanos una igualdad política, es decir, que todos gozan de los derechos de un ciudadano, y en consecuencia, de la universalidad del derecho activo y pasivo de voto en relación con todos los asuntos y para todos los cargos públicos.¹³²

De lo anterior logramos desprender que la democracia actualmente no se limita a ser una *forma de gobierno* ejercida –en buena teoría política– por el pueblo a través de los gobernantes electos para tal efecto, sino que se trata también de un *modo de vida* que no sólo involucra al aparato estatal en el ejercicio del poder, sino a la sociedad entera. Esta segunda acepción la encontramos ahora inmersa dentro del liberalismo y el constitucionalismo contemporáneos, que a la par, deben contribuir para darle al régimen democrático un contenido social.

“En alguna manera podemos resumir los supuestos de la democracia en tres condicionamientos: 1) el poder proviene del pueblo, libremente manifestado; 2) la persona es reconocida en plenitud de sus derechos fundamentales, que el ordenamiento jurídico tutela y los mecanismos del poder reconocen; 3) igualdad de posibilidades para alcanzar los bienes de la sociedad, en relación al esfuerzo que cada uno hace para lograrlos. Sobre la base de estos tres requisitos podemos referir que ‘la democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno.’¹³³

Teniendo estas nociones de lo que es, o por lo menos lo que se quiere que sea la democracia en general, debemos encuadrar de manera más precisa nuestro marco conceptual. En este sentido, la democracia denominada “representativa”, ya sea indirecta o semidirecta –con el afán de que cumpla dichos condicionamientos–, es la forma en que se ha manifestado en el Estado contemporáneo el sistema de gobierno, en atención a la imposibilidad fáctica de practicarla directamente; no dejamos de considerar que en vez de elaborar una división tajante, resulta más conveniente tomar en cuenta atenuantes –que en su momento referiremos– para tornarla, de un rígido calificativo “representativa” a un

¹³² *Id. supra* nota 6.

¹³³ NATALE, Alberto A. Derecho político. 2ª ed., actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1998. pág. 51.

flexible y operativo "participativa", considerando figuras propias de la denominada democracia representativa semidirecta.

Por ahora nos limitaremos a dejar en claro que, la representación política es un mecanismo viable dentro de un régimen representativo, mismo que ha sido encarnado en México en los distintos ordenes de gobierno, que en nuestro particular punto de vista en modo alguno está contrapuesto con un sistema en el que se otorgara una más directa participación política a la ciudadanía.

Lo anterior se dice fácil pero en realidad no es tan sencillo llevarlo a la práctica, pues una modificación en el sistema actual implicaría una reforma constitucional a una de las decisiones fundamentales que se ha mantenido intacta en las Constituciones que estuvieron vigentes en el México independiente. Por lo mismo, debemos reflexionar un poco si actualmente un cambio de esta magnitud traería beneficios, o por el contrario vendría siendo perjudicial para nuestra incipiente democracia.

La representación política —y nuestro sistema representativo— entendida en el sentido que tiene en nuestra Constitución vigente, ha favorecido el surgimiento de vicios en su seno y en el sistema político; no obstante, es una institución que difícilmente puede regenerarse o sustituirse por otra más efectiva y confiable en el ejercicio del poder. Más que sustituirla o inventar nuevas formas de ejercicio del poder, debemos considerar opciones viables que ayuden a reforzar los mecanismos tendientes a conformar la voluntad estatal y en consecuencia, la toma de decisiones.

Si consideramos nuestro régimen representativo tal y como está previsto en nuestra Ley Fundamental, cabría hacernos la siguiente pregunta: ¿Realmente cumple con su objetivo la democracia representativa, y por consiguiente, la institución de la representación política? Citamos a continuación dos puntos de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vista que pueden servir de respuesta a esta interrogante, en el entendido –como ya dijimos–, de que se considere nuestro marco constitucional vigente:

“Scipione Maffei, quien publicó en Venecia en el año de 1736 un ensayo extraordinario: Consejo Político, en el que explicó que los Estados Italianos habrían perecido si no se hubiese encontrado un expediente que interesara a la población en la marcha del gobierno; ese expediente, es la idea de la representación, la que de verdad no constituye ‘una participación real y propia de los ciudadanos en el gobierno, sino que es una especie de engaño y de ficción’, lo que no impide que sea un expediente que cumple su propósito de ‘crear en los ciudadanos la impresión de que participan en alguna medida en la vida del Estado.’”¹³⁴

“... la burguesía, que carecía de tradición y de ideales, y que era un advenedizo de los reinos, carecía también de valor para afirmar la existencia de un derecho de las fuerzas económicas para gobernar a las clases desposeídas, y si gobernó y continúa gobernando, lo hace ocultamente, detrás de las invenciones de la doctrina de la representación y de una nueva teoría del Estado, que hace posible la afirmación de que no es ella, sino el pueblo o un ente abstracto supremo, quien ejerce el poder.”¹³⁵

Tal parece que las afirmaciones anteriores no pierden vigencia, y ponen de manifiesto que el sistema representativo indirecto favorece prácticas y un sistema jurídico-político que contrastan con la contemporánea idea de democracia. Con ambos razonamientos se llega a la conclusión de que, si el objetivo original de la democracia representativa –y el de la representación política– es el ejercicio del poder del pueblo a través de sus representantes, no se ha podido traducir en nuestra realidad de la manera esperada, y por el contrario, ha sido el medio idóneo para engañar al pueblo y usarlo en beneficio de las clases dominantes,¹³⁶ que por muchos años han ejercido un auténtico poder de facto.

¹³⁴ CUEVA, Mario de la. *op. cit.*, pág. 18.

¹³⁵ *Ibidem*, pág. 84.

¹³⁶ Al decir del doctor Carbonell, los verdaderos poderes en México son 7: los altos funcionarios burocráticos, los líderes sindicales, los que controlan las acumulaciones de capital (millonarios), la alta jerarquía eclesiástica (iglesia), los que controlan los medios masivos de comunicación, el ejército y algunos factores de la sociedad internacional (principalmente Estados Unidos de América). CARBONELL, Miguel. Sesión I: Derecho Constitucional Mexicano. “Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)”, Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000.

En ello radica pues, uno de los grandes problemas de la moderna representación política, y en nuestro país no se da la excepción: se trata de la disyuntiva existente entre la legitimidad de las instituciones representativas y su eficiencia y racionalidad; Sartori propone que debe conciliarse entre ambos sentidos en que debe ser entendida la representación, al explicar su desenvolvimiento en dos vertientes, tanto como representatividad como responsabilidad.¹³⁷

No obstante los problemas que puedan surgir en torno a la representación política, se trata de un mecanismo actual vigente que seguirá siendo por mucho el principio de mediación entre el poder político ejercido a través de las instituciones constitucionales y la ciudadanía, en tanto no se descubra un nuevo sistema que la sustituya. Más que pensar en llegar a sustituir el mecanismo de la representación, reiteramos, habrá que idear la manera de complementar su funcionamiento con elementos participativos que, en modo alguno, son desconocidos, y que bien empleados sí beneficiarían a los destinatarios de la acción gubernamental.

El ejercicio de una representación de contenido, sustantiva, requiere para ser auténtica, que el pueblo se identifique con los representantes, situación que a su vez depende de la sensibilidad de éstos hacia los intereses de aquéllos.

... nuestro país vive una situación diferente a las décadas anteriores. Los partidos de oposición se han desarrollado y gobiernan segmentos importantes de la vida pública. Los ciudadanos son más críticos y las diferencias ideológicas han creado un sistema de partido altamente competitivo.

(...).

... La nación, diversa y plural, requiere de formas más directas de expresión y su representante popular debe estar a la altura de estas nuevas necesidades.

¹³⁷ SARTORI, Giovanni. *op. cit.*, págs. 37-49.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(...).

... reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático, significa también fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal."¹³⁸

A. Regulación vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su texto vigente,¹³⁹ establece los principios básicos que configuran el actual Estado mexicano; algunos de los que a nosotros interesan por el momento se contienen en el Título Segundo, Capítulo I, denominado *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*.

Este capítulo inicia con un precepto que contiene declaraciones trascendentales para el sistema jurídico-político mexicano, y es del texto siguiente:

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Es importante destacar que el pueblo mismo a través del constituyente se arroga el título de soberano para efecto de ejercer el poder público —de manera indirecta como se verá más adelante—, de tal forma que puede decidir libremente en cualquier momento que forma de gobierno ha de adoptar, considerando desde luego las prevenciones que para una reforma constitucional son requeridas.

¹³⁸ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. La reforma al Poder Legislativo en México. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 32), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, págs. 20-25.

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto vigente con las últimas reformas). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

Si todo poder público fundamentado constitucionalmente tiene su origen en la potestad soberana del pueblo y se instituye para su beneficio, podemos aseverar que en realidad es un medio y no un fin en si mismo; así, puede considerarse como un instrumento que en todo momento ha de ser empleado para su propio beneficio, para el bien común.

En aras de esa soberanía que el pueblo mismo declara constitucionalmente ser indiscutible titular y origen, expresa su voluntad para establecer el gobierno que a sí mismo se dará, como se dijo antes, para su propio beneficio, sin dejar de considerar que el Estado es la expresión institucionalizada del gobierno.

Los caracteres de dicho gobierno se contienen en el precepto siguiente:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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."

Esta disposición desarrolla los principios básicos contenidos en el artículo 39 constitucional, y constituye el fundamento supremo de nuestro régimen político calificándolo como republicano, representativo, democrático y federal.

Ahora bien, el sistema democrático representativo que establece nuestra Constitución es la forma clásica, que tiene uno de sus antecedentes más remotos en la Constitución francesa de 1791. Se adopta un sistema representativo indirecto, en el que se establece la existencia de representantes del pueblo que expresarán la voluntad nacional, sin intervención directa del propio titular de la soberanía. Dicho sistema tiene las características siguientes:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación. El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- b) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.

- c) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de *revocar el mandato*.
- d) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- e) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.¹⁴⁰

Como se puede observar, este sistema es bastante rígido en cuanto que no permite la injerencia directa del pueblo, sino que sólo le toma en consideración para otorgar legitimidad a los poderes públicos instituidos mediante elección popular. Precisamente, este es uno de los aspectos que resulta cuestionable a la luz de las más recientes corrientes democratizadoras que influyen en el constitucionalismo contemporáneo.

En este sentido nos es posible aseverar que la representación política entendida del modo en que fue plasmada en nuestro marco constitucional vigente, atraviesa por un momento de crisis, misma que se agudiza a medida que las demandas de democratización del sistema político se hacen más recurrentes. Para demostrar lo hasta aquí mencionado apelamos a un ejemplo histórico.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 en gran medida alimenta el espíritu de la Constitución francesa de 1791; en aquella se contempla la posibilidad de establecer un gobierno representativo, ya sea indirecto o semidirecto; en ésta se decidió implantar un mecanismo de representación indirecto.

Hacemos énfasis en lo anterior, porque nos sirve para entender que dicha Constitución francesa consagró un sistema representativo acorde con la teoría clásica —existiendo por ende un mandato representativo y no uno imperativo—, y

¹⁴⁰ CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, 1999, pag. 155.

que virtualmente fue copiado por el constituyente mexicano de 1916-1917, teniendo también como precedentes los anteriores textos constitucionales.

Referíamos la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pues resulta interesante advertir que aún cuando sirvió de base fundamental para el constitucionalismo moderno, se haya soslayado en su momento lo dispuesto por su artículo 6°, mismo que establece la posibilidad de que la ciudadanía interviniera activamente en la toma de decisiones; el texto referido es el siguiente:

"Artículo 6°- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos."¹⁴¹

Ante la palpable actualidad del precepto transcrito, a pesar de haber sido redactado desde hace más de dos siglos, se colige que, atento a los reclamos ciudadanos de nuestros días –y que ya se manifestaban desde entonces–, cobra aplicación nítida dicha declaración en el sentido de que el pueblo demanda, no sin razón, una intervención activa y constante en los procesos políticos que atañen a la sociedad, exigiendo en consecuencia la reforma y flexibilización del sistema representativo vigente, a modo de construir un régimen democrático *participativo*, que venga a complementar el arcaico esquema clásico.

Por otra parte, el artículo 41 de la Constitución General de la República, en la parte conducente establece lo siguiente:

"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 regímenes interiores, en los términos

¹⁴¹ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789. Ministerio de la Justicia de la República Francesa. internet: <http://www.justice.gouv.fr/espagnaleduc.htm>, consultado el 30 de mayo de 2002.

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.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)"

En atención a la disposición anterior, se concluye que la soberanía, cuyo titular es el pueblo, no es un atributo del que pueda disponer libremente en tanto "pueblo", sino que ha de ejercitarse mediante los poderes públicos instituidos, de acuerdo con la distribución de competencias que la propia Constitución Federal establece; es decir, si bien el pueblo es titular esencial y originariamente de la soberanía, ésta es ejercida por su representante institucionalizado jurídica y políticamente, que es el Estado mexicano.

Es a través de dicho ente jurídico-político, mediante sus órganos de gobierno como está "representado" el pueblo, ante la imposibilidad de que por sí mismo y directamente ejercite el poder originario que le corresponde.

De acuerdo con la Constitución Federal, no existe otra manera de que el pueblo pueda ejercer su poder soberano si no es a través de los poderes públicos instituidos por ella misma, y en sus respectivos ámbitos de competencia, ya sea en el orden federal, ya sea en el orden local y municipal.

El modo de instituir a los poderes públicos representativos —Ejecutivo y Legislativo—, es mediante el procedimiento electoral que la propia Ley Fundamental establece, momento clave en que la ciudadanía tiene excepcionalmente la posibilidad de "decidir" quienes serán los elegidos encargados del gobierno (en sentido amplio).

Lo anterior nos permite referir la tradicional división formal tripartita en que se ejerce el poder, conforme al artículo referido, en el orden federal. El fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 49, cuyo texto expresa literalmente lo siguiente:

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

El transcrito dispositivo de nuestra Constitución Federal establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Una de esas tres manifestaciones del poder (ya que no división, porque el poder es uno y no se divide), es el Poder Legislativo, que de acuerdo con el segundo párrafo no podrá depositarse en un solo individuo, salvo las excepciones que el mismo establece. El párrafo primero nos permite constatar de nueva cuenta, que el régimen imperante en el sistema político mexicano es el de la democracia representativa indirecta, y no la semidirecta o la directa.

Por antonomasia, el Poder Legislativo es el órgano estatal que desempeña en estricto sentido la función representativa del pueblo mexicano a nivel federal —o si se quiere nacional—, al ser el único legitimado constitucionalmente para expresar la voluntad del pueblo a través de la elaboración de las leyes que han de regir en consonancia con el Pacto Federal.

Finalmente, para referirnos en concreto a la institución representativa federal, transcribimos el contenido del artículo 50 constitucional:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo 50.- 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."

Como se puede observar, el Congreso General es el depositario de la facultad de hacer las leyes, ante la imposibilidad de que el titular de la soberanía pueda encargarse de ello directamente; en tal caso, nuestro órgano legislativo federal, mediante la representación, *debe* expresar la voluntad del pueblo mexicano, pues es el órgano instituido para tal efecto.

El mismo dispositivo constitucional expresamente establece el sistema bicameral, instituyendo una Cámara baja y una Cámara alta, que corresponden respectivamente a la de Diputados y a la de Senadores, sistema que obedece históricamente a diversas circunstancias. A continuación, procedemos a realizar un breve estudio en relación con cada una de ellas.

1. Cámara de senadores

En una de las primeras etapas del constitucionalismo mexicano (Constitución de 1824), la existencia de la Cámara de Senadores fue equiparada con la llamada "representación territorial", concretamente dentro del sistema federado, en el que se otorga representación a las entidades que forman parte de la Federación; como lo pudimos advertir en el capítulo primero, no necesariamente una Cámara alta está ligada con un sistema federal, pues en México existió aún cuando se implantó el centralismo. Si pudiéramos ofrecer una razón de ser o fundamento para la existencia del Senado, podríamos encontrarla en el mayor número de ventajas que reporta un órgano legislativo bicameral controlado internamente y moderado, que si se tratara de un Congreso unicameral: concretamente, en la correspondencia que debe existir entre su integración y las funciones que desempeña.

La supervivencia de la Cámara alta se debe fundamentalmente a que se ha roto con la tendencia aristocratizante y de sitio de privilegio, para abrir su composición a los principios que inspiran la democracia de nuestros días. En la medida en que la soberanía popular define la integración del Senado, y en la medida en que se propicia el pluralismo de este órgano legislativo, es que se pueden justificar las funciones del Senado, con fundamento en una legitimidad democrática.

No obstante la falta de un dispositivo constitucional expreso que otorgue a la Cámara de Senadores un carácter representativo específico, en la actual realidad política de nuestro país, ésta desempeña un nuevo papel determinado por la tendencia democrática del pluralismo político. Ha pasado de ser una Cámara de mera representación territorial —y de formal expresión del federalismo—, a una Cámara de auténtica representación popular, merced a su forma de integración.

De conformidad con lo establecido por el artículo 41 constitucional, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo debe realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; específicamente en el caso del Senado, dicha elección se realiza directamente por el cuerpo electoral en las entidades federativas, en que tres cuartas partes de sus integrantes se eligen localmente, pero no por ello podemos afirmar que represente a dichos entes federados.

Al respecto, el vigente artículo 56 constitucional reformado en agosto de 1996, dispone el modo en que se ha de integrar la Cámara alta de nuestro Congreso General; dicho precepto dispone lo siguiente:

“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,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

De lo anterior podemos advertir tres sistemas para la elección de senadores en México, los cuales son el de mayoría relativa (se eligen 64 integrantes por medio de este sistema), el de primera minoría (32 integrantes), y el de representación proporcional (32 integrantes); éste último sistema resulta novedoso en tratándose del Senado, y con la inclusión de dichos sistemas se rompe definitivamente con el atavismo de la llamada representación territorial tornándola netamente popular, permitiendo la existencia de una Cámara de Senadores plural que alberga en su seno una diversidad ideológica, gracias al acceso de candidatos pertenecientes a partidos políticos minoritarios.

"Una primera consecuencia es que el principio de representación paritaria de las 32 entidades federativas, que tradicionalmente había caracterizado la conformación del Senado, deja de aplicarse en todo su rigor y extensión, pues ahora sólo 96 de los 128 senadores responden plenamente a esta lógica, en tanto que los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional.

En segundo término, además de que la representación paritaria de las entidades federativas se aplica sólo a 96 de los 128 senadores, al corresponderle a cada una de ellas la elección de tres senadores, tenemos ahora que dos de ellos serán elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa (anteriormente eran tres), en tanto que el tercero será asignado a la primera minoría, es decir, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate (se conserva esta fórmula que fue incorporada por la reforma constitucional de 1993)."¹⁴²

¹⁴² El sistema político electoral mexicano. AGORA NET 97-2000. México. internet: <http://www.agora.org.mx/documentos/sistema.html#7legis>, consultado el 15 de mayo de 2002.

En consecuencia, los senadores electos mediante los sistemas de mayoría relativa y de primera minoría, aunque son electos en las entidades federativas, consideradas como circunscripciones territoriales para efectos electorales, no representan a los Estados. Esto se reafirma con el hecho de que no se trata de expresar la voluntad del Estado correspondiente, sino la de los ciudadanos electores residentes en ellos, que finalmente contribuirá para la formación de la voluntad del Estado federal; a esta apreciación, se suma la circunstancia de que cada senador al interior del órgano legislativo emite su voto individualmente y no por "su" Estado, situación que con la introducción del sistema de representación proporcional para su integración resulta imposible, considerando que los miembros electos mediante este sistema se eligen a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En definitiva, no obstante la inclusión de senadores electos mediante el sistema de representación proporcional para integrar la Cámara alta, México en la actualidad sigue conservando las características de un Estado federal, que buscó una representatividad más plural y que existiera una mayor discusión en los asuntos de su competencia.¹⁴³

Finalmente, haremos referencia brevemente a la renovación de la Cámara de Senadores, en atención al principio respectivo dispuesto por el artículo 41 constitucional, mismo que ordena dicha renovación de los poderes federales mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Con la reforma de 1986 se ordenó que la renovación se realizara por mitad cada tres años, correspondiendo a cada Senador un periodo de seis años; a partir de la reforma constitucional de 1993 y hasta nuestros días, en tratándose de la Cámara de Senadores se prevé en el último párrafo del transcrito artículo 56

¹⁴³ AGUAYO SILVA, Javier. "Composición del Senado en los Estados Unidos Mexicanos", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.). Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Intenacional de Derecho Electoral. Tomo I, (Serie: Doctrina jurídica, núm. 12). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, pág. 32.

constitucional, que la renovación de dicha Cámara debe realizarse en su totalidad cada seis años, haciéndose coincidir dicho suceso con la elección del Presidente de la República. Esta disposición tendrá aplicación plena por primera vez para el año 2006, a partir de las elecciones federales del año 2000, al igual que las atinentes a la integración del Senado, que a partir de dicho ejercicio electoral, contemplan los tres sistemas referidos para su elección.

2. Cámara de diputados

Históricamente, y por excelencia, ésta es la Cámara que detenta la representación popular y que, por ende, emplea el mecanismo de la representación política para "hacer presentes" a aquellos que por imposibilidad material se ven impedidos para ejercitar por sí mismos el poder.

Expresamente el artículo 51 de nuestra Ley Fundamental dispone que "la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años..."

Del precepto aludido se desprende la influencia francesa que antes referimos. En este sentido, tendríamos que considerar a la Nación como un ente abstracto, distinto de la suma de sus miembros, de entre los cuales corresponde a unos cuantos la capacidad de expresarse por ella; en tal caso, necesitaríamos reconocer la existencia jurídica de la Nación, lo cual en derecho constitucional mexicano resulta ser un absurdo, pues no existe la Nación como persona, sino que se acude a dicho término en un sentido sociológico, que no denota en realidad el sentido auténtico que inspira la norma.

Luego entonces, parece existir un contrasentido entre la norma constitucional aludida y las demás que guardan relación con ella, pues incurre en una imprecisión terminológica; ciertamente busca expresar el carácter

representativo popular que detenta la Cámara de Diputados —recordemos que el titular de la soberanía en México es el pueblo y no la Nación—, y en este sentido, consideramos que radica la incorrecta designación que se hace respecto de los diputados como "representantes de la Nación", en virtud de que no representan a la Nación, (ente abstracto, irreal y sin reconocimiento jurídico-político en el ordenamiento mexicano), sino al pueblo que los eligió, como conjunto social real y activo, de quien reciben su legitimidad.

La expresión "representación nacional" guarda en sí una connotación de órgano legislativo, pero no recoge la idea de Nación como ente abstracto a ser representado, puesto que debemos tener en claro que el origen inmediato de la soberanía es el pueblo, luego entonces, debemos considerar que en el ordenamiento constitucional mexicano se consagra una soberanía popular y no nacional, que se ejerce institucionalmente a través de las instancias correspondientes.

De acuerdo con la convicción que nos permitimos emplear en la realización del presente trabajo, es importante destacar la diferenciación anterior, porque la democracia que se busca construir en el entorno jurídico-político mexicano debe responder a los planteamientos de interés general con suficiente sustento, tanto material como formal, y no a declaraciones dogmáticas confusas que no corresponden a la actual realidad y que bien pueden ser utilizadas para negar al auténtico titular de la soberanía su derecho a gobernarse.

La Cámara de Diputados resulta ser un órgano de composición plural que busca aglutinar las diversas corrientes ideológicas de los distintos sectores que componen al soberano. Tan es así, que la integración de dicho órgano del Congreso General se ha ido adecuando con el paso del tiempo, respondiendo a demandas reales que buscan conseguir la representatividad de todos los sectores populares, incluyendo diversos mecanismos que permitan traducir de manera fidedigna aquellas demandas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación con la integración de la Cámara de Diputados, el artículo 52 constitucional establece:

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

La elección de los 300 diputados federales mediante el sistema de mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales, en que se divide el territorio mexicano para tales efectos. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se calcula dividiendo la población total del país entre dicho número de distritos, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada diez años (párrafo primero del artículo 53 constitucional).

Es importante destacar que de conformidad con la disposición constitucional referida en el párrafo precedente, bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría; esto es, deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales.

El criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

La elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados (párrafo segundo del artículo 53 constitucional).

Las reglas básicas a que debe sujetarse la designación de diputados se contienen en el artículo 54 constitucional, principalmente por lo que se refiere al sistema de representación proporcional; en resumen, podemos desprender las siguientes:

- a) Para que un partido político obtenga el registro de sus listas regionales debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales (fracción I).
- b) Para adquirir el derecho a que le sean atribuidos diputados de representación proporcional, todo partido político debe alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (fracción II).
- c) Sobre esta base, la Constitución Federal ordena que al partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores se le asignen diputados de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional y, en principio, de manera independiente de las diputaciones de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos (fracción III).
- d) No obstante, el texto constitucional incorpora un mandato respecto a la integración de la Cámara de Diputados al disponer que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y de representación proporcional (fracción IV).
- e) Adicionalmente, como resultado de la reforma de 1996, se incorpora una disposición constitucional especialmente novedosa y relevante orientada a garantizar una mayor proporcionalidad en la relación votos-escaños, al prescribir que, como regla general, un partido político no podrá contar con un número de diputados –por ambos principios– que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida (fracción V).

La propia norma constitucional prevé como situación excepcional, aquella en la que un partido político obtenga, por sus triunfos de mayoría relativa en distritos uninominales, un porcentaje de curules sobre el total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%, único caso en que no se aplicaría la disposición de referencia (fracción V).

- f) Finalmente, en los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V del precepto en comento, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos (fracción VI).

De esta forma, los principios de pluralidad y proporcionalidad en la integración partidista de la Cámara de Diputados quedan asegurados, en primer término, por un límite máximo de representación de la fuerza de mayoría que en ningún caso puede ser superior al 60% de los lugares, pero también, por el hecho de que, como regla general, en ningún caso el eventual nivel de sobrerrepresentación de un partido político puede ser superior al 8%.

Queda plenamente ratificado que ningún partido político podrá contar por sí solo con la mayoría calificada de dos tercios de los escaños de la Cámara de Diputados (333) requerida para introducir cambios o adiciones al texto constitucional. Desde 1993, toda reforma constitucional debe ser resultado de un proceso de concertación y acuerdo pluripartidista o que, al menos, involucre a dos fuerzas políticas distintas, cuya suma de votos implique la mayoría calificada requerida.

B. Regulación en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

1. La Ley Orgánica de 1979 y sus reformas de 1994

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la elección de integrantes de la Cámara de Diputados se efectuaba solamente a través del sistema de mayoría relativa, de modo que no existía representación canalizada a través de los partidos políticos minoritarios.

Fue solamente hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de junio de 1963, que se otorgó representación a las fuerzas políticas partidistas minoritarias a través de una figura que se denominó "diputados de partido."¹⁴⁴ Por primera vez se modificaba el sistema representativo consagrado en nuestra Ley Fundamental de 1917, y aunque si bien se trató todavía de un sistema básicamente mayoritario, se observó la preocupación de suplementarlo con técnicas que se acercaron bastante al sistema de representación proporcional.

El 6 de diciembre de 1977 surge otra muy importante reforma constitucional, con la que se suprime la figura de los "diputados de partido" y se establece un sistema mixto para la elección de diputados: al lado del predominante sistema de mayoría relativa se establece por primera vez el sistema de representación proporcional, y se otorga reconocimiento constitucional a los partidos políticos.

¹⁴⁴ Ciertamente se toma una proporción de la votación total —en principio el 2.5%, y luego el 1.5%— para determinar qué partidos políticos deben estar representados en la Cámara de Diputados, bajo este sistema, y un porcentaje también —el 0.5%— para precisar el número de diputados de partido, desde cinco hasta un tope máximo de veinte, que incluye los diputados de base que obtengan los partidos por el sistema electoral mayoritario. Pero desde luego el elemento principal que impide al sistema ser proporcional es el tope máximo de los diputados de partido y el hecho de que en caso que un partido obtenga veinte o más diputados de base no se beneficia con el sistema de representación minoritaria. Así pues, en el supuesto de que los partidos obtuvieran todos una representación de base de más de veinte diputados, el sistema cesaría automáticamente de operar, rigiendo entonces el sistema mayoritario puro y simple. MADRID HURTADO, Miguel de la. "Reformas a la Constitución Federal en materia de representación". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México, D.F.), tomo XIII, núm. 50, abril-junio, 1963, págs. 337-358.

De la exposición de motivos que envió el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, en materia de representación política nos permitimos destacar lo siguiente:

"(...).

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

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

(...).

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías."¹⁴⁵

En esencia, se buscó introducir de manera institucional en el órgano de representación popular, los avances correspondientes al perfeccionamiento de las instituciones democráticas y otorgar mayor impulso a la nueva cultura política en favor de sectores sociales abandonados políticamente, cuya opinión discrepante empezó a considerarse formalmente a través de los partidos minoritarios que comenzaban a ganar escaños en la Cámara baja.

Es dentro de este entorno político que aspiró a la renovación, a raíz de esta gran reforma política, que se expide la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25

¹⁴⁵ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Poder Ejecutivo Federal. "Exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas constitucionales enviada al Congreso General, el 6 de octubre de 1977". Fungió como Cámara de origen la de Diputados. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, consultado el 30 de mayo de 2002.

de mayo de 1979,¹⁴⁶ misma que en materia de representación política respondió a las reformas constitucionales impulsadas por el Ejecutivo, y en la que se consagró a la letra la nueva integración de la Cámara de Diputados del órgano legislativo federal: 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El 15 de diciembre de 1986 se realiza otra reforma constitucional en la materia. Con dicha reforma se aumentó de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, dejando en 300 el número de diputados electos por mayoría relativa. Esta reforma es relevante porque además introduce lo que se conoció como "cláusula de gobernabilidad."¹⁴⁷

Con otra reforma constitucional, el 3 de septiembre de 1993 "se eliminó en cierto modo dicha 'cláusula', pero no totalmente, ya que el partido mayoritario no podrá obtener más de trescientos quince escaños, si obtiene más del 60% de la votación total, ni más de trescientos, si obtiene menos del 60% de la votación total, con lo cual el partido mayoritario no puede llegar a constituir una mayoría absoluta..."¹⁴⁸

En relación con la materia que a nosotros interesa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció del siguiente modo al emitir jurisprudencia,

¹⁴⁶ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

¹⁴⁷ Esta "cláusula" consiste en que si uno o dos partidos logran 35% o más de la votación nacional pero ninguno alcanza 251 constancias de mayoría (para entonces la Cámara de Diputados ya se integraba con 500 diputados, lo cual significaba alcanzar una mayoría absoluta), al que tenga más constancias de mayoría se le asignan diputados de representación proporcional hasta alcanzar 251 lugares de la Cámara. Adicionalmente a esos 251 se le asignan dos más por cada punto porcentual que rebase de 35%, hasta menos de 60%. Este sistema permite que un partido mayoritario tome las decisiones en la Cámara, garantizando el gobierno de ésta y su operación estable. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "El sistema representativo mexicano". *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (México, D.F.), 1ª época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, págs. 9-25.

¹⁴⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. *op. cit.*, pág. 88.

critério que nos sirve para ilustrar lo hasta aquí mencionado con respecto al sistema denominado "cláusula de gobernabilidad":

"Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIII, Mayo de 2001
Tesis: P./J. 73/2001
Página: 625

CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASI CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLITICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES). A partir de 1963 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido importantes reformas, principalmente en sus artículos 41, 52, 54 y 116, que en el sistema político electoral han tenido la finalidad de lograr una mayor participación de los partidos políticos en la vida democrática del país. Dentro de esa directriz, respaldada por las fuerzas populares, se introdujo, primero, la figura de los "diputados de partido", que permitía destinar un número determinado de escaños en el Congreso de la Unión a los partidos que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de votación nacional en las elecciones. Esta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación. No obstante, aún existía la llamada "cláusula de gobernabilidad" que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Estos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica.

Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 73/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de dos mil uno.¹⁴⁹

Siguiendo la prelación de reformas constitucionales respecto de nuestro tema, y teniendo en consideración la evolución que ha observado el sistema democrático mexicano, a continuación nos permitimos citar las palabras asentadas por la Doctora Pedroza de la Llave, ya que sintetizan de manera conveniente nuestro parecer en relación con las reformas acaecidas en el año de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General, que concretaron las reformas constitucionales del año anterior en la materia que nos ocupa:

"... el 20 de julio de 1994, fue publicado el Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos considerado, por algunos, como la "Nueva Ley Orgánica del Congreso" y, para otros, simplemente como reformas a la Ley de 1979... Al igual que el texto de 1979, y en su mayor parte, también la reforma de 1994 consistió en modificaciones y adiciones que se refirieron a la *transcripción de las reformas constitucionales, o adecuación a las mismas, que se dieron a lo largo de 1982 a 1993.*"¹⁵⁰

En fin, y en función de las disposiciones constitucionales vigentes en aquel momento, esta ley introdujo importantes reformas al sistema jurídico-político mexicano, reflejo de una serie de modificaciones principalmente en la integración del Poder Legislativo en el orden federal que respondió a las demandas en materia representativa.

¹⁴⁹ *Ius 2001*, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de tesis, actualizado a marzo de 2002. México, consultado el 14 de mayo de 2002.

¹⁵⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. "La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (México, D.F.), nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000. Instituto de Investigaciones Jurídicas, internet: <http://www.juridicas.unam.mx>, consultado el 5 de mayo de 2002. Las cursivas son nuestras.

Por otra parte, la Cámara de Senadores también se vio afectada con cambios que, como dijimos y citamos textualmente, a la ley orgánica del Congreso General de 1979 —y sus reformas de 1994— pasaron textualmente las reformas constitucionales del periodo aludido.

Como originalmente se estableció en el artículo 56 constitucional, la integración de la Cámara de Senadores se mantuvo durante largo tiempo en la elección de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal (en total 64 miembros); sin embargo con la reforma constitucional de 1993 se modificó su composición para quedar de la siguiente manera: quedaría integrada por 96 miembros electos según el principio de mayoría relativa, tres por cada Estado y tres por el Distrito Federal, y 32 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacionales votadas en una circunscripción plurinominal (dando un total de 128 individuos). Por último, el vigente párrafo primero del artículo 56 constitucional reformado el 22 de agosto de 1996, dispone el modo en que se ha de integrar la Cámara alta de nuestro Congreso General.¹⁵¹

También el sistema de renovación del Senado fue objeto de modificaciones. En este sentido, con las reformas constitucionales de 1986 se eliminó el sistema de renovación total cada seis años, para regresar al procedimiento clásico plasmado en el texto original de la Constitución de 1917: se renovaría el Senado por mitad de los integrantes de la Cámara cada tres años.

En su momento, esta reforma respecto del Senado buscó la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia, un mayor peso político para esta Cámara, reforzando los lazos de unión entre sus integrantes y el electorado, ya

¹⁵¹ *Id. supra* apartado denominado "I. Cámara de senadores".

que se argumentó la actualización del debate interno gracias a los planteamientos renovados recogidos durante la campaña electoral intermedia.

Estos cambios duraron poco tiempo, ya que con la aludida reforma constitucional de 1993 se regresó al sistema de renovación total cada seis años, bajo el argumento de que el nuevo sistema mixto para la integración del Senado, sería incompatible con un sistema de renovación por mitad cada tres años; ello por la imposibilidad de dividir la elección de tres senadores de mayoría relativa y la dificultad que para conseguir los efectos de la representación proporcional implicaría la elección de 16 senadores por este último principio.¹⁵²

2. La nueva Ley Orgánica de 1999

Hacia 1995, dentro de un entorno de diálogo nacional entre el Ejecutivo Federal y las diferentes fuerzas políticas con representación en el Congreso General —a lo que se llamó mesa central para la reforma política del Estado—, se asumió el compromiso de contribuir a la transformación de las instituciones políticas; de ello destacamos la pretensión de fortalecer la independencia del Poder Legislativo y garantizar su integración atendiendo los legítimos reclamos del pluralismo político para traducir de manera fidedigna las distintas corrientes ideológicas.

Dicha reforma política del Estado mexicano trajo como resultado la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996 en materia electoral, misma que actualmente rige el sistema de representación política en México. Este proceso de reforma comprende cambios e innovaciones entre los que destacan, de nueva cuenta, la composición de los

¹⁵² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. "Exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas constitucionales tramitada el 16 de agosto de 1989". Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, consultado el 30 de mayo de 2002.

órganos de representación —específicamente la eliminación de la "cláusula de gobernabilidad" que afectaba la integración de la Cámara de Diputados, y la introducción del sistema de representación de primera minoría para integrar la Cámara Alta—, y el fortalecimiento de un régimen de partidos políticos que permite una configuración cada vez más competitiva en el ámbito electoral.

Es a raíz de esta reforma constitucional que se expide la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de septiembre de 1999.¹⁵³

Principia esta ley enunciando, al igual que la Constitución Federal, que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 1º, numeral 1). Por lo que respecta a la integración de dichas Cámaras del Congreso General, expresamente en el artículo 2º, numeral 1 se hace un reenvío a lo dispuesto por los artículos 52 y 56 constitucionales, por lo que remitimos al lector a los apartados precedentes correspondientes, pues allá se hizo una breve referencia.

Ahora bien, dentro de la actual ley orgánica del Congreso General se regulan de manera mejor estructurada que en la anterior, algunas figuras que al interior de nuestro Poder Legislativo permiten desarrollar técnica y materialmente funciones de representación política. En este sentido advertimos la regulación de los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política y las Comisiones existentes en cada una las Cámaras. Nos referiremos brevemente a cada una de dichas figuras.

¹⁵³ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

Los *Grupos Parlamentarios* son las formas de organización que pueden adoptar —según se trate de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores—, los parlamentarios "que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión."¹⁵⁴

Estas agrupaciones dentro de las Cámaras del Congreso General, desarrollan actividades políticas tendientes a la consecución de fines específicos en función de la corriente ideológica que sostienen, principalmente determinada por el partido político al que pertenecen los parlamentarios. Materialmente, en ello radica la importancia y el peso político de los Grupos Parlamentarios, pues constituyen uno de los últimos reductos del ejercicio de la labor representativa, al constituir vínculos y auténticas células de poder al entablar las negociaciones inherentes a las tareas legislativas dentro de la respectiva Cámara.

De hecho, puede decirse que la agrupación parlamentaria constituye en verdad una extensión del partido, con la consiguiente preponderancia de éste sobre aquél; "los Parlamentos no actúan ya como voluntades libres..., actúan de hecho, simplemente como portavoces de su propio partido, como sometidos a la disciplina del grupo o de la fracción, eventualmente sometidos incluso a la disciplina, no ya del grupo o de la fracción sino de los órganos directores del partido que actúan fuera del ámbito parlamentario."¹⁵⁵

Algunas razones prácticas que pueden explicar el fenómeno descrito, son las siguientes:¹⁵⁶

¹⁵⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, pág. 186.

¹⁵⁵ RUBIO LLORENTE, Francisco. "El Parlamento y la representación política". I Jornada de Derecho Parlamentario, vol. I. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 157. Cit. por SOTELO ROSAS, Cuauhtémoc. "Los grupos parlamentarios y la representación política en el Estado representativo actual" *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México, D.F.), tomo XLVI, núms. 207-208, mayo-agosto, 1996, págs. 201-213.

¹⁵⁶ SOTELO ROSAS, Cuauhtémoc. *op. cit.*, págs. 207 y 208.

- El partido designa al candidato, lo incluye en las listas electorales, lo apoya con su programa político y lo hace ganar en las elecciones bajo su patrocinio económico.

- Dado lo anterior y contando con el deseo del parlamentario de continuar en ascensión y no truncar su carrera política, éste se convierte en un agente del partido político que lo designó, y al interior de la Cámara se convierte en una pieza de la maquinaria del Grupo Parlamentario, destinada a hacer valer institucionalmente el conjunto de intereses colectivos que le han dado origen.

- Los partidos fijan varios mecanismos destinados a establecer una supremacía sobre los grupos. El más representativo resulta ser el que para acceder a un puesto de elección popular, el parlamentario tiene que haber ocupado antes una determinada posición en el partido o viceversa.

- El partido subordina a los parlamentarios —como afiliados— a sus órganos rectores y limita su presencia en los organismos de dirección de la asociación.

- Las cuotas aportadas por los parlamentarios a su partido.

En síntesis, existe una indudable preponderancia del partido sobre el Grupo Parlamentario, misma que incide directamente en la conformación de la actividad representativa llevada a cabo por los legisladores, que, en consecuencia, se verá reflejada en la formación de la voluntad estatal proveniente de la actividad legislativa.

Dentro de esta tónica, la ley orgánica del Congreso General propicia cierta autonomía en la toma de decisiones del respectivo Grupo Parlamentario, —merced a su reconocimiento constitucional—, y también canaliza institucionalmente las prácticas que en el devenir histórico se han consolidado, pero todo ello bajo la

directriz fundamental del partido político respectivo, obligando a la existencia de una rígida disciplina entre sus miembros.

Remitiéndonos al marco normativo de los Grupos Parlamentarios, los artículos 70 constitucional y 26, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen el fundamento para la existencia de estas agrupaciones dentro de la Cámara de Diputados;¹⁵⁷ el numeral 2 de dicho artículo legal establece que por lo menos deberán estar integrados con cinco diputados, y habrá un solo grupo parlamentario por cada partido político; y, de acuerdo con el numeral 3 del mismo, cada grupo deberá entregar a la Secretaría General en la primera sesión ordinaria de la Legislatura la documentación ahí señalada para efectos de su constitución.

Cada Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados tiene un coordinador que expresa la voluntad de la agrupación, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (artículo 27, numeral 1 de la ley orgánica).

De acuerdo al número de integrantes del grupo, la Junta de Coordinación Política debe acordar la asignación de recursos y locales adecuados (artículo 29, numeral 1 de la ley orgánica). Los espacios en el Salón de sesiones serán distribuidos por la Mesa Directiva de la Cámara, de manera que los integrantes de un mismo Grupo Parlamentario se ubiquen en un área regular y continua (artículo 29, numeral 3 de la ley orgánica).

¹⁵⁷ La composición de los Grupos Parlamentarios de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados es la siguiente: PRI 209 integrantes; PAN 207; PRD 52; PVEM 16; PT 8; CDDPN 1; PSN 3; PAS 2, e independientes 2. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Página de internet, <http://www.camaradediputados.gob.mx/index1.html>, consultada el 19 de mayo de 2002

Finalmente, los diputados que decidan no pertenecer a un Grupo Parlamentario, serán considerados como "diputados sin partido", a quienes se guardarán las mismas consideraciones que a los demás legisladores, debiendo contar también con apoyo conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones como representantes populares (artículo 30, numeral 1 de la ley orgánica).

Por su parte, la Cámara de Senadores también cuenta con Grupos Parlamentarios, y su fundamento legal lo encontramos en el artículo 71, numeral 1 de la ley orgánica.¹⁵⁸ Las reglas enunciadas respecto de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados en relación con la integración, constitución, coordinación, y en este caso, los "senadores sin partido", también aplican respecto de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Senadores (artículos 71 a 76 de la ley orgánica).

La *Junta de Coordinación Política* en cada una de las Cámaras del Congreso General, expresa la pluralidad en cada una de ellas, y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos y adoptar decisiones constitucional y legalmente establecidos (artículos 33, numeral 1 y 80, numeral 1 de la ley orgánica, respectivamente). El líder de cada "bancada parlamentaria", expresa ante este órgano, la opinión y los acuerdos tomados al interior de su agrupación, que principalmente buscan dar solución a los conflictos y evitar que los trabajos legislativos se detengan o se tornen lentos.

La Junta de Coordinación Política se integra en cada una de las Cámaras con los coordinadores de los respectivos Grupos Parlamentarios, y tratándose de la Cámara de Senadores, adicionalmente serán integrantes de la misma dos

¹⁵⁸ Consideramos que aún cuando esta figura no cuenta con fundamento constitucional, si resulta conveniente su inclusión en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: en tales condiciones, sería pertinente su regulación a nivel constitucional.

senadores por el Grupo Parlamentario mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura (artículos 31, numeral 1 y 81, numeral 1 de la ley orgánica).

Será presidente de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados, por el término de una legislatura, el coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara (artículo 31, numeral 2 de la ley orgánica), y si no se tuviere dicha mayoría, la presidencia será anual, encomendándose sucesivamente a los coordinadores de los Grupos Parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren (artículo 31, numeral 3 de la ley orgánica); tratándose de la Cámara de Senadores, lo será por el término de una legislatura, el coordinador del Grupo Parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta (artículo 81, numeral 4 de la ley orgánica), y de no contarse con dicha mayoría, la presidencia será ejercida anual y alternadamente, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos el 25% del total de la Cámara; el orden será determinado por el coordinador del Grupo Parlamentario de mayor número de senadores (artículo 81, numeral 5 de la ley orgánica).

Por último, las *Comisiones* al interior de cada una de las Cámaras del Congreso General, son órganos constituidos —acorde con un principio de división del trabajo—, con el objeto de que desarrollen las funciones y atribuciones constitucionales y legales propias de la institución representativa, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.

"Las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.¹⁵⁹

La creación y el tipo de Comisiones establecidas en la ley orgánica para cada una de las Cámaras se realiza atendiendo diversos criterios; en el Congreso General existen las siguientes: Ordinarias (que generalmente se corresponden con alguna rama de la Administración Pública), Especiales y de Investigación (artículos 39 a 42 respecto de la Cámara de Diputados, y 85 a 103 respecto de la Cámara de Senadores, de la ley orgánica).

La Integración de las Comisiones parlamentarias en cada una de las Cámaras es diferente, pero el común denominador se encuentra en la pretendida pluralidad y eficacia parlamentaria que se busca en su composición, misma que debe responder a criterios de proporcionalidad en relación con la Integración del Pleno de la Cámara correspondiente, y evaluación del perfil profesional y la experiencia de sus miembros. "Ambos propósitos se confirman en la fijación de límites al número de sus integrantes y pertenencia a estos cuerpos. La especialización es apoyada tanto con la duración trianual del encargo como con el perfil particular de los asuntos bajo su jurisdicción."¹⁶⁰

Tratándose de la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias tendrán hasta 30 miembros y el encargo durará toda la legislatura; en el Senado, las comisiones ordinarias tendrán hasta 15 miembros y la duración del cargo también durará toda la legislatura (artículos 43, numeral 1 y 104, numeral 1 de la ley orgánica). Es importante destacar que la integración de las comisiones en una y otra Cámara, se realiza en función del peso político de los partidos que lograron representación; la respectiva Junta de Coordinación Política deberá tomar en

¹⁵⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo III, Buenos Aires, Driskill, 1985, pág. 371, por ROMERO, César Enrique. Cit. por BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho parlamentario, 3ª reimp., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1995, pág. 235.

¹⁶⁰ BEJAR ALGAZI, Luisa. La reforma institucional del Poder Legislativo en México. "IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, del 6 al 9 de febrero de 2001. Internet: <http://www.juridicas.unam.mx>, consultado el 8 de febrero de 2002.

cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones (artículos 43, numeral 2 y 104, numeral 2 de la ley orgánica).

De lo anterior es importante destacar que dentro de las Cámaras del Congreso por lo que se refiere al sistema de comisiones, debe reproducirse la división partidaria de cada Cámara pero al mismo tiempo ofrecer al partido mayoritario (si es que existe), el control sobre las comisiones.

Para finalizar el presente apartado, debemos mencionar que la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en términos generales, tiene por objeto propiciar un ambiente de colaboración política, así como la negociación entre las distintas fuerzas partidistas con presencia en ambas Cámaras. No obstante lo anterior, debemos poner de manifiesto que

“... escasamente promueve la independencia de los grupos parlamentarios con respecto al liderazgo de su partido, y menos la capacidad de respuesta de los legisladores a las demandas de sus electores, situación que bien puede contribuir a cimentar una representación con serias deficiencias en su carácter democrático.

... aunque los mecanismos básicos para facilitar el manejo del conflicto y alentar la colaboración entre distintas fuerzas políticas han encontrado buena acogida en el marco normativo interno del Congreso, sus disposiciones apenas comienzan a arraigarse en el comportamiento de los legisladores... En este contexto, en el horizonte surgen varias incógnitas que sólo podrán ser despejadas en el futuro.”¹⁶

C. Regulación en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934

Al ser parte integrante del marco jurídico que regula el funcionamiento del Congreso General, nos vemos en la necesidad de hacer una breve referencia al

¹⁶ BEJAR ALGAZI, Luisa. *op. cit.*

reglamento que intitula este apartado en la materia que nos interesa, aunque se trate de un cuerpo normativo netamente operativo respecto del funcionamiento del órgano legislativo.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de marzo de 1934,¹⁶² y su última reforma el 27 de noviembre de 1981.

A nuestro parecer son dos aspectos los que, aunque no de manera directa, se regulan y vinculan con la representación política dentro del reglamento de mérito: uno se refiere a la iniciativa de las leyes y otro a las discusiones y revisiones de los proyectos legislativos dentro del Congreso General.

De conformidad con el artículo 55 del reglamento y en consonancia con la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso General y a las legislaturas de los Estados. Dichas iniciativas deben pasar desde luego a la Comisión que corresponda (artículos 56 y 57), y esta debe dictaminar la iniciativa de ley presentada para efecto de que la misma pueda ser discutida, en cuyo caso, deberá observarse indefectiblemente el proceso legislativo.

En relación con este tópico, nos llama la atención el contenido del artículo 61 del reglamento, el cual literalmente dispone:

"Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

¹⁶² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de leyes. México, consultado el 26 de abril de 2002.

De la lectura del precepto transcrito, se colige la reglamentación, y por ende, la formal existencia de un medio de participación para los particulares, corporaciones y autoridades sin derecho a iniciativa legislativa, que bien puede servir como canal para elaborar propuestas o peticiones vinculadas con un tema específico de su interés para efecto de que el órgano legislativo lo tome en consideración si es el caso y se pronuncie en consecuencia. No se trata de otorgar iniciativa legislativa a los particulares, pero sí de que los representantes en el órgano legislativo tengan presentes los planteamientos que inquietan a la ciudadanía, a fin de traducir de manera fidedigna sus intereses y de algún modo reparar las deficiencias de que pueda ser objeto el sistema representativo.

Debemos precisar que al interior de las Cámaras del Congreso General, el órgano a cuya discreción queda sometido dicho pedimento es la Comisión correspondiente, pues dada la naturaleza del asunto de que se trate, dictaminará si son de tomarse o no en consideración dichas peticiones.

De las anotaciones previas se advierte lo siguiente: al resultar evidente el casi nulo desconocimiento del contenido de esta disposición, la ciudadanía se halla en imposibilidad fáctica para hacer los pedimentos que legítimamente está en posición de elaborar, y si a esta circunstancia agregamos el hecho de que la falta de una reglamentación adecuada para canalizar las peticiones legislativas de la ciudadanía, es decir, la inexistencia de una normatividad a nivel legal que le dé fuerza y soporte a la disposición contenida en el precepto referido, llegamos a la conclusión de que se trata de una disposición sin aplicación y sin sustento legal alguno; en todo caso estaríamos frente a una figura inconstitucional.

Precisamente porque la figura aludida de la petición por parte de particulares y autoridades sin derecho a iniciar leyes es un incipiente modo de participar directamente en la formación de leyes y, por tanto, de intervenir directamente en la toma de decisiones, es que consideramos vinculada la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presente disposición a la representación política, ya que se busca complementar un sistema que hoy en día atraviesa por una crisis y se encuentra sujeto a duras críticas. Si bien no tiene un sólido fundamento legal y resulta prácticamente imposible su aplicación práctica, se dejan entrever postulados que permiten la participación directa de la ciudadanía.

Por otra parte, las discusiones (artículos 95 a 134 del reglamento) y la revisión de los proyectos de ley (artículos 135 a 145), constituyen otra manifestación de representatividad; bástenos aquí mencionar que deben observarse reglas que garanticen un debido pronunciamiento producto del proceso legislativo, y en esencia, se aplique un principio de igualdad en cuanto a la expresión de la pluralidad de ideologías que tienen cabida en cada Cámara, de modo que cada proyecto legislativo haya sido suficientemente discutido por los legisladores que expresen su parecer tanto a favor como en contra, a fin de que el resultado que arroje la negociación parlamentaria cuente con la legitimidad y legalidad que debe dar sustento a todo acto legislativo.

Finalmente, recogemos las ideas expuestas en la doctrina jurídica mexicana en el sentido de que resulta adecuada y necesaria la expedición de un reglamento interior para cada una de las Cámaras integrantes del Congreso General:

"Sobre este tema consideramos conveniente, coincidiendo con Orozco Henríquez, que la reglamentación conjunta tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores ya no es conveniente, ya que son cámaras distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración, requisitos de elegibilidad distintos, etcétera. Además, una regulación que data de 1934 es un tanto obsoleta e impide el desarrollo y fortalecimiento del Congreso. Y, un hecho realmente importante, es que no se cumple con lo que dispone el artículo 77 de la Constitución, es decir, que exista un Reglamento para cada una de las cámaras."¹⁶³

¹⁶³ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. "La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno". *Íbid. supra* nota 150. La autora de referencia solicita *Cp.* OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. Organización y funciones del Congreso de la Unión. "Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", UNAM, México. 1987, p. 1020.

II. La representación política y la democracia representativa en los órganos Legislativos de las entidades federativas y el Distrito Federal

Al tocar el tema atinente a la representación política, surge la necesidad, además de referirlo al Poder Legislativo de la Federación, de encuadrarlo al ámbito de los gobiernos locales de las entidades federativas que componen los Estados Unidos Mexicanos, pues también en ellos se aplica el principio de la democracia representativa dentro del régimen federado en su respectivo campo competencial. Este último aspecto es el que ofrece tintes particulares al tema en estudio, ya que el contenido de los intereses y opiniones vistos desde el ámbito local son distintos de los ventilados en el orden federal, de modo que el contenido material de la representación difiere del referido al régimen federal.

Los gobiernos locales —específicamente el Congreso local—, por su relativa cercanía a los ciudadanos, por existir circunstancias más propias, deben llevar a cabo una actuación eficaz y eficiente como titulares de la función representativa local, sin perjuicio de la existencia de canales de participación ciudadana en este ámbito; de este modo, al existir una relación más estrecha, se ponen de manifiesto relaciones y actividades políticas de diverso contenido circunscrito a la localidad, que vendrá siendo determinada entre otros factores, por los siguientes: "la historia, la geografía, sientio el territorio un elemento clave y determinante, la población, las características socioeconómicas, la cultura política, las características políticas, y en particular los diversos actores políticos y sociales intervinientes en la vida local."¹⁶⁴

¹⁶⁴ CANALES ALIENDE, José Manuel. Gobierno local y democracia. "El Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración". Universidad de Santiago de Compostela, del 18 al 20 de abril de 1990. Diputació de Barcelona, internet <http://www.diba.es/il/flixers/plm034.pdf>, consultado el 16 de marzo de 2001

El marco jurídico aplicable en el rubro mencionado, se desprende desde la Constitución Federal de 1917 en su texto vigente, mismo que desarrolla una regulación separada en tratándose de estados y Distrito Federal; nos referiremos en ese orden a las mencionadas entidades federativas.

Los principios constitucionales relacionados con el mecanismo de la representación política se desprenden, por lo que se refiere a los estados, de los siguientes preceptos de la Ley Fundamental en la parte conducente:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...

I.- (...).

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(...).

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

(...)."

"Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

(...).

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III.-(...).

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) a e) (...);

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarías de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

(...)."

"Artículo 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

(...)."

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

De la transcripción anterior se desprenden en síntesis las siguientes precisiones:

- a) Los poderes de los estados deben organizarse de acuerdo con los principios consagrados en la propia Constitución Federal y conforme a lo dispuesto por las Constituciones locales, no teniendo efectos sus respectivas leyes locales, más que en el territorio del propio estado que las expidió. Ello obedece a los postulados esenciales del federalismo.
- b) En consonancia con las disposiciones sintetizadas en el párrafo precedente, existe un principio de distribución competencial conforme al cual, todas aquellas facultades que no estén dispuestas expresamente para la Federación, se entienden reservadas para los estados, considerando que cada localidad observa situaciones propias que deben ser reguladas con cierta especificidad.

- c) Existe en el orden local la división formal *tripartita* de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- d) En cuanto al órgano legislativo local, —conformado solamente por diputados—, su integración deberá realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin reelección inmediata. El número de representantes en las respectivas legislaturas estatales, debe ser proporcional al número de habitantes de cada estado.

Con respecto al principio de representación proporcional que debe aplicarse para la conformación de los órganos legislativos locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia para fijar algunos principios generales que deben observarse en las leyes electorales locales; dicha jurisprudencia es del tenor literal siguiente:

“Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo: VIII, Noviembre de 1998.

Tesis: P./J. 69/98.

Página: 189.

MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados

independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 69/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho.¹⁶⁵

- e) Se prevé la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, y atendiendo a un principio de equidad, se dispone su financiamiento público y reglas generales cuando se trate de aportaciones particulares.
- f) Finalmente, se dispone que desde el orden municipal se regule la participación ciudadana y vecinal, considerando a nuestro parecer que es éste el régimen básico de organización política que permite mayor intervención ciudadana.

Pues bien, considerando los comentarios preliminares vertidos en este apartado y la regulación constitucional, advertimos que materialmente el desarrollo de la ciudadanía se encuentra estrechamente vinculado con un gobierno local que se presupone como una instancia de segundo orden en el ejercicio del poder¹⁶⁶ y de respuesta organizada a los asuntos públicos, siendo un espacio más de

¹⁶⁵ ius 2001. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de tesis, actualizado a marzo de 2002. México, consultado el 14 de mayo de 2002.

¹⁶⁶ Reiteramos que la instancia primaria sería el municipio, por ser la célula política por excelencia en la federación mexicana. En el presente apartado no abordaremos dicho orden de gobierno aunque sus órganos sean electos mediante procedimientos democráticos, en virtud de que no desarrollan funciones formalmente de representación política en estricto sentido.

realización de los atributos ciudadanos dentro de una democracia como la que se pretende alcanzar en el entorno político mexicano.¹⁶⁷

El gobierno en el orden local resulta vinculado con premisas tales como el autogobierno y la autonomía, caracteres que permiten la existencia de un ámbito de actuación y autodeterminación que ha de aplicar sistemas y mecanismos como el de la representación (artículo 115, párrafo primero de la Constitución Federal), inmersos en un entorno de "pertenencia" al regionalismo que los caracteriza, y que finalmente les da contenido al ser procedimientos de forma.

Dicho sentido de "pertenencia" influye de manera decisiva en el binomio ciudadanía-gobierno local, pues tratándose de la traducción de los más diversos intereses e ideologías políticas en cada uno de los estados a través de la representación política, se dará un contenido distinto en cada una de ellas en cuanto a la toma de decisiones que les atañe.

Justamente aquí —al momento de hacer valer las ideologías y con base en ellas tomar decisiones—, es donde se presentan de hecho numerosos problemas al encauzar la actividad representativa y con mayor fuerza en el orden local, pues se ve afectada por prácticas antidemocráticas que no responden a los auténticos postulados desarrollados en nuestra Constitución Federal y en los ordenamientos constitucionales locales. Algunas de dichas prácticas son el clientelismo político y el corporativismo,¹⁶⁸ que evidentemente afectan y merman los canales institucionales para el desarrollo de la actividad representativa, y en consecuencia, provocan una esporádica o casi nula participación ciudadana.

¹⁶⁷ GUTIÉRREZ LÓPEZ, Tonatiuh. Federalismo, gobiernos locales y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17. Instituto Federal Electoral, internet <http://decvyc.ifc.org.mx/federalismo.htm>, consultado el 7 de septiembre de 2001.

¹⁶⁸ Cfr. DUHAU, Emilio. Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo. "Primer Congreso: Gobiernos locales: el futuro político de México", Guadalajara, Jalisco, 23 y 24 de septiembre de 1999. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), internet: <http://portal.iteso.mx/iglom/index.htm>, consultado el 20 de marzo de 2001.

No obstante estas desventajas, es donde debe entrar en juego el pluralismo político y la negociación al interior del órgano legislativo local, para crear alternativas constructivas de solución. Luego entonces, deben generarse los consensos necesarios para procurar una suficiente "ciudadanización" en el binomio ciudadanía-gobierno local y la creación de modalidades de democracia participativa en el orden local, que vayan más allá de acciones y proyectos específicos, manteniendo paralelamente una adecuada interlocución con las distintas organizaciones sociales, todo lo cual contribuya de manera eficaz a no caer en dichas prácticas antidemocráticas.

Para terminar nuestra referencia a los estados, vale la pena enunciar algunas cuestiones que bien nos pueden servir para ilustrar nuestra postura al respecto:

"Primero. La democracia implica mayoría y minorías o múltiples minorías. Los mecanismos de la democracia participativa en el ámbito local no están exentos de este límite absoluto de la democracia (...). Por consiguiente, más allá de sus funciones consultivas y de opinión, para que los órganos de participación ciudadana puedan adoptar legítimamente decisiones vinculantes en relación con la acción de gobierno, se requiere que esté garantizada su representatividad, lo cual retrotrae el problema a la participación a través de la elección de representantes, único mecanismo conocido en las sociedades modernas para garantizar la 'representatividad' de los 'representantes' respecto de los 'representados'.

Segundo. Un problema clave de los mecanismos y órganos institucionalizados de participación ciudadana es definir de modo inequívoco, responsabilizando a la autoridad local de su aplicación, procedimientos que garanticen la conformación y funcionamiento autónomos de tales órganos y la representatividad democrática de quienes resultan investidos como "representantes" ciudadanos.

Tercero. Seguramente, el ámbito natural de la democracia participativa es el abarcado por la consulta, la opinión, la supervisión y la cogestión, siendo mucho más controvertible que deba incluir, salvo en cuestiones de importancia excepcional, mecanismos vinculantes para la definición y sanción de los planes y políticas públicas, ya que, precisamente, los ciudadanos eligen autoridades públicas por medio de procedimientos electorales y a través del mecanismo de mayoría y

minorías, para legitimar la capacidad de dichas autoridades para adoptar decisiones vinculantes.

Cuarto. Que existan formas institucionalizadas de participación ciudadana en los asuntos públicos locales, no debe implicar que las organizaciones de base, civiles y también las corporativas, surgidas al margen de los mecanismos de representación formalizados, carezcan de legitimidad y no se les deba reconocer un papel legítimo en relación con los asuntos de interés público.

Quinto. Es necesario tener en cuenta que el problema con las organizaciones corporativas no consiste en que sean la expresión organizada de intereses, sino en que tengan en la práctica la capacidad de sustituir a la autoridad pública frente al conjunto de la ciudadanía y a su propia base social; sustitución que se debe normalmente al hecho de que posean una relación privilegiada, de complicidad o fusión con la autoridad pública. Por consiguiente, el problema, en términos de la gobernabilidad democrática, no consiste en eliminar o desconocer las organizaciones corporativas, sino en despojar a sus dirigentes de sus capacidades cuasi-gubernamentales y de generar mecanismos que induzcan la representatividad democrática de sus dirigentes.

Sexto. Existen derechos que sólo pueden ser ejercidos colectivamente. Es por eso que se inventaron los sindicatos y el derecho de huelga como derecho colectivo. "Ciudadanizar" la política urbana implica, por supuesto, que la autoridad local debe ser responsable de garantizar y proteger los derechos individuales, en particular aquellos que pueden ser ejercidos en el plano local. Pero como contrapartida, es necesario reconocer que ningún intento de ciudadanización de la política urbana debería ignorar que la fortaleza de los pobres y excluidos depende de su capacidad de expresión y acción colectivas. Por consiguiente, ciertos derechos que garanticen el ejercicio de esta capacidad deben ser establecidos de modo positivo en la legislación relacionada con lo que podría denominarse el *estatuto de la ciudadanía local*.

Por último, relacionado con el punto anterior, uno de los grandes vacíos que se manifiestan en las normas jurídicas que definen el estatuto de los gobiernos locales en México (y por supuesto en muchos otros países), es que no tienen como contrapartida un estatuto de los derechos ciudadanos en el plano local relacionados con las atribuciones, competencias y obligaciones de las autoridades locales, particularmente en materia de servicios, espacios y equipamientos públicos. Se trata de un vacío que alimenta las prácticas y relaciones clientelares y la corrupción de los funcionarios, porque posibilita que el acceso a bienes y servicios básicos cuyo aprovisionamiento corresponde a los gobiernos locales y también en gran medida la obtención de permisos, licencias y concesiones cuyo otorgamiento forma parte de las atribuciones de tales gobiernos.

estén sujetos a la aplicación casulística y discrecional de los recursos de autoridad.¹⁶⁹

Finalmente, respecto del Distrito Federal, en materia de representación política, el vigente artículo 122 de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

(...).

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

(...).

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

(...).

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

¹⁶⁹ DUCHAU, Emilio, *op. cit.*

I.- Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II.- Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III.- Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV.- (...);

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

(...);

f).- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g).- (...);

h).- Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

(...);

ñ).- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o).- Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- (...).

BASE TERCERA.- (...).

BASE CUARTA.- (...).

BASE QUINTA.- (...).

D. (...).

E. (...).

F. (...).

G. (...).

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal."

Constitucionalmente el gobierno del Distrito Federal es ejercido de manera concurrente tanto por la Federación; como por los poderes locales; este sistema acarrea necesariamente algunos aspectos desfavorables.

De manera exclusiva, se faculta al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁷⁰ y en su caso de reformarlo-, conforme a las bases enunciadas en el inciso C del precepto referido. Con ello se mantiene al Congreso General con el carácter de órgano legislativo del Distrito Federal, pero

"... se estableció un sistema en el que, además de que ni los ciudadanos del D.F. ni su órgano legislativo intervienen en el establecimiento de sus derechos y reglas básicas de su gobierno local, es un sistema ineficiente para hacer frente a las necesidades cotidianas y cambiantes de la ciudad, ya que en términos prácticos, esto significa que para regular algún aspecto de su vida interna que no haya sido contemplado como una atribución explícitamente otorgada a la Asamblea,

¹⁷⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de julio de 1994, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 18 de mayo de 2002.

la ciudad deberá esperar a que el problema sea abordado y aprobado por la mayoría del Congreso de la Unión."¹⁷¹

En atención a lo anterior, tratándose de las funciones legislativa y representativa que recaen conjuntamente en el Congreso General y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo esta última el órgano local que ejerce el Poder Legislativo, ciertamente subsisten limitantes que merman la consolidación del gobierno de la Ciudad de México tanto en el aspecto competencial como en el aspecto democrático.

Nos apoyamos para afirmar lo anterior en algunas observaciones como las siguientes:

El campo en el que se debe desempeñar la labor legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se construye a las materias expresamente enunciadas en la Constitución Federal y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin poder comprender otras (artículos 36 y 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), y más aún, conforme a las reglas que la propia Constitución establece.

Concretamente en materia electoral, consideramos pertinente transcribir las disposiciones conducentes del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

"Artículo 37.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con

¹⁷¹ MARVÁN LABORDE, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (México, D.F.), núm. 4, enero-junio de 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas. internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/const/cont/4/art.art3.pdf>, consultado el 5 de junio de 2002.

registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea Legislativa podrá expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

I. a IX. (...).

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán acreditar que participan con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de

diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

(...)"

Justamente en preceptos como el transcrito es en donde se detectan normas que implican ciertas limitantes —tal y como lo hablamos mencionado—, pues si bien para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las elecciones de sus miembros deben realizarse cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley respectiva, advertimos algunos candados:

- a) Sólo podrán participar partidos políticos con registro nacional.
- b) Obligatoriaente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debere integrarse atendiendo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción electoral.
- c) Se conserva una fórmula que hoy en día puede ser calificada como arcaica, y se trata de la "cláusula de gobernabilidad"; con dicho mecanismo se puede dar el caso de asignar el 51% de los asientos de la Asamblea a un partido que sólo haya obtenido el 30% de la votación, situación que a todas luces resulta atentatoria del régimen democrático en aras de asegurar "gobernabilidad".

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

"... se repiten y acentúan las restricciones para hacer posible una ley electoral más democrática que responda a la realidad política de la ciudad: apeándose al "sistema mixto con dominante mayoritario", ideado en los años setenta por Reyes Heróles para prolongar la vida del dominio priista, se establece que la Asamblea deberá ser integrada por cuarenta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diputados de mayoría y veintiséis de representación proporcional; se repite la cláusula de gobernabilidad y se estipula que en la asignación de diputados de representación proporcional "se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes", es decir, que tienen que ser listas cerradas, con lo que deliberadamente se favorece a las burocracias dirigentes de los partidos, en detrimento del peso de la decisión de los electores en la elección de sus representantes."¹⁷²

Habiendo sido superada en el orden federal la "cláusula de gobernabilidad", resulta contradictorio que dicha forma para asegurar el gobierno de mayoría partidista, se mantenga con relación a la sede de los Poderes Federales. Si la razón que impulsa su permanencia es evitar la conformación de un órgano representativo en que ningún partido político logre la mayoría necesaria para ejercer la función legislativa de manera "gobernable", necesariamente deberá desecharse dicha postura en atención a la necesaria e irreversible tendencia pluralista que la democracia ha empezado a tomar en México, ya que inevitablemente deberá ejercitarse un gobierno incluyente que acepte la diversidad de corrientes ideológicas, lo que a final de cuentas obliga a la negociación para conseguir consensos.

Finalmente, al lado de las limitaciones enunciadas, referiremos algunas disposiciones que permiten la introducción de ciertos mecanismos para proveer una democracia participativa —complementaria de la representativa—, en la Ciudad de México. Debemos apuntar desde ahora que valoramos de manera positiva el esfuerzo de las distintas fuerzas políticas institucionalizadas para permitir la creación de un sistema de participación ciudadana, aunque hoy en día constituya material y formalmente sólo un paliativo para cubrir las deficiencias del sistema representativo del Distrito Federal, que no obstante estar dispuesto por ley, carece de aplicación práctica.

La Constitución Federal permite a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, legislar en materia de participación ciudadana (artículo 122, inciso C,

¹⁷² MARVÁN LABORDE, Ignacio. *op. cit.*

Base Primera, fracción V, inciso h), y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone lo siguiente:

"Artículo 21.- Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos."

"Artículo 22.- La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general."

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana."

En concordancia con las disposiciones referidas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en la sesión plenaria correspondiente al 26 de noviembre de 1998, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,¹⁷³ publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998; en esencia se propone reconocer los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal para participar en los asuntos públicos y de interés general de la ciudad capital, introduciendo de este modo figuras que buscan desarrollar una democracia participativa como complemento de la representativa en el ámbito local, a fin de sentar las bases que permitan a los ciudadanos participar en la toma de decisiones e incidir en la forma de actuar del gobierno capitalino.

¹⁷³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el lunes 21 de diciembre de 1998, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de leyes. México, consultado el 18 de mayo de 2002.

Para ello, dicha ley regula los siguientes mecanismos de participación ciudadana:¹⁷⁴ plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial (artículo 3°).

Cada uno de estos mecanismos tiene una regulación específica atendiendo a su naturaleza, pero no obstante la existencia legal de dichos canales de participación ciudadana, advertimos su casi total ausencia, sino es que nula, en el ámbito político del Distrito Federal. Desgraciadamente, en los últimos años gran parte de la participación ciudadana se ha desperdiciado, entre otras causas, debido al deficiente diseño legal de las normas creadas para regular estas acciones colectivas, además de la falta de difusión de una cultura cívica que permita la enseñanza de principios que conduzcan a su aplicación organizada y conforme a derecho.

Por otra parte, la ley de referencia introduce la figura de los Comités Vecinales, como órganos colegiados de representación ciudadana, cuya función principal es relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (artículo 80). Las elecciones de los Comités Vecinales estarán a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal, debiendo ser electos a través del voto libre, universal y secreto, para constituirse en cada

¹⁷⁴ La propia Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal define en su artículo 5°, fracción III, que debena entenderse por "instrumentos de participación ciudadana" a aquellos medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general.

colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional (artículo 81); serán renovados en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio del año correspondiente (artículo 83).

Todo ello es lo que establece la ley en su articulado con respecto a los Comités Vecinales, pero de hecho, no se han verificado los resultados esperados.

"Entonces, conviene preguntarnos porqué en la práctica este tipo de figuras ha fracasado. La respuesta simple es debido a que la gran mayoría de ciudadanos no conocemos quiénes son nuestros representantes vecinales, cuáles son sus funciones, y cuáles han sido sus acciones. La respuesta de fondo se explica por diversas cuestiones que están ligadas a la teoría de la democracia representativa, y que se pueden resumir en: 1) la ausencia de los partidos dificulta a los electores la ubicación de las posibles alternativas; 2) la ausencia de partidos y la no reelección de los representantes vecinales impide al ciudadano premiar o castigar su desempeño; 3) las escasas facultades del órgano de representación ciudadana hacen que el elector racional no encuentre muchos incentivos para ir a votar; y 4) la ausencia de un régimen de responsabilidad y de rendición de cuentas para los representantes vecinales, hace que no exista una verdadera relación de representante-representado."¹⁷⁵

Además del punto de vista referido, podemos aseverar objetivamente lo dicho, en atención a la más reciente reforma efectuada a la mencionada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2002; con ello, se le adicionó un artículo sexto transitorio, mismo que a la letra establece:

"Artículo Sexto.- El proceso de elección de los Comités Vecinales que conforme al artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana, debe celebrarse el 7 de julio del 2002, no se realizará hasta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establezca lo conducente en la *Nueva Ley de Participación Ciudadana*.

Los integrantes de los actuales Comités Vecinales permanecerán en el desempeño de su encargo hasta en tanto, entren en vigor las

¹⁷⁵ VARGAS VALDÉZ, José Luis. "Participación ciudadana en el Distrito Federal: un eje de la reforma política". (México, D.F.), 16 de abril de 2001. ITAM. internet http://www.itam.mx/organizacion/divisiones/dadec/derecho/htm/articulos_opinion/art16abril.pdf, consultado el 29 de abril de 2002.

reformas que determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes.¹⁷⁶

De lo anterior se concluye que es la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que reconoce tácitamente la necesidad de expedir una nueva Ley de Participación Ciudadana acorde con las necesidades y realidad política del Distrito Federal; además, consideramos necesaria la inclusión entre su articulado de los medios idóneos para llevar a cabo su contenido, llevando efectivamente a la ciudadanía a que contribuya sustancialmente a la toma de decisiones y a la conformación de la voluntad estatal en el Distrito Federal.

Teniendo en cuenta que la reforma política del Distrito Federal hoy en día ha alcanzado un nivel satisfactorio pese a la existencia de aspectos negativos en la utilización de mecanismos para integrar una democracia participativa, debemos hacer énfasis en que es muy importante comprender que cualquier tipo de intervención que se dé al electorado bajo supuestos de democracia participativa, debe estar apegada a derecho, y que ni aún con el consentimiento del pueblo pueden pasarse por alto las disposiciones constitucionales y legales establecidas.¹⁷⁷

III. Figuras conexas a la representación política

A. Los partidos políticos

Insistimos en nuestra convicción de que la participación ciudadana como elemento esencial legitimador del poder, resulta consustancial a la democracia contemporánea. Por ello, resulta fundamental la intervención directa de los ciudadanos y su actuación a través de representantes. De aquí que la

¹⁷⁶ Las cursivas son nuestras.

¹⁷⁷ CARBONELL, Miguel. "El plebiscito en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". *Anuario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (México, D.F.), nueva serie, 1998, pág. 122.

representatividad y la responsabilidad que se busca sean contenido del mecanismo formal de la representación política, alcancen su consolidación al asegurar la expresión de las distintas concepciones e ideologías respecto de los asuntos públicos; en atención a este objetivo, debe quedar manifiesto expresamente el pluralismo político de la sociedad, organizado hasta hoy en día institucionalmente a través de los partidos políticos.

Podemos afirmar que en la actualidad, cualquier régimen democrático tiene como base fundamental de su sistema político a dichas agrupaciones políticas.

A través de dichas entidades, han de ser traducidas las diversas ideologías populares para institucionalizarlas dentro de los órganos de representación popular, y postulados de manera preferencial aquellos individuos que aspiran al desempeño de algún cargo de elección y representación popular.¹⁷⁸

De este modo, en el ordenamiento constitucional mexicano se ha institucionalizado la existencia de los partidos políticos, mismos que constituyen —o debieran constituir— el vínculo entre los ciudadanos y el gobierno para proveer una relación activa y ordenada, además de constituir un canal que sirva de cauce para manifestar las necesidades e inquietudes populares.

De conformidad con las premisas generales esbozadas, nuestra Constitución Federal vigente regula en su artículo 41 a dichas organizaciones políticas, mismas que deberán contribuir para la renovación del Poder Legislativo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. En dicho precepto

¹⁷⁸ Para hacer énfasis en la importancia señalada, nos permitimos referir dos puntos de vista al respecto: "Los partidos son al organismo gubernamental moderno, lo que el vapor a la locomotora, los tendones y los huesos al cuerpo humano. Transmiten la fuerza motriz y señalan la dirección en que han de actuar los órganos". en BRYCE, La République américaine, t. III: Le système de partis, c. LIII. "Los partidos son indispensables en una democracia: lo prueba la historia, mostrando que el desenvolvimiento de las grandes democracias ha coincidido con el desarrollo de los partidos políticos. En ellos toman conciencia los ciudadanos de sus diversas opiniones políticas. En este sentido, es verdad, como suele decirse, que la democracia es el régimen de los partidos, 'en oposición a las dictaduras que son el régimen de un hombre'", en VEDEL, G. Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris-Sirey, 1949. Ambos Cit. por IZAGA, P. Luis, Elementos de derecho político, Tomo II, 2ª ed. correg., Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952, pág. 170.

constitucional se establece que los partidos políticos son entidades de interés público, y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

Además, se prevé en dicho dispositivo constitucional que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley, misma que deberá señalar además las reglas a que se sujetará su financiamiento y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Del precepto referido concluimos que los partidos políticos en el entorno jurídico mexicano son entidades de carácter instrumental, cuya finalidad es traducir la expresión política del pueblo, y sin las que sería imposible dar coherencia y organización al ejercicio del poder. Aún más, si los partidos concurren a la formación de la voluntad popular y la ley es expresión de esta última, aquella concurrencia tendrá algún reflejo en el proceso de articulación de la ley, como mecanismo de aseguramiento de una determinada representatividad política de los ciudadanos.¹⁷⁹

¹⁷⁹ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2000, pág. 47.

Somos optimistas en cuanto al objetivo y fines perseguidos con la institucionalización de los partidos políticos en nuestra vigente Constitución Federal; sin embargo, no somos ajenos a la realidad que afecta nuestro sistema de partidos en conjunción con el representativo; de tal forma, se presentan situaciones pragmáticas que quedan fuera del alcance normativo y que en cierta medida distorsionan la función que deben desempeñar. Así, tenemos que

“... los partidos políticos seleccionan los candidatos, conducen la campaña, movilizan al electorado y exigen disciplina a los elegidos que, en buena parte de los casos, carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista. En estas condiciones, la discusión parlamentaria no se orienta a convencer al adversario político sino a exponer públicamente, para conocimiento de los electores, las razones que mueven a cada fuerza política a comportarse de un modo u otro. El Parlamento no pretende buscar la verdad a través de la razón. Se limita a escenificar la lucha política. Así, tenemos otra dimensión de la representación: la teatral. Las decisiones se adoptan extraparlamentariamente. Las cámaras nada más las formalizan, les dan estado oficial, normalmente cuando ya todos las conocemos de antemano a través de los medios de comunicación social.

Esto ocurre en todas las democracias y es consecuencia del protagonismo de los partidos políticos. Antes que bueno o malo podemos decir que es un resultado necesario de las condiciones en las que se organiza la vida política contemporánea.”¹⁸⁰

Esta tendencia de concentración de poder en el sistema de partidos es posible corroborarla en México, a lo largo de su historia reciente —a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta finales del siglo XX—, y ha quedado demostrado que la existencia de un sólo partido hegemónico de gobierno en el poder, rompió con aquella finalidad de expresión política popular, y más que servir para ello, se convirtió en el instrumento idóneo de un régimen presidencialista desbordado y autoritario —en cuanto a facultades y concentración de poder se refiere—, que prácticamente sometió al órgano legislativo a los

¹⁸⁰ MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, págs. 142 y 143.

designios del ejecutivo e imposibilitó el acceso de otros partidos políticos al Congreso General.¹⁸¹

Esta situación ha cambiado paulatinamente en los últimos años, merced a la reforma política que ha comenzado a introducirse en nuestro entorno jurídico-político; ahora es posible elaborar un balance comparativo respecto de dicho periodo histórico y nuestra realidad contemporánea: el sistema de partidos mexicano, por ahora, ha dejado de tener un partido dominante, y como contrapartida los partidos de oposición han obtenido mayor fuerza y se han convertido en una opción política que poco a poco va consolidando un sistema más plural, y en este sentido, más democrático que se manifiesta en la integración de los órganos legislativos.

Con ello no es posible afirmar que México esté llegando a un sistema plenamente democrático, pero existen visos no sólo de una toma de conciencia generalizada en el pueblo, sino en el sistema normativo, que nos permiten advertir el inicio de una nueva etapa en nuestro régimen representativo. Finalmente y sin lugar a dudas, será posible deshacernos de aquel lastre político y comenzar en realidad la construcción de un régimen democrático cimentado en sus instituciones.

B. El sufragio activo y pasivo

Para proceder a una breve explicación del sufragio (activo y pasivo), primero haremos referencia a la noción general de la cual se desprende dicho concepto: los derechos políticos.

Ni la ley ni la jurisprudencia precisan las diferencias de los derechos políticos con los demás derechos, pero el sentido natural de la expresión permite

¹⁸¹ Cf. NAFALÉ, Alberto A. *op. cit.* págs. 102-106.

sostener que los derechos políticos son aquellos que tienen los ciudadanos para tomar parte en el gobierno, directa o indirectamente intervenir en la formación de la voluntad del Estado, y en la creación misma del orden jurídico. No solamente votar es derecho político; también lo son el ser votado para los cargos de elección popular y, naturalmente, el derecho a desempeñar el cargo si se resulta electo.

Como se dijo, estos derechos son aquellos que poseen únicamente las personas que ostentan la calidad de ciudadanos. Para ser ciudadano se requiere dos requisitos: tener una edad mínima (que generalmente es de dieciocho años) y la nacionalidad del Estado donde se quiere ejercer los derechos políticos.

Los derechos políticos tienen que ver con la participación de los ciudadanos en la actividad política de la comunidad y con la posibilidad de influir, directa o indirectamente, en las grandes decisiones del Estado. Estas ideas nos permiten inferir que la soberanía popular se manifiesta (entre otras maneras) en la elección de los gobernantes; el sufragio, unido a una libre y activa participación política de los ciudadanos, permite establecer un sistema democrático, es decir, que los derechos políticos constituyen el acceso a la democracia.

Ahora bien, considerando que la figura jurídica del sufragio (como derecho político),¹⁸² se inscribe dentro del campo del derecho electoral como su contenido material, podemos definirlo como aquella operación administrativa —por su forma y procedimiento— que permite la manifestación de la voluntad de los ciudadanos tendiente a la designación de los que, como representantes, han de ejercer las funciones públicas, y para expresar su opinión política cuando son convocados

¹⁸² Al igual que en todas las sociedades modernas, el sufragio en México es universal, libre, secreto y directo. Universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración. Libre: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. Secreto: garantía de que no se conocera públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado. Directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes. Además de estas características prescritas por la Constitución, el sufragio en México también se considera personal e intransferible. Personal: el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto. Intransferible: el elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

como integrantes del cuerpo electoral.¹⁸³ En términos generales, el sufragio sirve para elegir personas o para adoptar acuerdos.

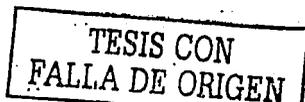
Se suele afirmar que el sufragio se proyecta de distintas maneras, a saber, como un derecho, una función y un deber, calificaciones correctas según los distintos puntos de vista desde los que se les encuadre.

El sufragio es un *derecho* (consagrado en el ordenamiento jurídico vigente), que tiene su raíz en la organización fundamental de cada Estado democrático. Establecido legítimamente en un país el régimen representativo, resulta necesaria la implantación y regulación del derecho electoral; como rama del derecho público, tiene como finalidad la designación de los gobernantes del país a quienes se va a confiar la administración y vida del Estado; esta facultad debe existir y debe regularse en orden al bien común. En el sistema representativo, como supuesto necesario ha de aparecer el derecho electoral para normar el ejercicio del sufragio.

El sufragio como *función*, se traduce en el ejercicio de una actividad, ejercicio que supone, exigiéndolo así el bien común, ciertas condiciones mínimas de capacidad en las personas que deberán ser aptas y merecedoras de la confianza popular; esta noción no pugna con el carácter de derecho del sufragio.

Finalmente, establecido legalmente en un país el sistema representativo, existe el *deber* de votar, nacido de la justicia legal que nos liga con el bien y prosperidad del Estado, que en gran parte, depende de aquellos que el sufragio designa para dirigir los asuntos públicos. El deber del sufragio no sólo se refiere al mero acto de votar, sino que se extiende también a la manera de votar. Existe el deber de votar al que, en cada circunstancia, se juzgue digno y competente para el cargo que ha de proveerse.

¹⁸³ *Cfr.* IZAGA, P. Luis. *op. cit.*, pág. 325; NATALE, Alberto A. *op. cit.*, pág. 117; y PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1976, pág. 337.



Pues bien, considerando lo hasta aquí dicho, nos interesa hacer referencia al sufragio activo y pasivo. Es menester precisar que ambos conceptos son válidamente aplicables a la idea de la manifestación de la voluntad de los ciudadanos por la que se designan representantes que han de ejercer las funciones públicas (dentro del derecho electoral); en cambio, respecto de la asunción de acuerdos para cuando es convocado el cuerpo electoral, sólo es aplicable la figura del sufragio activo por la obvia razón de que en este caso no se eligen representantes.

El sufragio activo es entendido como "el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren."¹⁸⁴ Se refleja respecto de aquellos que al emitir su voto --y de conformidad con las normas electorales respectivas--, eligen a quien deberá desempeñar un determinado cargo de elección popular (y que en términos generales, se identifica con los integrantes del cuerpo electoral), o asumen una determinada posición en una consulta popular.

Como contrapartida, se podría definir al sufragio pasivo como

"... el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos. Sin embargo, dado que para ser elegido primero hay que ser proclamado candidato, tal definición resulta incompleta y, por lo mismo, engañosa, dado que, en principio podría darse (y de hecho se da) la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no estar incurso en inelegibilidades) y, sin embargo, no poder usar del derecho por no reconocérsele al individuo (sino a los partidos, por ejemplo) la facultad de presentar candidaturas."¹⁸⁵

¹⁸⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, internet

¹⁸⁵ http://www.iih.edu.cr/sitio/Publicaciones_Capel/Sufragio%20Activo%20y%20Pasivo.htm, consultado el 19 de julio de 2002. Debemos precisar que en ordenamientos jurídicos como el nuestro, el sufragio se regula como derecho y obligación (deber) a la vez.

¹⁸⁶ ARAGÓN REYES, Manuel. *op. cit.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta noción se aplica respecto de todos aquellos individuos que como candidatos se presentan con una determinada plataforma electoral y cumpliendo los requisitos establecidos en ley, para ser designados como titulares de una determinada función pública atribuida por la vía electoral popular.

La titularidad del derecho de sufragio pasivo y las condiciones para su ejercicio no coinciden exactamente con las del derecho de sufragio activo, aunque hay, claro está, una relación muy estrecha: tener la cualidad de elector es requisito indispensable (aunque no suficiente) para tener la cualidad de elegible.

Nuestra Constitución Federal cristaliza y eleva a categoría fundamental las nociones expuestas en cuanto al sufragio; los preceptos constitucionales que las contienen son del tenor literal siguiente:

"Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir."

"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- a V.- (...)."

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I.- y II.- (...).
- III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;
- IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

Advertimos de la transcripción anterior, que la figura jurídica del sufragio sólo es posible predicarse respecto de los ciudadanos mexicanos; es decir, sólo aquellos que tengan primero, la calidad de mexicanos y, luego de ciudadanos, tienen el derecho de votar y ser votados en los distintos ejercicios electorales. Además, el sufragio (activo y pasivo) es regulado tanto como una prerrogativa del ciudadano mexicano, como una obligación.

Para nosotros es fundamental destacar la importancia de la figura jurídica del sufragio, en virtud de que mediante el voto el pueblo designa a sus representantes y participa directamente en la toma de decisiones cuando es legalmente posible (aspecto activo). De tal forma, se otorga legitimidad a la función desempeñada por los individuos electos para integrar los órganos estatales representativos que han de concretar la voluntad popular al interior de los cuerpos legislativos (aspecto pasivo).

Tenemos así que, mediante el sufragio, se permite a la ciudadanía concretar el ejercicio del poder soberano popular de un lado y otro, tanto para elegir como para ser elegido (representantes y representados), a través del mecanismo de la representación política dentro de un régimen democrático.

C. Los sistemas electorales

Como hemos visto, los partidos políticos contribuyen a la conformación de la voluntad estatal dando cauce a las distintas ideologías políticas; mediante el sufragio, han de ser elegidos los individuos que integrarán los órganos estatales titulares de la función representativa. Ahora bien, la emisión del sufragio, el recuento de los emitidos y su adjudicación a las personas en cuyo favor se emitan,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requiere una organización que responda de conformidad con los postulados democráticos.

En una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo y la voluntad popular. En este sentido, resulta evidente el estrecho vínculo existente entre el derecho electoral y la democracia. En tales condiciones, entre democracia y representación política existe una fusión conceptual que se concreta en la democracia representativa, misma que sintetiza aquellos elementos en la mecánica electoral.

Así, tenemos que los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales, con la expresión de la voluntad de los ciudadanos se distribuye la adjudicación de los cargos públicos para integrar los órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que se expresan mediante la marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una Nación.¹⁸⁶

"De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar? ¿Quiénes pueden ser votados? ¿De cuántos votos dispone cada elector? ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿Cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral? ¿Cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales? ¿Quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios? ¿Cómo deben emitirse y contarse los sufragios? ¿Cuántas vueltas electorales pueden y/o deben realizarse para determinar al triunfador? ¿Quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

¹⁸⁶ Cfr. AGUILERA DE PRAT, C. R. Y VILANOVA Pere. Temas de ciencia política. (Colección: Apuntes sobre Constitución y política), Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., Barcelona, 1987, págs. 143 y ss. MEL O. Artemio Luis. Compendio de ciencia política. Tomo II: Institucionalización y dinámica políticas. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983, págs. 225 y ss.

Todas éstas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver. Esas son las funciones básicas de los sistemas electorales.¹⁸⁷

Teniendo las nociones básicas de qué es un sistema electoral, en razón de que es importante tener presente la manera de cómo habrán de distribuirse los cargos de representación política, pasemos ahora a enunciar los diferentes tipos básicos, en atención a diferentes criterios.¹⁸⁸

A) Con respecto a la *organización política* de un Estado, pueden mencionarse los siguientes:

1. Sistema de representación de mayorías: aquel sistema en el cual, el representante será designado en relación a un número mayoritario de votos populares (mayoría simple o relativa, mayoría absoluta o reforzada, mayoría calificada).
2. Sistema de representación de minorías (o empírico): aquel sistema en el cual, el representante será designado precisamente para representar a las minorías populares que no han obtenido una representación mayoritaria.
3. Sistema de representación proporcional (u orgánico): aquel sistema que se finca en el propósito de asignar los cargos en los cuerpos representativos, de tal modo que su distribución numérica por partidos, listas o tendencias, corresponda matemáticamente a la distribución existente en el cuerpo electoral.

En principio, los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas porque incluyen tanto a la mayoría que

¹⁸⁷ VALDÉS ZURITA, Leonardo. "Sistemas electorales y partidos". *Cuadernos de Divulgación de la Ciencia Democrática*, núm. 7, Instituto Federal Electoral, internet

¹⁸⁸ http://www.civico.org.mx/sistemas_electorales_y_de_partido.htm, consultado el 28 de marzo de 2001

¹⁸⁹ Cfr. LÓPEZ, Mario J. *op. cit.*, págs. 379 y 380.

consiente como a la minoría que disiente de la voluntad de aquélla. Sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. No obstante, la concordancia en realidad no es exacta sino más o menos relativa a la proporcionalidad de los votos.

Así, podemos distinguir al menos tres subtipos¹⁸⁹ de representación proporcional, los cuales varían según los efectos que ejerce sobre el votante en el acto mismo de votar y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños: a) pura; b) casi pura; y c) impura.

- a) En la representación proporcional pura, la proporción de votos logrados y de escaños alcanzados por un partido se corresponden, al coincidir por completo o muy aproximadamente.

Por ello, no existe ningún tipo de barrera, directa –umbrales mínimos– e indirecta –tamaño de las circunscripciones–, que alteren el efecto proporcional del voto ni que requieran que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

- b) En la representación proporcional casi pura, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por medio de una barrera directa, como umbral de admisión.

¹⁸⁹ FLORES, Iner B. *Democracia y participación. Consideraciones sobre la representación política*. "III Congreso Internacional de Derecho Electoral". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Universidad de Quintana Roo y Organización de las Naciones Unidas, del 22 al 25 de marzo de 1998. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, internet: http://www.trife.gob.mx/congreso/fo_iner.htm, consultado el 27 de mayo de 2002.

Con esto se afecta la decisión del votante, al restringir las opciones a los partidos con posibilidades de rebasar dicha barrera, para hacer la distribución de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

- c) Por último, en la representación proporcional impura, por medio de barreras indirectas, como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de escaños y de votos. Mientras más fuertes son esas barreras, al depender del tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, mayor es el efecto concentrador que tienen sobre el comportamiento de los votantes.
4. Sistemas mixtos: por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional.

Este tipo de sistemas tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por medio de representación proporcional, está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

B) Con respecto a la distribución *territorial*, se puede mencionar los siguientes tipos de sistemas electorales (atendiendo a la cantidad de población en un lugar determinado):

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Sistema de colegios, distritos o circunscripciones uninominales: cuando el territorio del Estado se divide en tantas zonas como número de los cargos a cubrir en la elección haya, correspondiendo la asignación de un cargo por distrito y votando dentro de él cada elector por un solo candidato.
2. Sistema de colegios, distritos o circunscripciones plurinominales: cuando el territorio del Estado es dividido en zonas de superficie extensa, en cada una de las cuales se cubre un número determinado de cargos, correspondiendo a cada elector votar por una lista que contiene un número de candidatos igual al de los atribuidos al respectivo colegio, distrito o circunscripción.
3. Colegio nacional único: cuando no hay división territorial del Estado a los efectos electorales y, por consiguiente, cada elector vota por tantos candidatos como cargos hay que cubrir en el país entero.

En atención a lo hasta aquí dicho con relación a los sistemas electorales, nos encontramos en aptitud de precisar algunos comentarios:

Siendo como es que la teoría democrática considera al elegido representante del elector, siendo la elección un mandato de éste a aquél para actuar y hablar en su nombre en la dirección de los asuntos públicos, al hablar de representación política, el sistema electoral es fundamental y por ello se considera, por encima de algunos otros efectos, los que genera sobre el reparto de escaños.

Parece muy fácil a priori adoptar un método para medir la exactitud de la representación mediante la comparación del porcentaje de votos y escaños obtenidos por un partido; la cuestión no es sencilla. Si la votación para un partido

determinado es mayor, puede darse el caso de que esté sobrerrepresentado y si es menor subrepresentado.

El reparto de votos es sólo un modo para la expresión de la voluntad popular. El sistema se limita a traducir en el órgano legislativo el reparto de sufragios entre los partidos políticos pero ¿es ese reparto el reflejo fiel de la voluntad popular?

La relación entre ideal democrático y realidad política es verdaderamente compleja debido a que las instituciones y los procedimientos en los que la democracia se concreta responden a procesos históricos y políticos específicos, así como a la elección y concreción de opciones diversas.

Los sistemas electorales pretenden, como ya se dijo, resolver la necesidad de traducir en representación política el principio de la soberanía popular y la voluntad ciudadana expresada en el voto. Sin embargo, no existe una fórmula única para transformar votos en escaños.

Esta situación ha generado diversos debates acerca de cuál es el mejor sistema electoral, es decir, el que mejor se ajusta a los principios democráticos de soberanía popular y de representación política. Sin embargo, debemos sustituir la pregunta acerca de cual es el sistema electoral perfecto, por una que arroje como respuesta el sistema electoral más adecuado a las condiciones históricas y políticas de un pueblo determinado, que en su caso responda a las necesidades y procesos específicos de conformación de las instituciones de representación y de gobierno; que goce del más amplio consenso entre los actores políticos relevantes y la ciudadanía. Para todo ello, es un requisito indispensable el conocimiento de los sistemas electorales por parte de la ciudadanía en general, cuya participación hace posible que la democracia no quede relegada a un simple ideal sino que se concrete a una realidad.

Considerando estas premisas, debemos tener entendido que el sistema electoral es un instrumento operativo que con la finalidad de expresar la voluntad popular con la mayor exactitud y jurídicamente, tenderá a traducir de manera fidedigna el querer del electorado, asumiendo que en un régimen democrático todas las voces deben ser escuchadas para tomar las mejores decisiones. En esta tónica, por ello es que en México se ha optado por emplear un sistema electoral mixto que contenga los mejores elementos de cada uno de los diferentes procedimientos para verificar en la práctica los mejores resultados.

En el momento actual, las normas jurídicas aplicadas para configurar nuestro sistema electoral, tienen como propósito traducir una voluntad popular plural, compuesta de diversas corrientes ideológicas; de tal manera debe tenerse presente que la representatividad desarrollada por los órganos competentes se compondrá de las más diversas tendencias.

IV. Problemática entre el régimen presidencial mexicano y el ejercicio de una auténtica democracia representativa

Como dejamos asentado líneas arriba, la historia nos ha confirmado que durante el siglo pasado el predominio de un solo partido político hegemónico con poder suficiente para conducir la vida social, económica, política, jurídica y cultural del pueblo mexicano, fue suficiente para alterar nuestro régimen presidencial (degenerado en presidencialismo), lo cual entre otros factores produjo el debilitamiento del Congreso General de la República frente al Ejecutivo Federal.

Esto propició el detrimento del sistema político, implantándose incluso –de hecho– un régimen de tintes autoritarios en el que el Presidente de la República, por décadas perteneciente al mismo partido político, no tuvo frenos ni

contrapesos reales. De tal forma, se favoreció un ejercicio del poder aparentemente unipersonal, y la toma de decisiones en privado, las cuales no fueron discutidas de manera abierta ni con los miembros del gabinete, ni con los parlamentarios, provocándose un notable desequilibrio. Esto limitó y desfavoreció las posibilidades de relación de los órganos del poder público con los ciudadanos, ya que a estos no se tomaba en consideración sino para legitimar los cargos públicos de elección popular. No obstante, una visión retrospectiva nos permite aseverar que tal estado de cosas cambió, y permitió el inicio de una transición política y jurídica.¹⁹⁰

Habiendo recapitulado en líneas generales el pasado político –y por extensión jurídico– de nuestro país, y considerando que actualmente nos encontramos en un entorno de tránsito cuya meta es la democratización del sistema, la idea dominante es la institucionalización de los procesos del poder, misma que debe caracterizarse por la vigencia de un Estado de derecho que incluya órganos de poder responsables y eficaces, y la existencia de libertades públicas adecuadamente garantizadas.

La consolidación democrática demanda un complejo entramado de normas constitucionales que definan el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder.¹⁹¹

En este sentido, y al tocar el tema, el Doctor Diego Valadés explica la importancia de la existencia de controles políticos entre el Ejecutivo y el

¹⁹⁰ Para Diego Valadés la transición surge a partir de 1977, en tanto que para Alonso Lujambio se inicia a partir del año 1988. *Id.* VALADES, Diego. Constitución y democracia. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 41). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 79.

¹⁹¹ VALADES, Diego. *op. cit.*, págs. 80 y 81. Precisa el autor en cita que el derecho al poder concierne a las instituciones electorales (partidos, asociaciones políticas, autoridades y procedimientos electorales); el derecho del poder corresponde a la estructura y funcionamiento de los órganos del poder; tratándose del derecho ante el poder –los medios de defensa ante su ejercicio–, es menester promover una cultura jurídica; facilitar el acceso a la justicia; y finalmente, el aspecto del control del poder –para preservar un equilibrio entre sus titulares–, debe referirse a proteger las esferas de libertad individual y colectiva mediante la acción responsable, razonable y eficaz de los órganos del poder.

Legislativo, para no romper con su equilibrio constitucional. Su fundamento doctrinario lo encuentra en J. J. Rousseau, al tener que aceptar éste último "algunos procesos de representación", debiendo tener mucho cuidado con los controles entre los órganos de representación.¹⁹²

Los órganos públicos deben estar siempre equilibrados y controlados, con vista al beneficio fundamental y final del soberano (el pueblo) y no de quienes desarrollan las funciones estatales para instrumentar el ejercicio de dicha soberanía. Los controles políticos se establecen para que cada órgano del poder público no se salga o vaya más allá de su ámbito de competencia.

Cuando los controles políticos no funcionan porque se bloquean o se desequilibran, se cree que la política y los políticos no funcionan, y por ende, el entorno normativo es inoperante, falla el sistema constitucional, y los ciudadanos desesperan en aceptar soluciones mesiánicas equivocadas. Por contra, la sociedad debe ser crítica y activa, y proveer a que se establezcan mecanismos efectivos; para ello debe existir un *minimum* de cultura política, una sociedad educada, informada, ya que es la que en última instancia es quien valora la actuación de los órganos del poder público; en este sentido, es como prevalece la institucionalidad (justo medio entre el egoísmo y el altruismo), para valorar objetiva e imparcialmente.¹⁹³

Por otra parte, y desde una perspectiva más politológica, Lujambio sostiene que

"... las características distintivas de la transición mexicana son el resultado de la forma en que los partidos y sus liderazgos han decidido interactuar en el entramado institucional binomial régimen presidencial – separación de poderes / sistema federal, con el caudal de riesgos y de

¹⁹² VALADÉS, Diego. *Sesión II: El Control Parlamentario*. "Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)". Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000.

¹⁹³ VALADÉS, Diego. *op. cit.*

oportunidades que, respectivamente, están implícitos en ambos arreglos institucionales. ... el éxito de la transición depende en buena medida de que las élites políticas mexicanas —oposiciones y gobierno— sean capaces de replantear consensual y eficazmente la interacción entre los arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder.”¹⁹⁴

De todo lo asentado, podemos advertir que una de las debilidades más acusadas en nuestro sistema constitucional es el régimen presidencial, en el que nuestro mecanismo de representación política atraviesa por un momento de crisis si notamos que los órganos legislativos —federal y locales— aún se encuentran en desventaja jurídica y política frente al titular del ejecutivo en los distintos órdenes de gobierno, no obstante los avances en materia electoral que se han venido cristalizando en los últimos años. En consecuencia, nuestro sistema de representación política todavía padece ciertas deficiencias en cuanto a representatividad y casi una total ausencia de responsabilidad ante el titular de la soberanía.

Podemos aseverar que la función representativa en México hasta finales del siglo pasado —y todavía—, se vio mellada, coartada, distorsionada. Es por ello que los principales actores políticos han impulsado una profunda reforma política y jurídica, que permita fortalecer a nuestro Congreso General frente al Ejecutivo Federal, para poder así establecer contrapesos reales entre uno y otro, al mismo tiempo que procurar una estrecha relación entre representados y representantes para de verdad proveer a la conformación de un órgano legislativo más representativo, y se cubran exigencias tales como que el gobierno se ciña de manera responsable al marco jurídico, actuando competente y eficazmente.

Debe tenerse en cuenta siempre, que por ahora, al no poder participar directamente el pueblo en los asuntos políticos que le atañen —por lo que se

¹⁹⁴ L. JAMIBO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. (Serie E: Varios, núm. 67). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, pág. 12.

refiere al orden federal—, se ha designado a unos pocos para que sean ellos quienes desempeñen la función de "representación" conforme a la Constitución.

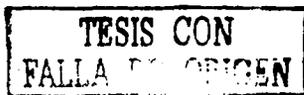
No obstante esta circunstancia, hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo que es viable la instauración de un sistema participativo que atempere las desventajas que ha patentizado un régimen representativo liso y llano, en atención al nuevo esquema presidencial que comienza a gestarse en México.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA: ESTABLECER MECANISMOS QUE PERMITAN EL EJERCICIO DE UNA AUTÉNTICA DEMOCRACIA Y SUBSANAR LOS VICIOS EXISTENTES EN EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO MEXICANO

Hemos abordado *grosso modo* la exposición del marco teórico-conceptual del tema en estudio, su evolución histórica, su confrontación con otros ordenamientos constitucionales contemporáneos y un breve análisis dentro del ordenamiento jurídico mexicano vigente, en conjunción con figuras afines. En adelante, haremos algunas anotaciones por las que trataremos de sintetizar algunas ideas que han tenido gran aceptación y se postulan como renovadoras del sistema representativo (representación política); dichos planteamientos han venido adquiriendo fuerza a medida que se concretan dentro de los contemporáneos ordenamientos constitucionales, por lo que nos será de gran utilidad atender esta corriente renovadora.

Como hemos puesto de manifiesto, los conceptos centrales del presente estudio deben encuadrarse dentro del régimen democrático. La democracia, hoy por hoy no se limita a ser una forma de gobierno ejercida por el pueblo a través de los gobernantes electos para tal efecto, sino que va más allá; se trata de un modo de vida que enmarca las distintas esferas de la misma, y que no sólo involucra al aparato estatal en el ejercicio del poder, sino a la sociedad entera en los distintos procesos políticos. Esta segunda vertiente de la democracia la encontramos ahora inmersa dentro del liberalismo y el constitucionalismo contemporáneos, que a la par, deben contribuir para darle al régimen democrático un contenido social. Este contenido implica la intervención del Estado en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución equitativa de bienes y servicios que provean la subsistencia decorosa de los integrantes de la sociedad, establecer un régimen adecuado de



seguridad social, y en general, proponerse lograr los fines de la justicia social.¹⁹⁵ Al menos, esta es la pretensión indicada por nuestra convicción.

Ahora bien, como hemos visto, en la imposibilidad material de ejercitar una democracia pura (directa), se ha concebido la manera de alcanzar tal ideal y sus efectos, a través del mecanismo de la representación; de tal forma, un reducido grupo de individuos debe asumir la responsabilidad de la toma de decisiones que atañe al agregado humano en su conjunto. En la actualidad prevalece la democracia denominada representativa,¹⁹⁶ ya sea indirecta o semidirecta, dependiendo del grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos y la toma de decisiones.

La representación política es un mecanismo empleado por antonomasia dentro de un régimen representativo (y de mayor aplicación en la democracia representativa indirecta). En las últimas décadas, doctrinarios y funcionarios estatales han evidenciado la aparición de excesos y vicios en el sistema político.

¹⁹⁵ Al respecto, consideramos conveniente remitir al lector a la obra siguiente: HEID, David. Modelos de democracia. Alianza Editorial, Madrid, 2001, págs. 321-359. Este autor considera que la teoría y la práctica de la democracia tienen que perfeccionarse mucho todavía. Heid piensa concretamente en el fenómeno de la globalización y en cómo éste altera y transforma profundamente las comunidades políticas democráticas contemporáneas. En un planeta cada vez más interrelacionado la responsabilidad de las decisiones que tome una mayoría nacional se extiende más allá de sus fronteras. Ofrece una reconceptualización de la democracia, aplicando lo que denomina principio de autonomía, formulándolo del siguiente modo: "los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida, es decir, deberían destruir de los mismos derechos y obligaciones en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a otros". Las condiciones para la aplicación de dicho principio de autonomía sólo pueden ser adecuadamente especificadas: a) tomando aspectos tanto del liberalismo como del marxismo; y b) apreciando las limitaciones de ambas posturas de conjunto.

Hay que considerar algunas "aproximaciones como modelos *ad hoc* de un razonamiento que se desarrolla en tres fases: 1) Justificación de la presencia de todos en la decisión (autonomía, interés, paz social); 2) Clausula de imposibilidad; y 3) Por tanto, necesidad del mecanismo de la representación. El núcleo de este razonamiento es que el modelo ideal de organización política sería la democracia directa, pero como se da la clausula de imposibilidad, tenemos que desembocar en la aceptación de la democracia representativa como forma menor o atenuada, como sucedáneo posible, del modelo ideal". LAPORTA, Francisco J. "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate". *Doxa*, Cuadernos de filosofía del Derecho, (Alicante, Esp.), núm. 6, 1989, págs. 121-141. Por otra parte, la idea de la división del trabajo social "constituye un modo eficaz y general de expresar toda la gama posible de razones, causas y motivaciones que pueden impulsar a un grupo humano a realizar esa o esas operaciones internas mediante las que se atribuye a uno o varios individuos la misión de actuar en lugar de la totalidad del grupo". *Ibidem*.

atribuidos a la crisis del sistema representativo tal y como fue concebido en sus inicios por el liberalismo.

La crisis del gobierno representativo se inicia a principios del siglo XX y prolonga sus efectos hasta nuestros días. Son muchas las causas que la provocan, y entre ellas podemos citar en resumen las siguientes:¹⁹⁷

- a) Los principios de igualdad y libertad no son más que declaraciones formales, frente a las profundas desigualdades económicas y sociales que imperan en la sociedad. La democracia en la actualidad se ha inclinado hacia su sentido **formal** y se ha dejado de lado su sentido material. Los derechos y libertades proclamados bajo esas condiciones no tienen aplicación práctica.
- b) Desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a los intereses personales o de grupos económicos o, de poder, convirtiéndose en sus gestores.
- c) Una asamblea o Parlamento desvinculado del pueblo que lo eligió, lento, inoportuno, sujeto a grandes grupos de poder, en flagrante violación a la prohibición del mandato imperativo que deja al diputado en libertad de actuar con base en los intereses nacionales y no de acuerdo con los mandatos de los electores o grupos que lo eligieron.
- d) La existencia de grupos oligárquicos.
- e) El establecimiento en un principio del voto censitario y la negativa de concederle derechos políticos a la mujer.
- f) El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar en el partido de su preferencia, por lo que no es raro que los votantes se opongan a la política que sigue su representante en muchos asuntos.

¹⁹⁷ ESCOBAR FORNOS, Ivan. "El sistema representativo y la democracia semidirecta" En CONCHA CANTU, Hugo A. (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 100). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002. Págs 136-138.

- g) La "partidocracia", en virtud de la cual los partidos políticos dominan la vida política y social del país, pudiendo extenderse hasta los dominios de la economía e incluso llegar al control de la sociedad.
- h) Partidos políticos cerrados, sin apertura democrática para su libre acceso.
- i) Una democracia de partido inmersa en un complejo mundo de medios de publicidad altamente tecnificados y costosos que sólo permiten a las clases poderosas participar en las campañas electorales, planificadas en forma semejante al manejo de una empresa comercial, apartando así a centenares de buenos ciudadanos que podrían hacer un buen gobierno.
- j) Un Estado nacional en destrucción bajo los efectos de la globalización, carente de recursos económicos, tecnológicos y humanos para dar respuesta a las demandas de la población.
- k) El surgimiento de las ideas sociales y el dominio por el comunismo de una buena cantidad de Estados, opuestos rotundamente a los ideales y valores democráticos hasta su caída.
- l) Más de la mitad de la población mundial vive en la pobreza e ignorancia, lo que no contribuye al funcionamiento de la democracia. La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia.
- m) En general, el pueblo ve de lejos a sus gobernantes; no tienen acceso al proceso de las decisiones políticas.

No obstante las deficiencias apuntadas, se trata de un medio del que actualmente es casi imposible prescindir, y que difícilmente puede regenerarse o sustituirse por otro más efectivo y confiable en el ejercicio del poder; seguirá siendo por mucho el principio de mediación entre el poder político ejercido a través de las instituciones constitucionales y la ciudadanía. Más que sustituirlo por otras formas de ejercicio del poder, debemos considerar opciones viables que contribuyan a reforzar el mecanismo representativo indirecto, tendientes a

conformar la voluntad estatal de manera armónica, y ya sin tener que elaborar una separación tajante entre "representantes" y "representados".

En tales condiciones, podemos advertir que el régimen político mexicano no ha escapado a los inconvenientes que todo sistema representativo acarrea. Por tanto, desde nuestro punto de vista, habrá que complementarlo con mecanismos que en modo alguno están contrapuestos con un régimen en el que se otorgara una más directa participación política a la ciudadanía.

Lo anterior se dice fácil, pero en realidad no es sencillo llevarlo a la práctica, pues una modificación en el sistema actual implicaría una reforma constitucional a uno de los principios básicos que se ha mantenido intacto en las constituciones que han tenido vigencia en el México independiente. Por lo mismo, debemos reflexionar para discernir si actualmente un cambio de esta magnitud traería beneficios o, por el contrario, acarrearía efectos perjudiciales para nuestra incipiente democracia.

Volvemos a plantear la reflexión apuntada anteriormente: considerando el régimen representativo tal y como está previsto en nuestra Ley Fundamental, cabe hacernos la siguiente pregunta: ¿sirve el sistema representativo, y por tanto, la institución de la representación política para conseguir un régimen democrático de fondo?

En términos generales podemos afirmar que aún cuando en buena medida se ha pluralizado el ejercicio del poder en México, y se ha dado cabida institucional a nuevas corrientes de pensamiento que permiten la fundamental negociación entre los distintos círculos políticos para llegar a establecer un consenso en la toma de decisiones, también podemos sostener que el sistema representativo indirecto favorece prácticas y un sistema jurídico-político que contrastan con la contemporánea idea de democracia. Con ambos razonamientos se llega a la conclusión de que, si el objetivo original de la democracia

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

representativa —y el de la representación política— es el ejercicio del poder soberano del pueblo a través de sus representantes, no se ha podido traducir en nuestra realidad de la forma constitucionalmente establecida y de acuerdo con las motivaciones que la inspiran, mas por el contrario, ha sido el medio idóneo para desnaturalizar la función representativa y utilizarla en beneficio de las clases dominantes.

En ello radica pues, uno de los grandes problemas de la moderna representación política; en nuestro país no se da la excepción. Debemos entonces considerar la necesidad de conciliar sus dos vertientes; la representatividad de la ciudadanía y los diversos grupos sociales, y la responsabilidad de aquellos a quienes se ha conferido tan delicada e importante función; lo que finalmente se quiere, es superar el conflicto existente entre la legitimidad de las instituciones representativas y su eficiencia y racionalidad.

La insatisfacción provocada por la democracia representativa de inspiración liberal ha dado lugar en los últimos años a una creciente ola de autores que vienen coincidiendo en la necesidad de "*repensar*" la teoría de la democracia alrededor de algunos planteamientos comunes: una democracia mucho más participativa y abierta, que reduzca las desigualdades extremas y favorezca en cambio la igualdad de oportunidades, que incorpore nuevos temas al debate, nuevos actores y nuevas formas de discurso político; una democracia más comunicativa y deliberativa dentro de nuevas esferas públicas que trasciendan los límites de las instituciones políticas del Estado democrático-representativo, es decir, que se forme una red de múltiples lugares públicos dentro de la sociedad civil en los que participen los diversos sectores sociales conectados comunicativamente entre sí y con las instituciones estatales; una democracia orientada a promover y proteger el bien común y el bienestar de la colectividad; una democracia que ofrezca numerosos centros de resistencia para contrarrestar las tendencias coactivas de las instituciones estatales; una democracia que no discrimine las diferencias cada

vez más variadas de estas sociedades postmodernas, sino que las asuma positivamente.¹⁹⁸

En atención a esa corriente renovadora, en seguida referiremos (a guisa de ejemplo), algunas posturas que pretenden dar una nueva orientación a la concepción de la democracia representativa (representación política), y en consecuencia, al órgano estatal destinado a enarbolar la titularidad de la representación popular.

Pedro Guevara propone que la representación política universal e inorgánica, inherente al modelo de democracia representativa, puede y debe ser mejorada con la incorporación de representación orgánica, por un lado, y de selección aleatoria de los representantes, por el otro, dando como resultado un nuevo modelo de democracia al que denomina democracia *multi-representativa*. Su propósito es ofrecer una respuesta institucional (y al mismo tiempo inspirada en la filosofía de la democracia participativa), al problema del "desencanto" de los ciudadanos con los resultados de la democracia representativa. Al asumir que ese desencanto y que las causas de esos deficientes resultados están en gran medida ligados a los partidos políticos y los procesos electorales, que son los principales componentes vinculados a la representación inorgánica, la defensa del nuevo tipo de representación, orgánica y aleatoria, se efectúa indicando cómo logra superar las fallas que se derivan de aquéllos. No trata de adoptar una posición "anti-partido", sino de reconocer sus limitaciones estructurales y de intentar superarlas pluralizando la representación, que hasta ahora han monopolizado los partidos políticos, mediante la incorporación directa de la sociedad civil a las instituciones estatales representativas.¹⁹⁹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁹⁸ GUEVARA, Pedro, "Democracia multi-representativa", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Publicaciones Jurídicas Venezolanas, (Caracas, Ven.), núm. 112, febrero de 1999. Internet <http://www.ujcv.ve/revista/112/pguevara.htm>, consultado el 4 de marzo de 2001.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

Ciertamente la postura enunciada arriba constituye un serio planteamiento renovador del régimen representativo que, lejos de idear una sustitución del mecanismo de la representación, ofrece una estructura alternativa para encauzar la representación, reforzando su funcionamiento con elementos que permitan a la ciudadanía involucrarse de manera activa en los asuntos públicos, sin dejar de considerar las instituciones políticas actualmente existentes.

Ahora bien, ya vimos que por una parte se debe fortalecer el sistema democrático representativo (en sentido estricto), como base que permita la subsistencia de los órganos estatales titulares de la misma, en atención a los postulados orgánicos previstos constitucionalmente. De tal forma, estamos obligados a reorientar el ejercicio del poder de manera equilibrada conforme a la distribución competencial que para cada órgano establece nuestro máximo ordenamiento jurídico, atendiendo siempre al bienestar común.

Por, lo anterior, debe tenerse presente que el órgano legislativo, y concretamente el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, depositario de la representación popular, ha de fortalecerse para cumplir cabalmente con sus atribuciones y funciones políticas de primer orden, a efecto de analizar y deliberar en torno a los grandes problemas que afectan a la sociedad, de tal manera que sea viable la proposición de soluciones a los mismos; vigilar y controlar la acción del Poder Ejecutivo y, en general, contribuir en el ámbito de sus atribuciones junto con los otros poderes del Estado al propósito colectivo del bienestar social y la estabilidad política del país.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano constitucional del orden federal que expresa la pluralidad democrática por excelencia. En él se expresan las corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestro complejo proceso político, por lo que su fortalecimiento es una aspiración que debe concretarse para lograr los más altos objetivos consagrados en nuestra Constitución Federal, obligando a la asunción de acuerdos fundamentales a pesar

de la diversidad de orientaciones que conforman el contenido plural de nuestro régimen pretendidamente democrático.

Reflexionando sobre todas estas premisas, el profesor Rodríguez Lozano elabora una serie de propuestas para adecuar la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, y conseguir, a su modo de ver, el fortalecimiento del Congreso General; las agrupa en cinco apartados que transcribimos a continuación:

- A) "Fortalecimiento del Senado de la República:
 - a) Nuevas reglas para la aprobación de la Ley de Ingresos e intervención de la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.
 - b) Obligación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de rendir un informe ante el Senado de la República.
 - c) Facultades del Senado para intervenir en el proceso de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, y posibilidad de que el Presidente de la República solicite una votación cerrada sobre estos instrumentos.
 - d) Facultad de la Cámara de Senadores para aprobar todos aquellos instrumentos internacionales que suscriba el Ejecutivo Federal y obliguen a México.
 - e) Envío de informes trimestrales al Senado de la República acerca del desarrollo de la política exterior.
 - f) Facultad del Senado para participar en el diseño y evaluación del gasto federal en el ámbito estatal y regional.
 - g) Regulación constitucional de los grupos parlamentarios en el Senado de la República.

- B) Mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión:
 - a) Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, tales como la gestoría social.
 - b) Facultad de las comisiones de aprobar en lo particular los proyectos de decretos.
 - c) Permisos al Presidente de la República por ausencias de más de un mes del territorio nacional.
 - d) Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria.
 - e) Nueva regla sobre quórum de asistencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- C) Mejorar la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados:
 - a) Introducción de la iniciativa popular y el referéndum.
 - b) Reducción del número de diputados elegibles por representación proporcional y supresión de la figura de los senadores elegidos por representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.
 - c) Reelección inmediata de diputados y senadores.
 - d) Trámite legislativo con consulta popular previa.
- D) Impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federales:
 - a) Facultad del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo.
 - b) El formato del informe presidencial.
 - c) Establecimiento de un mecanismo alternativo en caso de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos.
 - d) Preguntas dirigidas y comparecencias mensuales de Secretarios de Estado.
- E) Vigorizar el papel del Congreso de la Unión como órgano de control de las acciones del Ejecutivo Federal.
 - a) Facultad del Senado de ratificar nombramiento de algunos de los Secretarios de Estado.
 - b) Comisiones de investigación.²⁰⁰

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Como podemos observar, las propuestas señaladas pretenden revitalizar el régimen representativo de manera integral, tanto constitucional como legislativamente introduciendo las reformas pertinentes; se busca una modificación dentro y fuera del órgano legislativo federal. Estas propuestas vienen a dar un vuelco total en algunas formas arcaicas de regulación normativa tanto del Poder Legislativo como en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, lo cual implica el empleo de imprescindibles mecanismos de control político.

El meollo de esta cuestión, radica en convertir al Poder Legislativo en un auténtico representante popular cuyo objetivo claro y preciso sea realizar con eficacia todas sus facultades constitucionales –entre ellas las de control político–, de tal forma que se integre al Estado como un órgano fuerte al interior y un

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *La reforma al Poder Legislativo en México*. Págs. 31-99. El autor en su obra desarrolla ampliamente cada apartado, por lo que remitimos al lector a la misma.

verdadero contrapeso del Ejecutivo. Siendo de este modo, los reclamos ciudadanos y las discusiones populares podrán verificarse concretamente en acciones de gobierno (por lo que respecta a la parte que corresponde desarrollar al Estado), más allá de los intereses particulares o partidistas.

Al observar los planteamientos anteriores —tanto de Guevara como de Rodríguez Lozano—, nos percatamos de la necesidad de implementar una nueva estructura institucional para encauzar la voluntad popular con miras a la toma de decisiones democráticas, siendo de vital importancia su transformación para desarrollar acciones concretas tanto por parte del gobierno como de la sociedad en general.

Es importante destacar que el común denominador de las propuestas anteriores lo constituye su convicción democrática, a nuestro modo de ver, de acuerdo con la contemporánea concepción de la democracia, y que antes mencionamos. Además, ambas propuestas tienen como presupuesto el respeto al Estado de Derecho en los distintos ordenes de gobierno. En tales condiciones, es necesario someter a discusión no sólo estos proyectos, sino todos aquellos que pretendan de manera seria, jurídica y justa, la reforma del sistema representativo federal.

Por otra parte, tocante al ámbito local de gobierno, y a diferencia del orden federal, hemos podido observar que los ordenamientos jurídico-políticos de las entidades federativas y del Distrito Federal no son indiferentes a esta corriente renovadora, pues algunos de dichos cuerpos normativos ya contemplan, más que una reforma al régimen de democracia representativa, la introducción de mecanismos jurídico-políticos que permiten la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. De la Madrid puntualiza algunos aspectos que consideramos importantes:²⁰¹

²⁰¹ MADRID HURTADO, Miguel de la. "Las formas de democracia directa". En CONCHA CASTILLO, Hugo A. (coord.). *op. cit.* Págs. 429-451

- En México, 23 de las 31 constituciones de las entidades federativas y el Estatuto Político del Distrito Federal han establecido formas de democracia semidirecta. Los siguientes Estados no tienen en sus Constituciones disposiciones en materia de democracia semidirecta: Campeche, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.
- Las formas de democracia semidirecta establecidas son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
- Se excluyen de las formas de democracia semidirecta las materias tributarias o impositivas, las normas de organización interna de los poderes del Estado y las modificaciones a la Constitución y leyes de carácter local derivadas de reformas o adiciones a la Constitución Federal.
- Se fija el número de ciudadanos que pueden promover las instituciones de democracia semidirecta y la mayoría necesaria para su aprobación.
- El órgano encargado de efectuar los procesos de democracia semidirecta es el Instituto Electoral de cada Estado.
- Son pocos los casos de ejercicio de los procesos de democracia semidirecta. Destacan los efectuados en San Luis Potosí y Veracruz.
- Es indispensable la expedición de las leyes reglamentarias de las instituciones de democracia semidirecta. Estas leyes deben establecer con la mayor precisión el objeto del referéndum, plebiscito o iniciativa popular, el número de ciudadanos que pueden promoverlos, el voto indispensable para su procedencia y las materias que estén excluidas de estos procesos. Es aconsejable que en los plebiscitos o referéndum la consulta a la ciudadanía se haga en forma sencilla y clara, de tal manera que pueda contestarse con un "sí" o un "no".
- En la convocatoria a plebiscito o referéndum se deberá proporcionar a la ciudadanía la información suficiente para ilustrar su opinión, advirtiendo las ventajas y desventajas de las diferentes opciones.

- Conviene limitar el uso de las consultas populares, ya que su abuso puede desacreditar las formas de democracia semidirecta. Las consultas populares deben ser aprobadas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las consultas populares deben realizarse mediante votación en urnas y de ninguna manera por vía telefónica o por internet.

De la puntualización anterior, advertimos que existen ciertos rasgos comunes y parámetros para la regulación de los mecanismos de referencia en los distintos ordenamientos locales. Por ello, estimamos pertinente, al igual que sucede con la regulación del sistema representativo en la Constitución Federal respecto de los principios generales que han de observar las entidades federativas en sus ordenamientos locales, debieran también incluirse en nuestra Ley Fundamental los principios básicos o directrices que sirvan de guía para regular los mecanismos de participación directa en dicho ámbito de gobierno.²⁰² No obstante, consideramos que esta circunstancia no llegará a presentarse en el corto plazo en razón de que, por el hecho de que se incluyera una regulación de este tipo a nivel constitucional federal, quedaría al descubierto la falta de una regulación en la materia en el orden federal, por lo que, hasta no introducir una

²⁰² J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya consideran que si existen algunos principios y bases preceptuados en la Constitución Federal relacionados con la democracia participativa en general. Refieren que en los artículos 2^o, apartados A, fracción VII, y B, fracción IX; 26, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso II, se encuentran previstos instrumentos que cabe considerar dentro de la democracia participativa. "En el primero de los preceptos citados se alude al reconocimiento y garantía constitucional del *derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía para: 1) fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas en la elección de representantes ante los ayuntamientos, siempre que se trate de municipios con población indígena, si bien la reglamentación respectiva se deja como responsabilidad de los constituyentes permanentes y legisladores ordinarios locales, y 2) ser consultados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estados y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. En el segundo de los numerales constitucionales se estatuye que a través de la ley se facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos para la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, en el entendido de que la planeación será democrática y mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. De igual forma, en el último de los preceptos mencionados se establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de participación ciudadana". OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos. "Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las Entidades Federativas de México". En CONCHA CANTU, Hugo A. (coord.) *op. cit.* Págs. 597-637*

modificación de tal magnitud en el orden federal, no se implementará la correspondiente en el orden local.

Todas estas observaciones en cuanto al fortalecimiento del régimen representativo y su eventual adición con mecanismos participativos directos, nos llevan a reflexionar también que este cúmulo de modificaciones deben considerarse insertos en nuestro régimen presidencial y en correlación con algunas instituciones conexas a la representación política (sistema representativo). A continuación elaboraremos algunos comentarios al respecto.

Por lo que se refiere al régimen presidencial mexicano, observamos dentro del ambiente de crisis representativa que las instituciones políticas aún siguen insertas en un sistema con un deficiente diseño para la pluralidad y, desde luego, para la participación política. El fuerte presidencialismo de la segunda mitad del siglo XX, resultado de cuatro condiciones, una jurídica (el presidencialismo que marca la Constitución), y las otras tres de orden político (un partido claramente mayoritario, disciplinado y leal a los dictados del presidente); éstos son algunos de los factores que provocaron un desequilibrio de poderes y el consecuente debilitamiento del Poder Legislativo.

Lo que a nosotros interesa en este contexto es la relación Ejecutivo-Legislativo, pues al ser instituciones representativas ambas (ésta en sentido estricto), debe existir un equilibrio que permita el ejercicio del poder dentro de un ambiente de corresponsabilidad, con un adecuado implemento de controles políticos. En este sentido es conveniente recordar las propuestas arriba señaladas por Rodríguez Lozano para fortalecer el Poder Legislativo, interna y externamente, en lo tocante a su relación con el Ejecutivo en el orden federal.

En este sentido, consideramos también los planteamientos de Colomer al proponer un sistema de representación proporcional total en la Cámara baja, para lograr una representación más equitativa de los intereses ciudadanos, a la par de

generar mayores incentivos a la colaboración vía compartir funciones.²⁰³ Sostiene este autor que entre más se compartan estas responsabilidades, más se espera incentivar la cooperación. Desde esta perspectiva, la tajante separación de poderes es la que genera el conflicto, y la solución es compartirlos; de tal forma, si se reduce la concentración de poder en un solo partido —y por vía de consecuencia en un solo órgano—, se abre el espacio para la cooperación.

Con relación al régimen presidencial mexicano faltan muchos detalles por afinar constitucional y políticamente, pero no somos ajenos a la realidad y consideramos que, en principio, el hecho de que el Presidente de la República sea de extracción distinta del partido que por décadas fue hegemónico en nuestro país, se tiene por lo menos una señal de alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal que a mediano o largo plazo permitirá observar prácticas democráticas de mayor trascendencia.

Por otra parte, respecto de lo que en este mismo trabajo denominamos figuras conexas a la representación política (el sufragio, los sistemas electorales y los partidos políticos), son instituciones que necesariamente se verían afectadas por las modificaciones al sistema democrático representativo mexicano. En vista de lo anterior, deberá atenderse —en su caso— a las modificaciones introducidas para estar en condiciones de evaluar el impacto jurídico-político que en cada una de ellas tendrían dichas modificaciones.²⁰⁴

²⁰³ COLOMER, Josep. "Reflexiones sobre la reforma política en México". Documento de trabajo num. 141. División de Estudios Políticos, CIDE, México, 2001, nota 5, pág. 9. A guisa de ejemplo, el autor en cita sugiere un jefe de gabinete ratificado por el Legislativo, y que los miembros del gabinete sean ratificados por alguna de las Cámaras, para así incentivar la formación de gabinetes plurales y por tanto, hacer posible que el gobierno tenga coaliciones legislativas detrás. Estos tintes parlamentarios, se espera, harán más responsable al Congreso.

²⁰⁴ Por ahora sólo adelantamos algunas posibilidades de reforma que en su momento serán mencionada-
tamente al sistema electoral, es pertinente considerar la reelección inmediata de diputados y senadores, y la doble vuelta electoral para designar al Presidente de la República; respecto de los partidos políticos, debe considerarse una legislación específica para regular el sistema de partidos en un contexto democrático, y finalmente, con relación al sufragio, debemos considerar su aplicación a los procedimientos de participación política directa de la ciudadanía, de aceptarse la introducción en el sistema político mexicano, en el orden federal, de mecanismos de democracia directa.

El ejercicio de una representación de contenido, sustantiva, requiere para ser auténtica de muchos factores y, entre los más importantes destacamos la identificación que entre pueblo y representantes debe existir, situación que a su vez, depende de la sensibilidad de éstos hacia los intereses de aquéllos, es decir, que exista una retroalimentación dentro del mecanismo representativo.

Partiendo de la premisa de que la democracia representativa no debe ser relegada, sino que, superando paulatinamente la crisis por la cual atraviesa, de manera paralela, ha de admitir alternativas para que el pueblo pueda participar directamente en las decisiones y asuntos públicos.

Al referirnos a la democracia en su sentido contemporáneo, destacamos la importancia que tiene al ser de contenido social, porque así se permitiría en una última instancia la participación más directa de la sociedad en los procesos políticos. De tal forma, invertiría en los procedimientos de participación, sabiendo que redundarán en beneficio de la colectividad.

De tal suerte, aprovechamos esta mención –y partimos de aquí en adelante– para reiterar que en vez de elaborar una división o una diferenciación tajante, resulta más conveniente tomar en cuenta atenuantes para tornar la democracia, de un rígido calificativo "representativa" a un flexible y operativo "*participativa*", considerando figuras propias de la denominada democracia semidirecta. En los trabajos y propuestas de reforma de los diversos autores se observa un mismo enfoque en el que se contemplan los procesos de participación política directa como complementarios o agregados a la democracia representativa vigente.

Así las cosas, la *democracia participativa* va sumando progresivamente nuevos adeptos. Ello implica la convicción de que la democracia consiste fundamentalmente en la participación ciudadana en los asuntos públicos, tornándola sustancial y no solamente formal; esta concepción sustantiva rechaza

la pretensión de reducir la democracia al decisionismo procedimental de la competencia y la regla de la mayoría, es decir, a su mera concepción formal.

El verdadero sentido y auténtica interpretación de una democracia, es la democracia de participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos públicos que los afectan y definen su destino conjunto. Por ello, no debemos conformarnos con la sola democracia representativa que hoy en día ha sido duramente atacada por el sinnúmero de deficiencias que alberga en su seno, de tal forma que

"...hay que descartar definitivamente la idea de que la democracia representativa sea la forma normal y final de la democracia. No hacerlo significa falsificar el contenido de la palabra democracia haciendo pasar por tal lo que es su negación.

En lugar de ello, la institución representativa debe ser aceptada a modo de un mal necesario que se ha de aplicar mientras no pueda ser sustituida por fórmulas de democracia participativa. Y, en todo caso, se procurará mitigar sus efectos elitistas recurriendo simultáneamente a instituciones de democracia directa tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y otras más que pudieran imaginarse con la utilización de los sorprendentes avances tecnológicos que continuamente se nos ofrecen en los campos de la informática y de los medios de comunicación que, a diferencia de las tradicionales mencionadas, promueven y desarrollan la comunicación horizontal inherente a la esencia de la democracia. La democracia representativa, combinada con procedimientos cada vez más participativos, ha de ser considerada en términos dinámicos como un proceso de despliegue de sus componentes participativos y repliegue de los representativos hacia un estado final de democracia directa, al que tal vez nunca se llegue, pero que servirá de norte orientador de una práctica permanente de transformación política. Sólo así entendida puede quedar justificada la representación formando parte de la democracia..."²⁰⁶

El objetivo no es acabar, o solamente modificar la denominada democracia representativa incorporándole instituciones de participación; debe iniciarse todo un proceso reestructurador de las instituciones representativas existentes para reorientarlas hacia un objetivo netamente democrático y colmarlas de nuevo vigor

²⁰⁶ GUEVARA, Pedro. "Estado vs. Democracia". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* de la Universidad Central de Venezuela (Caracas, Ven.), año XXXVIII, núm. 87, 1993.

al lado de aquellas instituciones participativas que por sí solas no son la vía para conseguir el objetivo final de la democracia.

Decimos esto, porque la sola participación en los asuntos públicos es un proceso excesivamente complejo que requiere tanto de factores objetivos como de condiciones subjetivas. Así, además de disponer de recursos materiales diversos para poder dedicarlos a la participación, los ciudadanos han de estar dispuestos a invertir parte de esos recursos para el desarrollo de mecanismos participativos, lo cual supone una actitud ética y/o cívica que proporcione al ciudadano la convicción y satisfacción que se deriva de la acción colectiva conjunta y lo haga superar la racionalidad estrictamente material que lo lleva a inhibirse de participar en la consecución del bien común.

Justamente aquí es donde se hace patente la necesidad de una democracia de contenido social, porque la creciente desigualdad en la distribución de los recursos (actualmente agudizado por el proceso de globalización capitalista), impide de hecho la posibilidad de participar a grandes mayorías de la población por carecer de la cantidad mínima de recursos necesaria para hacerlo. En contrapartida, las minorías que sí disponen de recursos, carecen de un nivel de desarrollo cívico, ético y moral; ello las lleva a utilizar esos recursos en actividades de estricto beneficio particular. Por consiguiente, y aún considerando nuestro afán por introducir mecanismos de participación directa, hemos de ser prudentes y realistas al plantearnos metas concretas de democracia participativa y, sobre todo, no crearnos falsas expectativas al momento de implementar, o por qué no, de diseñar nuevas instituciones.

Habiendo desarrollado *grosso modo* los planteamientos que en esencia consideramos otorgan sustento a nuestro trabajo, en adelante pretendemos elaborar una pequeña referencia sobre los principales mecanismos, incluidos los de democracia semidirecta, que pueden complementar el sistema representativo en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente. Con lo

sostenido hasta este momento, habremos de discernir si verdaderamente son compatibles con el sistema jurídico-político y constitucional del Estado mexicano, y si en realidad son viables para su práctica.

En cada apartado, señalaremos las nociones generales y características principales de cada uno de dichos mecanismos, siendo posible elaborar una abstracción que nos permita percatarnos de sus ventajas y desventajas, de tal suerte que, si aquéllas son mayores que éstas, estaremos en aptitud no sólo de recomendar su inclusión en el ordenamiento constitucional federal, sino de considerarlo un hecho a mediano o largo plazo y, en tal caso, pensar ya en propuestas concretas conducentes a minimizar los efectos negativos que pudieran ocasionar, en aras de preservar sus efectos positivos dentro de un régimen netamente democrático.

I. El referéndum

Este mecanismo de la democracia semidirecta es el derecho del pueblo a intervenir, por medio de un acto decisorio y directamente, en la formulación y sanción de las normas jurídicas de carácter general—incluidos los tratados internacionales—, o en alguna de las etapas del proceso de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional como en el legislativo. Se hace efectivo mediante un procedimiento de consulta al cuerpo electoral, a fin de que éste, a través del sufragio, se pronuncie por la aprobación o el rechazo de las resoluciones adoptadas por alguno de los órganos del poder en el Estado.²⁶ En consecuencia, constituyen referéndum tanto el acto decisorio (derecho de ratificación o desaprobación de las normas jurídicas constitucionales y/o legislativas) que tiene el pueblo, como el procedimiento o técnica gubernamental.

²⁶ FAYT, Carlos S. *op. cit.*, pág. 373.

por medio de la cual se efectúa la actuación del pueblo, entendido como cuerpo electoral.

El referéndum puede ser clasificado de conformidad con varios criterios; he aquí algunos de ellos:²⁰⁷

A) Por su naturaleza:

- *Consultivo:* cuando el electorado (o el pueblo) da una opinión que no vincula a las autoridades. Mediante este tipo de consulta se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual se desea saber si es procedente o no legislar.
- *Deliberativo, imperativo o de ratificación:* cuando el pueblo dicte su voluntad y decida si el Poder Legislativo debe tomar una medida; o bien, si una decisión tomada por el Parlamento debe entrar o permanecer en vigor.

B) Por su objeto: este criterio sólo es aplicable respecto del referéndum deliberativo.

- *Constitucional:* cuando la consulta recae sobre la formación o supresión de algún precepto constitucional o de un texto constitucional.
- *Legislativo:* cuando se trata de la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

C) Por su fundamento jurídico:

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano". En OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Págs. 353-368.

- **Obligatorio:** cuando es impuesto por la Constitución o por la ley que lo reglamenta como ineludible y, por tanto, indispensable para la validez y eficacia jurídica de determinadas normas.
- **Facultativo:** cuando su realización depende de una autoridad competente para ello, ya sea que se realice por iniciativa o proposición de un órgano del Estado o a petición de un grupo de ciudadanos. A su vez, éste se divide en:
 - **Consultivo:** cuando tiene como objeto descubrir el juicio de los representados sobre la conveniencia de alguna propuesta legislativa.
 - **Arbitral:** se utiliza para dirimir conflictos entre órganos del Estado, en pos del equilibrio constitucional.

D) Por su eficacia jurídica:

- **Constitutivo:** otorga eficacia a la norma dando lugar a su entrada en vigor.
- **Abrogativo o derogatorio:** cuando queda sin efecto una norma jurídica vigente.
- **De ratificación o sanción:** cuando la norma en cuestión sólo se convierte en norma constitucional, ley o reglamento, con la aprobación previa del electorado, sustituyendo así a la autoridad sancionadora de las normas.
- **Consultivo:** cuando el resultado del referéndum no tiene un carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

E) Por su alcance en la materia:

- **Total o general:** aquel en el que no se hace reserva expresa ni implícita de algún tema que no pueda ser sometido a referéndum.

- *Parcial o especial*: se reserva a algunas materias o, por el contrario, se establece solamente para determinadas materias.

F) Por su ámbito espacial de aplicación:

- *Nacional*: cuando se establece su aplicación a todo el territorio del Estado.
- *Local*: cuando se sujeta solamente a una o algunas regiones, entidades federativas o departamentos, según la organización política del Estado.

G) Por el momento de su celebración:

- *Sucesivo o subsecuente*: se lleva a cabo una vez que el Poder Legislativo o el órgano revisor de la constitucionalidad ha emitido su opinión sobre un acto normativo.
- *Preventivo*: se realiza antes de que el Poder Legislativo se pronuncie al respecto.

H) Por su ubicación en el proceso de formación de la ley o norma constitucional:

- *Ante lege*: se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma.
- *Post lege*: se realiza en la última etapa del proceso de formación de la ley.

Como cualquier mecanismo de democracia semidirecta, esta figura reporta ventajas y desventajas en su aplicación; veamos algunas de ellas:

Ventajas:

1. El referéndum implica la participación directa del electorado en la toma de decisiones y es complementario de la democracia representativa.
2. Al estimular la participación del electorado en materia política, aumenta el interés en la toma de decisiones, haciendo que éstas se adopten de forma más conciente y meditada.
3. Como complemento de la democracia representativa, estimula la participación del electorado, dando así legitimidad a la norma aprobada.
4. Como mecanismo auxiliar, destaca su virtud de resolver casos de "empates sin salida", es decir, aquellos casos en que los mecanismos de democracia representativa no logran resolver en forma clara.
5. Evita la omnipotencia de los representantes; por tanto, estarán obligados a escuchar y obedecer la voluntad de la ciudadanía.
6. Las decisiones legislativas y administrativas quedan bajo el control de los ciudadanos.
7. La tendencia popular a conformarse con criticar las decisiones, se sustituye por el poder de tomarlas, contribuyendo la participación de la ciudadanía a mejorar su contenido.

Desventajas:

1. La lentitud en la toma de decisiones.
2. Los obstáculos para la celebración de un debate real y no sólo el que se pueda realizar a través de la prensa, la radio y la televisión.

3. La complejidad de los problemas a resolver y la dificultad de reducirlos a términos simples al alcance de todos los votantes.
4. El costo y los problemas de organización.
5. Lo improbable de que los ciudadanos se pronuncien sin egoísmo, atendiendo únicamente el interés colectivo.
6. Considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre un "sí" y un "no", radicalizaría las posturas ante tales problemas, implicando que en vez de su pronta resolución, los mismos se agraven.
7. Si se considera al referéndum como un mecanismo complementario de la democracia representativa, deberá reforzarse primero ésta para que, una vez consolidada, el referéndum sea un complemento auténticamente eficaz.

Frey menciona cinco argumentos en contra del referéndum que considera incorrectos, y que por cierto, se desprenden de las desventajas de que —en su caso— adolece dicho mecanismo semidirecto, y si lo comparamos con el sistema representativo; al mismo tiempo, expone su parecer para refutar tales consideraciones:

"a) *Los votantes no son inteligentes y no tienen suficiente educación para tomar buenas decisiones*'. No creo que los ciudadanos sean menos inteligentes que los legisladores, ni que éstos puedan elegir mejor.

b) *Los votantes son manipulados*'. Estoy de acuerdo, pero los miembros del Congreso también lo son, por los medios y los grupos de interés. Es menos costoso comprar 300 personas que 20 millones, por lo

que no estoy seguro de que el sistema representativo sea mejor en este aspecto.

c) *'El referéndum sólo sirve para cuestiones de menor importancia'*: Creo que es al revés, es bueno para temas importantes; cuando hay dos posiciones lo mejor es preguntar a la gente.

d) *'El sistema del referéndum impide el progreso'*: Si esto implica que las cosas nunca cambiarían de haber referéndum, es falso. De hecho, en Suiza el 96% de las propuestas presentadas por los partidos son aceptadas. Pero lo que importa es el 4% restante y las leyes que los políticos no sancionarán por temor al rechazo ciudadano.

e) *'Implementar un referéndum es costoso'*: No tiene porqué ser así; se puede utilizar a los mismos ciudadanos para controlar los comicios y contar los votos como parte de sus deberes cívicos.²⁰⁸

En atención a los distintos tipos de referéndum y las ventajas y desventajas que reporta, estamos en posibilidad de aseverar que actualmente se trata de un mecanismo viable en los distintos ordenes de Gobierno, dependiendo del tipo de normas a las que se dirija el acto decisorio de ratificación o desaprobación popular. A continuación, lo analizaremos con relación al referéndum constitucional y legislativo.

A. A nivel constitucional

De acuerdo con la clasificación citada, por su objeto el referéndum constitucional (clasificación aplicable al referéndum deliberativo), es aquel respecto del cual la consulta recae sobre la formación, modificación o supresión de algún precepto constitucional o de un texto constitucional; en síntesis, se afecta el proceso de reforma constitucional. Cuando este tipo de referéndum es de carácter consultivo, se usa con el objeto de preguntar al electorado sobre la conveniencia de un cambio constitucional o sobre las bases fundamentales que debe tener una nueva Constitución que se pretende aprobar y sancionar

²⁰⁸ FREY, Bruno, "Una aproximación a la democracia directa. ¿Democracia directa o representativa?" *En: Boletín de la Universidad Autónoma de Centro América*. (San José, Costa Rica), núm. 20, mayo de 1997. Internet: <http://www.uca.ac.cr/esta/1997/may/bruno01.htm>, consultado el 16 de marzo de 2002.

posteriormente, la cual podría ser sometida nuevamente a la decisión del electorado. Cuando el referéndum constitucional es de carácter aprobatorio, se usa como un acto dentro del proceso de la sanción constitucional.

El referéndum constitucional, ya sea consultivo o aprobatorio, se refiere a los principios básicos establecidos en el texto fundamental, y al involucrar a la sociedad (al lado del órgano representativo), para que participe en la adopción de normas de naturaleza suprema, se obtienen ventajas importantes:

1. Se dificulta el procedimiento de reforma constitucional, por lo que no se estará reformando la Ley Fundamental tan fácilmente; ello porque no se pueden tener tres o cuatro referendos por año. En todo caso, se otorga a la sociedad la certidumbre de que todo futuro cambio requerirá del consentimiento general.
2. No se desvirtúa la naturaleza representativa del poder revisor de la Constitución y, por el contrario, sí se fortalece la naturaleza democrática del orden constitucional.
3. Se generaliza un sentimiento de adhesión a la Constitución, pues es el propio pueblo quien decide el contenido de su máximo ordenamiento jurídico-político.
4. Como instrumento de control, el referéndum constitucional no es un impedimento, pero sí supone un mecanismo limitativo.
5. Al tener que ser sometidas a la decisión de la mayoría ciudadana, las reformas deberán ser explicadas y discutidas de manera pública, lo que a su vez propiciará una creciente vinculación entre la norma y sus destinatarios.

De adoptarse el referéndum constitucional²⁰⁹ para reformar la Constitución, habrá que pensar mucho más las reformas y habrá que agruparlas por su tipo, o más coloquialmente dicho, "en paquete", para que se sometan al electorado cada vez que corresponda, de acuerdo con estimaciones políticas que las consideren oportunas o no, caso en que podría darse intervención a los partidos políticos, a las legislaturas estatales y al Congreso General.

B. A nivel legislativo

Siguiendo la clasificación mencionada, por su objeto el referéndum legislativo es aquel respecto del cual se trata la aprobación o rechazo de alguna ley o reforma recaída sobre la legislación ordinaria.

Diego Valadés sostiene que el referéndum legislativo es una institución cuyo origen se remonta al concepto de soberanía radical de Rousseau²¹⁰ y que contraviene directamente el principio de sistema representativo. Esto es, si las decisiones de los legisladores quedan sujetas a la ratificación del electorado, estamos atendiendo, desde luego, al principio de soberanía popular más ortodoxo que se ha formulado, quedando considerablemente debilitado el principio de representación.²¹¹

De tal forma, afirma el autor en cita que el referéndum legislativo desplazaría por completo a la institución representativa y, por tanto, su inclusión en el sistema jurídico lejos de fortalecer los órganos representativos, los debilitaría poniendo en entredicho su actividad legislativa.

²⁰⁹ En tal caso deberían reformarse los artículos 39 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que se introduzcan principios de ejercicio directo de la soberanía popular, y de la reforma constitucional, necesariamente sometida a referéndum.

²¹⁰ Siguiendo estas ideas, el fundamento del referéndum legislativo lo encontramos en las ideas rousseauanas vinculadas con el concepto de soberanía, la negación del sistema representativo, y en fin, aquella expresión del *Contrato Social* según la cual "toda ley que el pueblo no haya ratificado en persona, es nula, no es una ley."

²¹¹ VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*. Págs. 141-144.

Ya antes nos habíamos pronunciado por un equilibrio de poderes y sobre una corresponsabilidad entre los órganos representativos (en sentido amplio, es decir, Ejecutivo y Legislativo). Luego entonces, si la convicción es generar un nuevo equilibrio entre ambos poderes federales de elección popular, de ningún modo resulta conveniente introducir un mecanismo que en lugar de consolidar al Congreso General, le restaría fuerza política y jurídica.

Otro argumento que consideramos pertinente para no admitir el referéndum legislativo, lo hacemos consistir en que, al admitirse uno de carácter constitucional, el pueblo ya se está pronunciando, a través de sus representantes y directamente, a cerca del contenido de la norma fundamental que habrá de ser fuente del resto de la producción legislativa; luego entonces, el legislador ordinario no tendrá más que desarrollar aquellos postulados generales en legislación ordinaria que no tendría que ser sometida nuevamente a referéndum, pues la norma constitucional de la cual emana ya habría sido aprobada mediante dicho mecanismo decisorio de democracia semidirecta.

II. El plebiscito

Existen innumerables nociones tendientes a delimitar el concepto de plebiscito, por lo que nos remitiremos sólo a algunas de ellas en palabras de autores que formulan la connotación más apropiada a nuestro entender.

Biscaretti di Ruffia considera que el término plebiscito se debería utilizar para "el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno)."²¹²

²¹² BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Pról. y notas de Pablo Lucas Verdú. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, pág. 425.

En parecido sentido, Loewenstein ha puesto de manifiesto que la denominación plebiscito debería "quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas" y considera, además, que "en la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial —la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio— (...)."213

Para Martínez Sospedra, "el plebiscito consiste en trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona."²¹⁴ Por su parte, Miguel de la Madrid sostiene que "esta herramienta de la democracia semidirecta consiste en la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o política. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica."²¹⁵

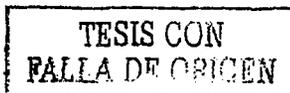
De éstas y muchas otras nociones que se tienen respecto del plebiscito, nos es posible advertir que aún cuando plebiscito y referéndum tienen en común ser procedimientos de consulta popular, existe entre ellos una diferencia específica que nos permite evitar su confusión: mientras el referéndum tiene por objeto ratificar o desaprobar decisiones de carácter normativo (constitucional o legislativo), adoptadas por órganos representativos, el plebiscito está destinado a la adopción de una decisión política que nada tiene que ver con la normatividad jurídica.²¹⁶

²¹³ LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1983, págs. 331-333.

²¹⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. Derecho Constitucional Español. Fundación Universitaria San Pablo, CEU, Valencia, 1995, pag. 307. Cit. por GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. "Democracia semidirecta y democracia participativa". En VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coord.). Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 63). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, Págs. 85-104.

²¹⁵ MADRID HUREADO, Miguel de la. "Las formas de democracia directa". En CONCHA CANU, Hugo A. (coord.). op. cit. Págs. 429-451.

²¹⁶ LOPEZ, Mario J. op. cit. Pág. 415.



Por lo anterior, en el plebiscito parece darse una expresión popular más inmediata que en el referéndum, constituyendo una auténtica manifestación democrática, puesto que se trata de una forma de consulta popular, tendiente a asumir una postura de carácter eminentemente político y/o de interés general.

No obstante, este mecanismo ha sido utilizado para legitimar poderes o gobiernos usurpados o *de facto*, suplantando así los procedimientos electorales. Por tanto, el plebiscito en un régimen democrático no debe convertirse en un medio de elección de gobernantes —pues para eso se instituyen las elecciones periódicas— o un medio para legitimar gobiernos *de facto*, sino como un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre asuntos de trascendencia en la vida de la comunidad.²¹⁷

En vista de lo anterior, constatamos que se trata de una herramienta realmente útil cuando se presenta el caso de asumir una decisión que a todos los miembros de la comunidad atañe, y sin que se vean envueltas cuestiones propiamente jurídicas pues, como ya vimos, resulta ser un mecanismo eminentemente político. Es por ello que sólo ha de ser utilizado para consultar asuntos de trascendencia e interés general para el pueblo.

“El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder —el pueblo— para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno.

Como se anotó de manera precedente, el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. A diferencia del referendo, en el cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no

MADRID HURTADO, Miguel de la. “Las formas de democracia directa”. En CONCHA CANTU, Hugo A. (coord.), *op. cit.* Págs. 429-451.

plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal.²¹⁸

En atención a las observaciones anteriores, es necesario meditar todavía sobre la conveniencia de admitir este mecanismo a nivel constitucional federal, en virtud de que estaría dirigido a cuestiones de enorme trascendencia para la vida jurídico-política de nuestro país.

Por mencionar algunos ejemplos de aplicación del plebiscito en México, podría someterse a consulta popular por este medio la adopción de determinadas políticas gubernamentales, la integración de nuestro país a un determinado bloque económico, o decidir sobre la cuestión atinente a la reforma total de nuestro vigente texto constitucional o la redacción de uno nuevo.

III. La iniciativa popular

La iniciativa popular puede ser considerada como un "procedimiento legislativo especial". Autoriza al pueblo o al cuerpo electoral —o a un sector de éstos—, respetando ciertos requisitos, a introducir innovaciones en la legislación con o sin consentimiento o conformidad de los órganos representativos competentes para ello.²¹⁹

De la noción apuntada se desprende que, al pronunciarse el pueblo o un porcentaje determinado de éste en el sentido de manifestar su interés en que una determinada situación jurídica sea regulada por una ley, o sea regulada de diversa manera, o deje de ser regulada, el órgano legislativo competente obligatoriamente

²¹⁸ CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. *Teoría constitucional*. Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá, 1995, pág. 160. Cita en la parte conducente la sentencia C-180, emitida el 14 de abril de 1994, por la Corte Constitucional.

²¹⁹ LEGÓN, Faustino J. *op. cit.* Pág. 310.

deberá dar trámite a dicha propuesta legislativa popular y estudiarla para que, en su momento, se pronuncie sobre su procedencia o improcedencia y, en última instancia, previo el debate parlamentario correspondiente, asuma o no dicha iniciativa popular.

A diferencia de la análoga institución del sistema representativo, designada como derecho de petición, no se limita a suscitar la posible consideración de un problema legal, sino que impone su trámite imperiosamente y puede llegar a forzar la decisión afirmativa, cuando la legislatura se niega, si el cuerpo electoral se pronuncia a favor. Además, el derecho de petición es un derecho individual, es decir, puede ser ejercido por cualquier persona, incluso por aquellas que no tengan el carácter de ciudadano.

Normalmente, una minoría más o menos importante del conjunto de ciudadanos inicia una ley, y esté o no presentada en forma, la iniciativa debe ser considerada por el órgano representativo competente; en caso de que éste la rechazara, podría someterse al cuerpo electoral para que éste decida, por vía de referéndum, si se adopta o no.

Dependiendo del tipo de innovaciones, la iniciativa popular puede ser suspensiva cuando su objeto es dejar sin efecto una ley ya votada y aprobada (efecto de veto); abrogativa, si el texto en cuestión ya ha sido promulgado y está en vigor, y propositiva (la verdadera iniciativa), cuando se trata de hacer entrar en el sistema normativo una nueva norma.

Considerando que la iniciativa popular hasta hoy, es un mecanismo regulado solamente en algunos ordenamientos jurídicos locales, pensamos que debe contemplarse también a nivel federal, exceptuando determinadas materias de sus alcances.

Cruz Escandón expresa que la iniciativa popular devolvería al pueblo de México los derechos establecidos en el artículo 39 constitucional, ya que procedería para la introducción de cambios en las leyes, incluida nuestra Constitución Federal, la creación o modificación de estructuras e instituciones políticas, cambios en las relaciones entre gobierno y pueblo, contribuyendo a establecer condiciones para la solución de las verdaderas necesidades y requerimientos de la mayoría en un ámbito efectivamente democrático.²²⁰

No obstante los criterios a favor de este mecanismo de democracia semidirecta, debemos manifestar que pueden existir problemas para su aplicación, y el principal radica en encontrar el equilibrio entre condiciones muy fáciles de cumplir y condiciones inalcanzables:

“... las primeras conllevan a un exceso de consultas sobre temas de poca relevancia e interés para los electores y conlleva, asimismo, a la lasitud del pueblo; las segundas impiden, en la práctica, recurrir al referéndum, abrogando *de facto* su existencia. En términos concretos, el número de firmas de electores, que suele ser el criterio, no debe ser ni demasiado bajo (y por tanto alcanzable por cualquiera) ni demasiado alto.”²²¹

IV. La revocación del mandato

Este mecanismo de democracia semidirecta se define como la votación popular que tiene por objeto retirar el mandato conferido a los representantes elegidos directamente, antes de que cumplan el plazo fijado de su actuación; esta votación puede ir dirigida a revocar el mandato de un solo representante o a

²²⁰ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria de la LVIII Legislatura del Senado de la República*, 1er. año de ejercicio, 1er. periodo ordinario, núm. 23, jueves 9 de noviembre de 2000. “Iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, presentada por Rutilio Cruz Escandón, senador de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, en sesión de 16 de noviembre de 2000.

²²¹ LE BRAZIDEC, Gwenael. “Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos”. En CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *op. cit.* Pág. 375.

disolver una asamblea (congreso o parlamento). Constituye un derecho o facultad de una fracción del cuerpo electoral para obtener que se llame a elecciones especiales, a fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él.²²²

De la definición apuntada se pueden distinguir dos modalidades básicas de ejercicio de este derecho:²²³

- a) *Abberufungsrecht*: propia de los sistemas romano-germánicos, que consiste en la revocatoria del mandato a la totalidad de la asamblea elegida popularmente.
- b) *Recall*: se aplica principalmente en los Estados Unidos de América. En este sistema la revocatoria se aplica individualmente al elegido popularmente.

El objeto de la destitución radica en conservar una constante responsabilidad de los funcionarios públicos elegidos popularmente ante sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión desarrollada por los elegidos. En tal sentido, constituye una modificación al régimen representativo en su naturaleza propia, en el cual, el elegido no es responsable ante sus electores (en virtud de que no existe un mandato imperativo sino representativo).

La revocación del mandato equivaldría al juicio político dentro de la democracia representativa. Se destituye a aquellos funcionarios electivos que no han cumplido su mandato o que por mal desempeño de sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el cuerpo electoral.

²²² LÓPEZ, Mario J. *op. cit.*, pág. 417.

²²³ CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. *op. cit.*, pág. 141.

Algunos de los argumentos que se esgrimen en contra de la revocación del mandato son los siguientes:

- La falta de capacidad del ciudadano medio para decidir conscientemente y de comprender los alcances de la consulta; ello se acentúa en los países con un alto índice de analfabetismo.
- La revocación no funciona con relación a los altos funcionarios.
- La revocación podría ser usada por el partido derrotado en las elecciones, para lograr la remoción del representante electo.

V. La reelección legislativa

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, admitía la reelección inmediata de diputados y senadores. Fue hacia el año de 1933 que se reformó nuestra Ley Fundamental para prohibirla de forma inmediata y sólo admitirla siempre que no se tratara del periodo inmediato. Actualmente, el vigente artículo 59 de la Constitución Federal establece que "los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato".

A partir de aquel año de reforma, esta disposición ha significado un detrimento en nuestra institución legislativa federal, restándole autonomía y en consecuencia, debilitando aún más las tareas legislativas y de control político ejercidas por el Congreso General.

Considerando que dicha reforma constitucional lejos de beneficiar al Congreso General vino a restarle fuerza, es menester retornar a aquél sistema de

reelección inmediata. Se han esgrimido diversos argumentos, pero consideramos que de ellos sobresalen la profesionalización de los legisladores y una mayor independencia para desarrollar sus actividades como parlamentarios.

Sin legisladores profesionales y sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas, principalmente de control político; en el caso específico de la Cámara de Diputados, tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente la poca experiencia adquirida, y el hecho de que deba mediar un período de tres años para volver a elegirse, empeora la situación.

"... la no-reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida."²²⁴

Por lo que se refiere a la independencia de los parlamentarios, la reelección inmediata les permitiría desarrollar sus actividades al margen de los condicionamientos del titular del Ejecutivo Federal, de los partidos políticos o grupos de presión, en tanto que los congresistas mexicanos deberían su encargo de manera auténtica al voto de sus electores y no a las decisiones cupulares de aquéllos.²²⁵

Podemos afirmar válidamente que el impedimento de la reelección inmediata de los legisladores federales los ha llevado a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Al no existir el imperativo de rendición de cuentas y en general, de responsabilidad ante el pueblo elector, no hay diputado o senador que

²²⁴ RODRIGUEZ LOZANO, Amador, La reforma al Poder Legislativo en México, Pág. 73.

²²⁵ CARDENAS GRACIA, Jaime F. Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. (Serie G: Estudios doctrinales, núm. 180). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, pág. 116.

regrese a su circunscripción electoral y mantenga un estrecho vínculo con sus representados a efecto de rendir cuentas, explicar su conducta como parlamentario, o responsabilizarse por lo que hace o deja de hacer en la Cámara de su adscripción.

En contrapartida, al depender del cuerpo electoral la reelección de un legislador, se le obliga a no descuidar la relación con los ciudadanos de su distrito o estado. En este sentido, la introducción del principio de la reelección para diputados federales y senadores de la República, habrá de revitalizar como consecuencia necesaria el sistema representativo mexicano en el orden federal, al aumentar la responsabilidad del congresista respecto de sus electores, dejando de lado aquel postulado anacrónico del mandato representativo.

"En México debe dejar de temérsele a la reelección inmediata (...). El amateurismo y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, debieran tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia. El talento es un bien escaso en política. La no reelección lo desperdicia, no permite la acumulación, permítaseme usar esta desafortunada expresión, de 'capital humano'."²²⁶

VI. La segunda vuelta electoral

Antes de entrar a las nociones generales que nos ayudarán a conceptualizar este mecanismo electoral, debemos precisar previamente, por evidente que parezca, que la implantación de la segunda vuelta electoral no se destina al órgano legislativo –para éste referimos antes la reelección legislativa–, sino al Poder Ejecutivo Federal. Con el afán de reorientar y proveer un nuevo equilibrio de poderes, que permita el ejercicio de una democracia participativa, es importante destacar que el titular del Ejecutivo deberá gozar de la suficiente legitimidad para

²²⁶ L'UJAMBIO, Alonso. *op. cit.* Pág. 182.

poder confrontar con éxito el contrapeso representativo del Congreso General dentro de nuestro régimen presidencial, con miras a consolidar nuestro régimen democrático, asumiendo que exista, reiteramos, un ejercicio del poder equilibrado.

Ahora bien, el sistema de doble vuelta electoral en un sistema mayoritario, también denominado *ballotage*, consiste en que en una primera fase el cuerpo electoral elige de entre todas las opciones la de su preferencia, y el resultado de esa primer elección debe arrojar una mayoría absoluta para que el candidato vencedor ocupe el cargo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, deberá efectuarse una segunda ronda electoral a la que concurrirán como elegibles solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos o alcanzado determinado porcentaje en la votación. Cualquiera que sea el caso, resultará vencedor en los comicios quien obtenga el mayor número de votos.

Siguiendo a la doctora Pedroza de la Llave señalamos algunas de las ventajas que suministra este sistema:

1. "No evita que participen las formaciones políticas nuevas o minoritarias junto con las principales fuerzas; todos tienen oportunidad para participar;
2. Para Sartori, este sistema permite a los electores votar dos veces, con plena visión de la votación y con sólo una semana después, dos o más (por ejemplo 20 días, 21, 30, etcétera) de la primera votación;
3. El electorado puede, de forma más consciente, reorientar su preferencia, ya que se le permite cambiar su voto;
4. El cambio del voto de un elector sería por el deseo mayoritario;
5. Se reduce considerablemente la fragmentación del sistema de partidos;
6. Este sistema, dependiendo de lo que se quiera, permite que sólo pasen los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos o sólo aquellos candidatos que hubiesen alcanzado determinado porcentaje de votos;
7. En lo personal, creo que con este sistema se daría con mayor facilidad otra característica más del sistema presidencial: el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso;

8. Y una de las ventajas que a mi juicio me parece más importante es la relativa a que, como señala Sartori, dicho sistema facilita la gobernabilidad en condiciones adversas.²²⁷

Como contrapartida de la supuesta conveniencia de adoptar una segunda vuelta electoral, el doctor Valadés se pronuncia por su innecesaria inclusión en nuestro sistema constitucional para elegir al Presidente de la República, y lo argumenta del siguiente modo:

... En principio, se podría pensar que un presidente elegido por minoría presentaría una condición de debilidad contraria a la función que debe desempeñar. Al razonarse de esa manera se obedece a la lógica de una presidencia dominante, que no corresponde a los propósitos del cambio que se pretende. Es crucial que los instrumentos mantengan relación con los objetivos. Si se quiere preservar la configuración actual de una presidencia plebiscitaria, la segunda vuelta es decisiva; pero si se aspira a un nuevo equilibrio institucional, la presidencia plebiscitaria es prescindible, y, por ende, lo es la segunda vuelta.

Además, se sabe que la mayoría obtenida en la segunda vuelta no necesariamente supone una base de apoyo equivalente en el Congreso; ni siquiera una base sólida en el electorado, cuya aprobación del elegido se hace sin que en todos los casos exista plena coincidencia con sus puntos de vista. Un efecto de la segunda vuelta consistiría en representar un estímulo para que formaciones políticas nuevas aspiren a competir con las tres principales, y puedan modificar el reparto en la cuota del poder. No parece, empero, que la fragmentación política suponga demasiadas ventajas para un proceso democrático que requiere de consensos eficaces.

... Desde luego, existirá la posibilidad de que el presidente sea elegido por una minoría, pero esto, lejos de debilitar a las instituciones, obligará a interacciones constructivas más decididas.²²⁸

Habiendo considerado ambas posturas, nos pronunciamos por la inclusión de la segunda vuelta electoral en la Constitución Federal, siempre y cuando se haya cumplido con la expectativa de haber fortalecido previamente al Congreso General, de lo contrario, este sistema serviría para favorecer de nueva cuenta la concentración de poder en manos del Ejecutivo Federal.

²²⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. "El sistema electoral de la presidencia de la República: un estudio comparado sobre la segunda vuelta". En OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *op. cit.* Págs. 288-289.

²²⁸ VALADÉS, Diego. Constitución y democracia. Págs. 129-130.

Estimando como presupuesto necesario el argumento precedente, el mecanismo de la segunda vuelta electoral para designar al Presidente de la República, fortalece el sistema representativo; hemos sostenido que el objetivo democrático no se consigue destruyendo o debilitando las instituciones representativas, antes bien, debe proveerse su fortalecimiento a efecto de conservar un estricto equilibrio constitucional orgánico.

VII. Creación de una Ley de partidos políticos

A lo largo de la historia se han venido constituyendo agrupaciones políticas de relevante influencia social que han incidido decisivamente en la conformación del régimen democrático representativo. No obstante, las que hoy en día conocemos como partidos políticos, han sido objeto de una regulación a nivel constitucional sólo a partir del siglo XX. De tal forma, la constitucionalización de los partidos políticos surge a partir del texto fundamental de Uruguay de 1919, intensificándose después de la Segunda Guerra Mundial.

Esta tendencia de elevar a nivel constitucional las disposiciones jurídicas relativas a los partidos políticos se ha dado en casi todos los países del mundo y el nuestro no es la excepción. Así, con la reforma constitucional de 1977 se incluye a los partidos políticos como parte del sistema constitucional en México.

En consecuencia, el vigente artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la existencia de este tipo de asociaciones políticas, y de conformidad con el precepto señalado, los partidos políticos son entidades de orden público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos

al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La norma fundamental de referencia establece, además, que se garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. Además, ésta señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Señalados constitucionalmente los lineamientos generales para la regulación de los partidos políticos, será una norma secundaria la encargada de regular a detalle dichos institutos políticos. En México, por ahora, las normas de orden federal atinentes a los partidos políticos se contienen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el Libro Segundo denominado De los partidos políticos (artículos 22 a 67), mismo que se integra de la siguiente manera: disposiciones preliminares (Título primero), constitución, registro, derechos y obligaciones (Título segundo), prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento (Título tercero) formación de frentes, coaliciones y fusiones (Título cuarto), y pérdida de registro (Título quinto).²²⁹

No obstante la existencia de disposiciones jurídicas relativas a los partidos políticos en dicho cuerpo normativo, resulta necesario proveer una legislación especializada para dichas instituciones que regule detalladamente los principios constitucionales establecidos para ellos. El hecho de que se mantenga este

²²⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de leyes. México, consultado el 26 de agosto de 2002.

sistema, es decir, que se incluyan las normas relativas a los partidos políticos en aquel cuerpo normativo, resulta en la actualidad obsoleto e inoperante.

Es necesario entender que hoy en día la trascendencia de los partidos políticos en la vida política de nuestro país influye de manera determinante para la consecución de los objetivos legítimamente planteados por el pueblo. Al respecto, Delgado Rannauro observa que

“... los partidos políticos como instancias mediadoras entre la sociedad y el poder, como instrumentos de la sociedad para el ejercicio de la democracia y su participación en la toma de decisiones del Estado, se convierten en instituciones de la mayor importancia.

(...).

Si bien los teóricos de la ciencia política y el derecho advierten en la actualidad serios problemas en el funcionamiento de los partidos políticos, que tienen que ver con su representatividad, con su capacidad mediadora, con las nuevas condiciones impuestas por la globalización, con la ética, con la crisis de las ideologías; en nuestro país, la participación ciudadana tiene que hacerse, necesariamente, a través de ellos, por eso debemos acentuar el análisis acerca de sus capacidades de aportación e impulso a los procesos de cambio y a la gobernabilidad misma.”²³⁰

Ahora bien, para llegar a consolidar el ejercicio de una democracia material en los términos que hemos venido apuntando, se requiere de instituciones sólidas para que la ciudadanía haga posible su participación en los procesos políticos que en última instancia, deben llegar a la efectiva toma de decisiones en todos los asuntos públicos.

Por lo anterior, advertimos la necesidad de expedir una ley específicamente dedicada a la regulación de los partidos políticos, que fortalezca el sistema representativo mexicano, como presupuesto indispensable para llegar a establecer

²³⁰ DELGADO RANNAURO, Dante. “Gobernabilidad y partidos políticos en México”. En HERNÁNDEZ, María del Pilar (comp.). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 102). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002. Pág. 52.

una democracia participativa que involucre efectivamente a la ciudadanía. Siendo los partidos políticos instrumentos necesarios para conducir la voluntad ciudadana en nuestro régimen representativo, es menester proveerlos de un marco jurídico apropiado.

Aguirre Ramírez se pronuncia por la inclusión en nuestro sistema jurídico de una ley de partidos políticos en los siguientes términos:

"Urge en México la promulgación de una Ley Federal de Partidos Políticos, como las que existen en la mayor parte de las democracias consolidadas europeas y en varias naciones de democratización reciente de América Latina. (...) Necesitamos una legislación que se consagre en exclusiva a regular la vida de los partidos y procure garantizar, en la mayor medida posible, un sistema fuerte y representativo.

Una ley federal, moderna y eficaz de partidos políticos en México deberá observar, por lo menos, cinco grandes rubros, a saber: registro escalonado de partidos, regulación de las coaliciones y las candidaturas comunes, prevailecimiento de la democracia interna en estas instituciones de interés público, estricta fiscalización del uso de recursos públicos, y cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en la enorme tarea de la difusión de la cultura democrática en nuestro país."²³¹

A más de afirmar la necesidad de expedir un cuerpo normativo propio para los partidos políticos, el citado autor también precisa el contenido básico que deberá enunciar una ley de partidos políticos acorde con la realidad imperante en la actualidad.

En esta tónica, para tener en claro el contenido de una ley de esta naturaleza, es preciso considerar dos ámbitos: el externo y el interno.

"El externo está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales. El ámbito interno se constituye con los

²³¹ AGUIRRE RAMÍREZ, Pedro. "Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México" En HERNÁNDEZ, María del Pilar (comp.) *op. cit.* Pág. 4.

derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose en primer lugar que la garantía de la libertad interna por medio de la Constitución y de la ley puede considerarse como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático; sin embargo, la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes. La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna."²³²

En consecuencia, para la expedición de una legislación de partidos políticos deberán contemplarse los dos ámbitos de regulación aludidos. Los rubros regulados deben comprender, desde proporcionar un concepto o definición de partido político, hasta temas tan complicados como el de los órganos de control o fiscalizadores de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su financiamiento, la difusión de la cultura democrática, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones, tal y como se hace actualmente, pero de manera más amplia y específica.

En fin, habiendo hecho las anteriores precisiones, no debe perderse de vista que los partidos políticos son un instrumento, una estructura operativa para dar cauce a la voluntad ciudadana, que además participa en la conformación de los órganos estatales y en la toma de decisiones.

Por lo anterior, el fin último que ha de perseguirse con una normatividad especializada en la materia será la consolidación de un régimen democrático representativo que tenga como uno de sus pilares esenciales un sistema de partidos organizado y estructurado con el claro objetivo de transitar a una democracia participativa que permita ir alcanzando sus más altos ideales;

²³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "Partidos políticos y democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 8, Instituto Federal Electoral, internet: http://www.ife.org.mx/partidos_politicos_y_democracia.htm, consultado el 22 de agosto de 2002.

finalmente, los partidos políticos buscan instaurar una democracia en sentido material, o por lo menos así lo manifiestan en sus discursos.

VIII. Reformas constitucionales y legales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nuestro país atraviesa por una etapa de democracia electoral sin precedentes, y esta experiencia de incipiente pluralidad y aparente cambio político en el ámbito federal no debe ser desaprovechada. Este avance formal significa que ha comenzado a despertarse una conciencia cívica, cuyo objetivo es dejar atrás un régimen presidencialista auspiciado por grupos oligárquicos que sólo aparentemente pretenden un régimen democrático.

Esto puede significar la eclosión de una nueva sensibilidad política en un creciente número de personas que no están dispuestas a conformarse con menos que la recuperación del ejercicio directo de la soberanía popular, al menos en las grandes decisiones políticas.

En este sentido, viene a colación uno de los debates más recientes en el ámbito constitucional mexicano: elaborar una reforma integral a la Constitución Federal vigente o expedir un nuevo texto fundamental. Consideramos que, por ahora, no es conveniente crear una nueva Constitución, pero sí una reforma que responda cabalmente a las nuevas situaciones del entorno mexicano.

Los cambios se van dando paulatinamente, y el hecho de expedir una nueva Constitución no le dará a México el régimen democrático anhelado. Al crear una nueva, difícilmente se cambiaría materialmente la manera de pensar y de actuar de los ciudadanos y las autoridades, por décadas acostumbrados a la cultura de la ilegalidad. Difícilmente se arrancará de raíz ese vicio heredado por el régimen presidencialista instaurado a lo largo del siglo XX en nuestro país.

Por ahora, más bien hace falta introducir reformas que permitan el fortalecimiento de nuestro régimen representativo, y dados los supuestos básicos que ello significa, pensar posteriormente en un nuevo marco constitucional que deje atrás este anquilosado sistema representativo, y se convierta en un nuevo régimen de democracia participativa en el que el auténtico titular de la soberanía sea libre de elegir su propio destino.

Apoyamos nuestro criterio con las opiniones de dos distinguidos juristas.

El doctor Carbonell considera que son cinco los retos inmediatos a los que debe responder tanto la actual Constitución Federal, como el constitucionalismo mexicano, vía una reforma integral.²³³

1. Un sistema de garantías para los derechos sociales.
2. Regulación jurídica de los nuevos poderes emergentes.
3. Una nueva interpretación constitucional.
4. Un nuevo diseño institucional (formando parte de la llamada reforma del estado).
5. La creación de una cultura constitucional.

El doctor Valadés –para quien tampoco es viable un nuevo texto constitucional–, sostiene que la consolidación democrática en México sólo será posible mediante una profunda reforma que comprenda dos aspectos: un nuevo pacto social y un nuevo equilibrio institucional. El nuevo pacto social deberá incluir una serie de derechos individuales y sociales que complementen los que actualmente contiene la Constitución. Es necesario que se tenga conciencia de que el país ha experimentado un retroceso en las condiciones de vida de la mayoría y que es indispensable aplicar correctivos a través de un compromiso que involucre a todos los agentes políticos. El nuevo equilibrio institucional supone que

²³³ Cfr. CARBONELL, Miguel. "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos." En Hacia una nueva constitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000. págs. 33-51.

la organización y el funcionamiento de los órganos del poder contemple que las acciones del Estado sean predecibles, verificables, controlables y eficaces.²³⁴

Se trata pues, de una tendencia dominante asumida por distinguidos juristas mexicanos, la que se pronuncia por una reforma integral de nuestra Constitución Federal, misma que ha de traducirse necesariamente en la adecuación de la legislación secundaria correspondiente.

En este orden de ideas, nos es posible afirmar que, para poder observar en la realidad los planteamientos y propuestas referidos a lo largo de esta monografía e instrumentarlos de manera eficaz, es imprescindible la reforma del actual marco jurídico en las materias relativas, específicamente las conducentes a fortalecer nuestro régimen representativo para transformarlo en uno de democracia participativa, entendida ésta en el sentido contemporáneo.

TESIS CON
FALLA DE CUBIEN

²³⁴ VALADÉS, Diego. Constitución y democracia. Pág. 178.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Atendiendo la actual realidad global en que se ha venido desarrollando el Estado contemporáneo, debe tenerse en consideración una idea básica de lo que ha de entenderse por democracia, asumiendo que para su concepción deben examinarse diversos factores jurídicos, políticos, sociales, históricos, culturales, etcétera, para no incurrir en el error de considerarla como un mero sistema de gobierno.

Bajo este supuesto, debe tenerse una noción integral del concepto democracia que no se limite a considerarla solamente como una forma de gobierno necesariamente ejercida por el pueblo a través de los gobernantes electos para tal efecto, sino que debe concebirse como todo un modo de vida que no sólo involucra al aparato estatal en el ejercicio del poder y la consecuente protección de los derechos y garantías consagrados en la Constitución a favor de los gobernados (estado de derecho), sino a la sociedad entera en los distintos procesos políticos en un entorno de igualdad y libertad, siempre con una finalidad cuyo contenido esencial sea la justicia social (artículo 3° constitucional).

Con base en esta concepción general sobre la democracia, resulta imprescindible respecto de la organización estatal, y específicamente con relación al órgano legislativo, el empleo del mecanismo de la representación política, porque se trata de la figura jurídico-política que vincula a los órganos estatales con la ciudadanía, porque a través de ella desempeñan sus funciones con legalidad y legitimidad, porque para efecto de dar cohesión a los variados intereses que deben ser considerados para la toma de decisiones, debe existir, además, un cauce institucional encargado de llevar a cabo tan delicada función.

En tales condiciones, el sistema representativo (cuyo concepto base lo constituye la representación política), resulta de trascendental importancia para el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionamiento del aparato estatal. No obstante, hemos puesto de manifiesto que dicho sistema, por sí mismo, no es susceptible de alcanzar un régimen democrático de la forma en que lo concebimos actualmente, y en tal sentido, se explica la reciente crisis del sistema representativo, en tanto que no cumple materialmente con el objetivo democrático, sino que se ha limitado a dar cumplimiento a sus postulados meramente formales.

Para superar esta crisis, es menester dar un viraje en el sistema actual; a más de contemplar las instituciones propias de la democracia representativa, resulta apropiada la inclusión de figuras que permitan una participación política directa por parte de los gobernados, de modo que sea posible transitar de una democracia meramente representativa a una democracia participativa.

Esta concepción de la democracia debe contemplar tanto un sentido formal como uno material, y es asequible atendiendo dos supuestos fundamentales: el fortalecimiento del sistema representativo y la introducción en nuestro sistema jurídico-político de mecanismos propios de la llamada democracia semidirecta:

1. Fortalecer el sistema representativo, modificando el marco jurídico aplicable, abarcando la Constitución Federal y las normas que de ella emanan, de modo que se cumpla siempre con dos características: la representatividad y la responsabilidad en la relación representantes-representados.

Dicha modificación jurídica involucra postulados básicos contenidos en nuestra Ley Fundamental; uno de ellos es el ejercicio del poder soberano. Así, dicho poder deberá ser ejercido por el pueblo a través de los poderes federales y de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos competenciales, pero además de manera directa a través de los mecanismos idóneos para tal efecto.

Por lo que se refiere al ejercicio indirecto del poder, dicha reforma implica trascendentalmente al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, —en

su conjunto, y en lo individual a las Cámaras que lo integran-, pues al ser el órgano estatal que desarrolla la función representativa, debe responder integralmente a los caracteres de la representatividad y de responsabilidad, tanto al interior como al exterior de sí mismo, y así tenemos que:

- a) Al interior, empleando las reformas correspondientes para fortalecer sus actividades legislativas dentro de las Comisiones, los Grupos Parlamentarios y las Juntas de Coordinación Política (agregamos la Mesa Directiva y los Comités); además, dichas reformas deberán traducir de manera fidedigna la pluralidad ideológica (manifestada en las elecciones), en la integración de dichos órganos internos.
- b) Al exterior, estableciendo los controles políticos idóneos para proveer un ejercicio del poder equilibrado con respecto al Ejecutivo Federal.

Este último aspecto nos deja observar que en atención a los recientes acontecimientos político-electorales, sea en la integración del Congreso General (en que ningún partido tiene mayoría absoluta) y en la elección del Presidente de la República (cuya candidatura y extracción ya no se debe al partido hegemónico del siglo XX), nuestro país se encuentra, aunque incipientemente, en un entorno de verdadera transición política que nos permite sentar las bases para establecer un régimen democrático electoral confiable. Al respecto, debemos transitar a una etapa de consolidación en la que se debe dar la reestructuración de las instituciones vinculadas con el sistema representativo actual, para que a la larga se convierta en un régimen democrático de fondo.

En este sentido, es necesario contemplar indefectiblemente en dicha reforma las figuras que enunciarnos como conexas a la representación política, a saber: el sistema electoral, los partidos políticos y el sufragio.

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

Atinente al sistema electoral, es pertinente considerar la reelección inmediata de diputados y senadores a efecto de suministrar los caracteres de profesionalismo e independencia necesarios para el desempeño de las labores legislativas, y vincular realmente su elección al electorado y no a las cúpulas de poder; además, resulta viable la doble vuelta electoral para designar al Presidente de la República, considerando previamente el fortalecimiento del Poder Legislativo. Con relación a los partidos políticos, debe considerarse la creación de una Ley Federal de Partidos Políticos, normatividad específica destinada a regular nuestro sistema de partidos en un contexto democrático. Finalmente, respecto del sufragio debemos considerar su aplicación de aceptarse la introducción en el sistema político mexicano, en el orden federal, de los procedimientos de participación política directa de la ciudadanía.

2. Introducir mecanismos propios de la llamada democracia semidirecta, de tal manera que se amplíe la noción de ejercicio del poder; así, no sólo se ejercería en forma indirecta a través de los órganos estatales, sino directamente a través de medios de participación política directa, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato. De esta suerte, se incluirían en nuestra Ley Fundamental complementariamente a la democracia representativa, hasta hoy regulando constitucionalmente y en exclusiva un ejercicio del poder indirecto.

Consideramos que para el funcionamiento correcto de nuestro régimen democrático, es necesario instaurar mecanismos que lejos de sustituir el sistema representativo, aminoren las insuficiencias y contradicciones surgidas en su seno, que finalmente han desembocado en condiciones de irresponsabilidad política y de no identificación de los representantes con los representados, es decir, ausencia de representatividad.

Hemos observado que los mecanismos de participación ciudadana directa desarrollan ventajas y desventajas como medios para legitimar al régimen y para

considerar la opinión de los electores en la toma de decisiones, pero indefectiblemente deberán ser dotados de plena autonomía, con el fin de que se ejerzan justamente de ese modo, directamente en lo que respecta a la toma de decisiones sobre asuntos de trascendental importancia, considerando desde luego las limitantes que el propio ordenamiento jurídico prevea para su práctica.

La inclusión de figuras propias de la democracia semidirecta resulta ser un proyecto político ambicioso, pero no por ello deja de ser viable. De tal forma, es recomendable considerar la experiencia, por un lado, en nuestro propio territorio de las entidades federativas; y, por otro, de los países europeos, quienes en la actualidad constituyen el prototipo del Estado democrático de consenso —estadio superior al de mayoría— y de los países latinoamericanos que han incluido en sus respectivos ordenamientos constitucionales un nuevo régimen que aspira la instauración de condiciones favorables a la consecución de una auténtica democracia, independientemente de que su realidad política les impida conseguir de inmediato resultados tangibles, merced en buena parte, a los candados impuestos en la propia regulación constitucional.

Por tales consideraciones, y para llegar a conseguir aunque sea en alguna medida el ideal democrático, es menester la apreciación de que no sólo las leyes y técnicas electorales, o su funcionamiento más o menos adecuado, proveerán de las condiciones suficientes para alcanzarlo; es necesario, además, tomar en cuenta las razones de fondo que les dan sentido político y moral, es decir, los principios y valores universales de la democracia contemporánea.

De tal suerte, ello nos permitirá no sólo comprender claramente el significado de los procedimientos electorales, sus resultados, su evaluación objetiva, etcétera; en forma paralela, también será posible que la participación política (sea directa o indirecta), cuya práctica requiere como presupuesto básico la difusión de dichos valores y principios universales de la democracia, y por mencionar una vía, fortaleciendo la educación cívica, sea más responsable.

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

consciente e informada, condiciones subjetivas imprescindibles que en conjunto permitirán encauzar los esfuerzos colectivos hacia una auténtica democracia.

No pasamos por alto que es en verdad complicado alcanzar el ideal democrático, pero también ponemos de manifiesto que las instituciones creadas para alcanzarlo siempre son perfectibles, y en esa medida deberá emprenderse un esfuerzo colectivo con miras a conseguirlo en la mayor proporción posible.

Fanuel Martínez López.

OBRAS DE CONSULTA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LIBROS

- AGUILERA DE PRAT, C. R. Y VILANOVA Pere. Temas de ciencia política. (Colección: Apuntes sobre Constitución y política), Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A., Barcelona, 1987.
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría de la democracia. Fundamentos de la filosofía democrática. 3ª ed., Jus, México, 1963.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho parlamentario. 3ª reimp., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1995.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. Derecho Constitucional. Pról. y notas de Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. La Constitución de 1999 (con el texto oficial de la Constitución). Editorial Arte, Caracas, 2000.
- CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. Teoría constitucional. Editorial Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, 1995.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. (Serie G: Estudios doctrinales, núm. 152), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
- CARDENAS GRACIA, Jaime F. Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. (Serie G: Estudios doctrinales, núm. 180), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, 1999.
- RUBIO CARRACEDO, José. ¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- CARRÉ DE MALBERG, R. Teoría general del Estado. Trad. de José Lion Depetre, 2ª ed. en español, Facultad de Derecho, UNAM y Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1998.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho

- Constitucional. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 100), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- CUEVA, Mario de la. La idea del Estado. 4ª ed., Facultad de Derecho, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- FALCÓN, Romana, *et al.* Historia de México. 3ª ed., Editorial Santillana, S.A. de C.V., México, 2001.
- FAYT, Carlos S. Derecho político. Tomo I, 10ª ed., Ediciones Depalma, S.A., Buenos Aires, 1998.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho constitucional mexicano y comparado. Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, 1999.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel. Legitimidad y representación. Ediciones Grijalbo, S.A., Barcelona-México, D.F., 1973.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. Derecho constitucional comparado. Intr. de Manuel Aragón, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1999.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las obligaciones. 10ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- Hacia una nueva constitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- HAURIOU, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. Trad. de Carlos Ruiz del Castillo, 2ª ed., Instituto Editorial Reus, S.A., Madrid, s/f.
- HELD, David. Modelos de democracia. Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (comp.). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 102), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- IZAGA, P. Luis. Elementos de derecho político. Tomo II, 2ª ed. correg., Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1952.
- JELLINEK, G. Teoría general del Estado. Tr. y pról. de la 2ª ed. alemana por Fernando de los Ríos Urruti, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1958.
- KELSEN, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Est. prel. de Luis Recasens Siches, Colofón, S.A., México, 1992.



- , Teoría general del Estado. Trad. dir. del alemán por Luis Legaz Lacamba, Editora Nacional, S.R.L., Madrid, 1965.
- LEGÓN, Faustino J. Tratado de derecho político general. Vol. II: Estructura y funciones en la teoría del Estado. Ediar, Soc. Anón. Editores, Buenos Aires, 1961.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1983.
- LÓPEZ, Mario J. Introducción a los estudios políticos. Vol. II: Formas y fuerzas políticas. 2ª ed.. Ediciones Depalma, S.A., Buenos Aires, 1996.
- LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. (Serie E: Varios, núm. 67), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.
- MELO, Artemio Luis. Compendio de ciencia política. Tomo II: Institucionalización y dinámica políticas, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983.
- MILL, John Stuart. De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina. Intr. por Pablo Lucas Verdú, (Res Pública, Clásicos del pensamiento político y social, colección dirigida por Antonio Truyol), Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965.
- MORODO, Raúl y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- NATALE, Alberto A. Derecho político. 2ª ed. act., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1998.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.). Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I, (Serie: Doctrina jurídica, núm. 12), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.
- PANTOJA MORÁN, David. (Intr. est. prel. y comp. de). Escritos políticos de Sieyès. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. El Congreso de la Unión. Integración y regulación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de derecho político. Editorial Civitas, S A . Madrid, 1976.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- PITKIN, Hanna F. El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales e Imprenta Fareso, S.A., Madrid, 1985.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel. Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2000.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. La reforma al Poder Legislativo en México. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 32), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- , Lo claroscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Senado de la República LVI Legislatura, México, 1996.
- SANTAOLALLA, Fernando. Derecho parlamentario español. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1990.
- SCHMITT, Carl. Teoría de la constitución. Ver. esp. de Francisco Ayala, 2ª reimp., Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo y democracia. Trad. del inglés por José Díaz García, Aguilar S.A. de Ediciones, Madrid, 1968.
- SERNA DE LA GARZA, José María. La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- SIEYÈS, Emmanuel J. ¿Qué es el Tercer Estado?. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993.
- STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph. (comps.). Historia de la filosofía política. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1996.
- VALADÉS, Diego. Constitución y democracia. (Serie: Doctrina jurídica, núm. 41), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.
- , y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coord.). Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo II, (Serie: Doctrina jurídica, núm. 63), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo A. El misterio de la representación política. Los orígenes del Consejo Económico-Social. Ediciones América Actual, Buenos Aires, 1972.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho constitucional comparado. Tr. e intr. de Pablo Lucas Verdú, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1983.

REVISTAS

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "El sistema representativo mexicano". *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (México, D.F.), 1ª época, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991.

CARBONELL, Miguel. "El plebiscito en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". *Anuario Jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (México, D.F.), nueva serie, 1998.

DALLARI, Dalmo A. "Constitución para un Brasil nuevo". *Revista Derecho*. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, (Lima, Perú), núms. 42-43, diciembre 1989-diciembre 1990.

GUEVARA, Pedro. "Estado vs. Democracia". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela (Caracas, Ven.), año XXXVIII, núm. 87, 1993.

LAPORTA, Francisco J. "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate". *Doxa*. Cuadernos de filosofía del Derecho, (Alicante, Esp.), núm. 6, 1989.

MADRID HURTADO, Miguel de la. "Reformas a la Constitución Federal en materia de representación". *Revista de la Facultad de Derecho de México*. (México, D.F.), tomo XIII, núm. 50, abril-junio, 1963.

MARINI, Ruy Mauro. "Liberalismo y democracia: la reforma constitucional en Brasil". *Revista Estudios Latinoamericanos*. (México, D. F.), nueva época. año II, núm. 4, julio-diciembre de 1995.

MARVÁN LABORDE, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (México, D.F.), núm. 4, enero-junio de 2001. Instituto de Investigaciones Jurídicas, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/4/art/an3.pdf>, consultado el 5 de junio de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MURILLO CASTAÑO, Gabriel. "Representación, ciudadanía y nueva Constitución en Colombia". *Nueva Sociedad* (Caracas, Ven.), núm. 160, marzo-abril de 1999.

NARANJO MESA, Vladimiro. "Congreso, democracia participativa y referendo abrogatorio". *Externado, Revista Jurídica de la Universidad Externado de Colombia* (Bogotá, Col.), vol. 6, núm. 1, enero-junio de 1992.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. "La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (México, D.F.), nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000. Instituto de Investigaciones Jurídicas, internet: <http://www.juridicas.unam.mx>, consultado el 5 de mayo de 2002.

SABSAY, Daniel Alberto. "Elecciones y partidos luego de la reforma de la Constitución Argentina". *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral (México, D.F.), vol. IV, núm. 6, 1995.

SARTORI, Giovanni. "A propósito de la representación en democracia". *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. (Madrid, España), 2ª Serie-XXIV, núm. 51, junio de 1997.

SOTELO ROSAS, Cuauhtémoc. "Los grupos parlamentarios y la representación política en el Estado representativo actual". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (México, D.F.), tomo XLVI, núms. 207-208, mayo-agosto, 1996.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. "El referéndum del quinquenio en Francia". *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (México, D. F.), núm. 5, julio-diciembre de 2001.

NORMAS JURÍDICAS

Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas el 12 de junio de 1843. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de agosto de 2002.

Constitución de la Nación Argentina de 1994. Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina (Área de Información Legislativa y Documental), internet: <http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/ConstitucionNacional.htm>, consultado el 1° de febrero de 2002.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University / Organization of American States, internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>, consultado el 6 de febrero de 2002.

Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University / Organization of American States, internet: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil99.html>, consultado el 14 de febrero de 2002.

Constitución de la República Francesa de 1958. Dirección de Prensa, Información y Comunicación del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Asuntos Europeos de la Asamblea Nacional. Internet: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>, consultado el 1° de febrero de 2002.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y sus Enmiendas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: http://www.constitution.org/cons/usa_span.htm, consultado el 31 de enero de 2002.

Constitución Española de 1978. Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas de España, internet: <http://www.igsap.map.es/docs/cia/dispo/constitu.htm>, consultado el 1° de febrero de 2002.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1824.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política de Colombia de 1991. Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University / Organization of American States, internet:
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col97.html>, consultado el 13 de febrero de 2002.

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet:
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1812.pdf>, consultado el 7 de diciembre de 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 5 de febrero de 1917. (Texto original). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet:
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto vigente con las últimas reformas), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1822. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet:
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>, consultado el 7 de diciembre de 2001.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. "Exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas constitucionales tramitada el 16 de agosto de 1989". Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, consultado el 30 de mayo de 2002.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Poder Ejecutivo Federal. "Exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas constitucionales enviada al Congreso General, el 6 de octubre de 1977". Fungió como Cámara de origen la de Diputados. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, consultado el 30 de mayo de 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de julio de 1994, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 18 de mayo de 2002.



lus_2001. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de tesis, actualizado a marzo de 2002, México, consultado el 14 de mayo de 2002.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el lunes 21 de diciembre de 1998, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 18 de mayo de 2002.

Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley No. 23298). Publicada en el *Boletín Oficial* de la República de Argentina del 25 de octubre de 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes. México, consultado el 26 de abril de 2002.

Leyes Constitucionales, sancionadas el 30 de diciembre de 1836. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conhist/pdf/1836.pdf>, consultado el 11 de diciembre de 2001.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de leyes, México, consultado el 26 de abril de 2002.

Texto de las reformas del 13 de noviembre de 1874 a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Folio VIP [BASE1.NFO], consultada el 13 de diciembre de 2001.

OTRAS FUENTES

ARAGÓN REYES, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, internet: http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Sufragio%20Activo%20y%20Pasivo.htm, consultado el 10 de julio de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BÉJAR ALGAZI, Luisa. La reforma institucional del Poder Legislativo en México. "IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, del 6 al 9 de febrero de 2001. Internet: <http://www.juridicas.unam.mx>, consultado el 8 de febrero de 2002.

Breve Historia de la Cámara de Diputados en México. LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/historia/legisxix.html>, consultado el 10 de diciembre de 2001.

CANALES ALIENDE, José Manuel. Gobierno local y democracia. "II Congreso Español de Ciencias Políticas y de la Administración", Universidad de Santiago de Compostela, del 18 al 20 de abril de 1996. Diputació de Barcelona, internet <http://www.diba.es/fl/fitxers/pfm034.pdf>, consultado el 16 de marzo de 2001.

CARBONELL, Miguel. Sesión I: Derecho Constitucional Mexicano. "Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)", Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. "Partidos políticos y democracia". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 8, Instituto Federal Electoral, internet: http://deceyec.ife.org.mx/partidos_politicos_y_democracia.htm, consultado el 22 de agosto de 2002.

COLOMER, Josep. "Reflexiones sobre la reforma política en México". Documento de trabajo núm. 141. División de Estudios Políticos, CIDE, México, 2001.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789. Ministerio de la Justicia de la República Francesa. internet: <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc.htm>, consultado el 30 de mayo de 2002.

Documento de información legislativa. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, internet: <http://www.asambleanacional.gov.ve>, consultado el 28 de febrero de 2002.

Documento de información legislativa. Honorable Senado de la Nación (Argentina), internet: <http://www.senado.gov.ar>, consultado el 1º de marzo de 2002.



DUHAU, Emilio. Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo. "Primer Congreso: Gobiernos locales; el futuro político de México". Guadalajara, Jalisco, 23 y 24 de septiembre de 1999. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), internet: <http://portal.iteso.mx/iglom/indic.htm>, consultado el 20 de marzo de 2001.

El sistema político electoral mexicano. AGORA NET 97-2000, México, internet: <http://www.agora.org.mx/documentos/sistema.html#7legis>, consultado el 15 de mayo de 2002.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana. Tomo L. Espasa-Calpe Editores, S.A., Madrid, Barcelona, España, 1991.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Internet: <http://www.camaradediputados.gob.mx/index1.html>, consultado el 19 de mayo de 2002.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Senado de la República. *Gaceta Parlamentaria de la LVIII Legislatura del Senado de la República*. 1er. año de ejercicio, 1er. periodo ordinario, núm. 23, jueves 16 de noviembre de 2000.

FLORES, Imer B. Democracia y participación. Consideraciones sobre la representación política. "III Congreso Internacional de Derecho Electoral". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Universidad de Quintana Roo y Organización de las Naciones Unidas, del 22 al 25 de marzo de 1998. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, internet: http://www.trife.gob.mx/congreso/flo_imer.html, consultado el 27 de mayo de 2002.

FREY, Bruno. "Una aproximación a la democracia directa. ¿Democracia directa o representativa?" *Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, (San José, Costa Rica), núm. 20, mayo de 1997. Internet: <http://www.uaca.ac.cr/acta/1997may/brunof01.htm>, consultado el 16 de marzo de 2002.

GUEVARA, Pedro. "Democracia multi-representativa". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Publicaciones Jurídicas Venezolanas, (Caracas, Ven.), núm. 112, febrero de 1999. Internet: <http://www.zur2.com/fcjp/112/pguevara.htm>, consultado el 4 de marzo de 2001.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. Federalismo, gobiernos locales y democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 17, Instituto

Federal Electoral, internet: <http://decevec.ife.org.mx/federalismo.htm>, consultado el 7 de septiembre de 2001.

Historia de las Instituciones Políticas y Administrativas de España. Apuntes de la materia de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED, España, internet: <http://sapiens.va.com/abruned3/zips/His-Ins-Pol2pp.zip>, consultado el 31 de octubre de 2001.

Publicación en México de la Constitución de Cádiz. Etapas de la Independencia de México. Curso de Historia de México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, internet: <http://www.cegs.itesm.mx/hdem/independen...tapas/cadiz.htm>, consultado el 10 de diciembre de 2001.

SERNA DE LA GARZA, José María. Sesión IV: Derecho Comparado del Poder Legislativo. "Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)", Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000.

VALADÉS, Diego. Sesión II: El Control Parlamentario. "Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación)". Comisión de Estudios Legislativos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, del 7 de junio al 3 de agosto de 2000.

VALDÉS ZURITA, Leonardo. "Sistemas electorales y partidos". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 7, Instituto Federal Electoral, internet: http://decevec.ife.org.mx/sistemas_electorales_y_de_partid.htm, consultado el 28 de marzo de 2001.

VARGAS VALDÉZ, José Luis. "Participación ciudadana en el Distrito Federal: un eje de la reforma política". (México, D.F.), 16 de abril de 2001. ITAM, internet: http://www.itam.mx/organizacion/divisiones/daedc/derecho/htm/articulos_o_pioner/art16abril.pdf, consultado el 29 de abril de 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN