



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PROPUESTA PARA REDUCIR EL NÚMERO DE  
LEGISLADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE  
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA  
FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CÉSAR PÉREZ GARCÍA**

**ASESOR:**

**LIC. ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ**

**SAN JUAN DE ARAGÓN**

**ABRIL 2005**



m344424



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.

MEMORIO A LA DIRECCION GENERAL DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR  
Y LA CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS EN FAVOR DE LA EMPRESA L.  
"CANTARERO SA" EN MATERIA DE SUCESSIONES.

NOMBRE: José Pérez García

FECHA: 13-Abril-2005

FIRMA: José Pérez García

*Dedicado a*

*La Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón; por haberme permitido desarrollarme como profesional y sobre todo por haberme instruido bajo la guía invaluable de aquellos que orgullosamente pueden llamarse maestros.*

*Al Estado de Oaxaca; por ser la cuna de mis raíces y sobre todo por la nobleza de su tierra y de su gente y sobre todo por permitirme portar con dignidad los rasgos, la piel y la sangre de la gente de ese maravilloso estado.*

*A mis Padres; Jorge y María Luisa, por haber sido ejemplo de sacrificio, por su inmenso apoyo y sobre todo por haberme transmitido la inmensa calidez humana de mis abuelos a quienes llevo en el corazón, gracias por esa herencia no solo invaluable sino perpetua.*

*A mis Hermanos, Humberto, Alejandro y Jorge, por compartir conmigo aquellos lazos que solo tenemos quienes compartimos la misma sangre y sobre todo porque en un futuro a través de ellos seguiré conociendo personas a quienes orgullosamente llamare Mi Familia.*

*A Dios; por acompañarme a través de los tiempos pasados, presentes y futuros, por manifestarse a través de innumerables momentos que guardo en el corazón y sobre todo por su enorme sacrificio ejemplo de amor y de la defensa de nuestras convicciones aun ante la adversidad.*

*A la vida misma, por haber puesto en mi camino a mis mas fieles compañeros, por brindarme una luz en la más funesta oscuridad, pero sobre todo por ponerle rostro a la amistad y nombre de mujer al amor.*

*Por mi raza hablará el espíritu*

*César Pérez García*

**PROPUESTA PARA REDUCIR EL NÚMERO DE LEGISLADORES ELECTOS POR  
EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA  
FEDERAL.**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I**

<b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR.....</b>	<b>1</b>
1.1 EUROPA .....	1
1.1.1 GRECIA EMERGENTE Y LA HEGEMONÍA ROMANA.....	2
1.1.2 LA EDAD MEDIA.....	7
1.1.3 EDAD MODERNA.....	9
1.2 MÉXICO.....	11
1.2.1 ETAPA PREHISPÁNICA.....	11
1.2.2 ETAPA COLONIAL.....	12
1.2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE .....	17
1.2.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	19
1.2.3.2 EL CENTRALISMO.....	21
1.2.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	25
1.2.3.4 RESTAURACIÓN DE LA REPUBLICA.....	26
1.2.3.5 PORFIRIATO.....	27
1.2.3.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	28

**CAPITULO II**

<b>ELEMENTOS CONCEPTUALES EN RELACIÓN A LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....</b>	<b>34</b>
2.1. PODER LEGISLATIVO.....	34
2.2. SISTEMA UNICAMERAL.....	41
2.3. SISTEMA BICAMERAL.....	43
2.4. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	45
2.4.1. EL SENADO DE LA REPÚBLICA.....	47

2.4.1.1 SENADOR.....	48
2.4.2 CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	51
2.4.2.1 DIPUTADO.....	51
2.5. LA DEMOCRACIA.....	55
2.5.1. DEMOCRACIA DIRECTA.....	59
2.5.2. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.....	60
2.6. SISTEMAS ELECTORALES.....	63
2.6.1. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	67
2.7. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	71

### **CAPITULO III**

#### **EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....**

75	
3.1. INTEGRACIÓN DEL SENADO CONFORME EL ARTÍCULO 56 CONSTITUCIONAL.....	75
3.2. INTEGRACIÓN DEL SENADO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	78
3.3. LA ASIGNACIÓN DE SENADURIAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	81
3.4. EL ARTÍCULO 51 CONSTITUCIONAL.....	82
3.5. EL ARTÍCULO 52 CONSTITUCIONAL.....	84
3.5.1. EL ARTÍCULO 53 CONSTITUCIONAL.....	85
3.5.2. BASES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	88
3.6. LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	90
3.7. METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	94

3.8. REGISTRO DE CANDIDATOS PREVISTO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	99
3.9. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.....	101

#### **CAPITULO IV**

<b>PROPUESTA PARA REDUCIR EL NÚMERO DE LEGISLADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA FEDERAL.....</b>	<b>104</b>
4.1. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SENADO.....	107
4.2. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	119
4.3. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PARTIDOS MINORITARIOS.....	130
4.4. PLANTEAMIENTO SOBRE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.....	134
4.5. EL PAPEL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	136
4.6. EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS.....	138
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>142</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>146</b>

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de tesis se presenta la propuesta de reducir el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional. Dicha propuesta se origina después de haber reflexionado acerca de la situación que se vive en la política nacional mexicana, en donde cada vez es más evidente el distanciamiento entre los partidos políticos con los intereses de los ciudadanos. Tal situación repercute en la pérdida de credibilidad de nuestras instituciones y en particular, del Congreso de la Unión. El descrédito de los partidos políticos se traduce en el descrédito de nuestros legisladores, principalmente de los electos por el principio de representación proporcional, de quienes se tiene la percepción de que a pesar de tener una mínima aceptación dentro del electorado, no sucede lo mismo al interior del Congreso, en donde tienen un rol determinante pero claramente distanciado de los intereses de quienes dicen representar.

El objetivo de la presente investigación es el de presentar dentro de un marco crítico y apegado a derecho, la inconveniencia de la presencia del principio de representación proporcional en ambas Cámaras. Por considerar que su presencia a contribuido al distanciamiento entre los legisladores y el electorado, por la pérdida de equidad en el Senado, por la inútil proliferación de partidos minoritarios en la Cámara de Diputados, así como por el oportunismo que representa para los grupos políticos el sistema de listas plurinominales, sin dejar de lado el alto costo al erario público que implica mantener un elevado número de representantes. En este orden de ideas se presentan una serie de propuestas, mismas que buscan resolver la problemática anteriormente expuesta, así como sugerir la implementación de mecanismos que puedan darle a la ciudadanía herramientas políticas más eficaces, de modo tal, que aunado a la propuesta de disminuir el número de representantes electos vía representación proporcional, de modo paralelo se sugieren la implantación de mecanismos de democracia semidirecta, entre algunas otras sugerencias, no sin advertir que la columna vertebral del presente trabajo de tesis se centra en la representación proporcional.

La metodología empleada es la del método hermenéutico desde un punto de vista sociológico y jurídico. En el capítulo segundo para la determinación de los conceptos se recurrirá a la ciencia política. Finalmente en el capítulo tercero se recurrirá al análisis jurídico.

El capítulo primero se titula "Evolución Histórica de la Representación Popular", en él se puntualizan aspectos de la historia de aquellas culturas que dentro de su normatividad hubiesen implantado mecanismos de representación de suma trascendencia, de modo tal, se estudiarán los periodos clásico, medio y moderno del continente europeo, para después centrarse en México, en donde habremos de estudiar las etapas; prehispánica, colonial e independiente.

En el capítulo segundo denominado "Elementos Conceptuales en Relación a la Representación Proporcional" se presentan aquellos conceptos que consideramos, tienen íntima relación con el tema de estudio, del mismo modo que se estudian algunas de las principales teorías en las que se fundamenta el presente trabajo de tesis.

En el tercer capítulo denominado "El Principio de Representación Proporcional en la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales" se exponen algunas de las figuras vistas en el capítulo segundo, pero desde el punto de vista legal, es decir, teniendo en cuenta los lineamientos vertidos en la Constitución, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, en el capítulo cuarto denominado "Propuesta para Reducir el Número de Legisladores Electos por el Principio de Representación Proporcional en Materia Federal" se presentan las propuestas de reformas a la Constitución Mexicana, tendientes a suprimir el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, exponiendo en ambos casos, los elementos que consideramos dan sustento a la presente propuesta.

# CAPÍTULO I

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR.

La representación proporcional como sistema para elegir a los miembros que integran al Poder Legislativo, es una figura relativamente nueva en los sistemas jurídicos del mundo, por lo cual los antecedentes a nivel nacional y mundial se remontan a épocas recientes. Por tal motivo, en el presente apartado no solamente haremos referencia a los antecedentes de dicho sistema, sino también a los de la representación popular, la legislación electoral y el parlamentarismo, en los principales periodos históricos de la humanidad.

### 1.1. EUROPA.

La comunicación y expresión de ideas, es una característica primordial del ser humano y un factor necesario para su convivencia en sociedad. Debido a ello, desde la antigüedad se han presentado diversos escenarios y lugares para el intercambio de opiniones y toma de decisiones, privilegiando al diálogo y al común acuerdo como medios para la solución de problemas. Los foros, asambleas, y tribunas, ejemplifican este hecho a través de la historia del hombre. La creación de estos medios le han permitido manifestar sus ideas, a efecto de que estas sean escuchadas y puedan ser ejecutadas en su gobierno.

Durante un lapso considerable de tiempo, los pueblos europeos se encontraron sometidos a un poder unipersonal o autocrático que monopolizaba las funciones legislativas, sin embargo, en otros casos estas funciones estuvieron a cargo de uno o más órganos colegiados, siendo éstos, el mayor legado de la cultura europea en materia legislativa. "Las instituciones que nacieron al amparo de la cultura europea, son esenciales en todo sistema democrático, ya que se presentan históricamente incluso antes de la proclamación del principio de la división o separación de poderes."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ELLUL, Jacques, Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Biblioteca jurídica Aguilar, Madrid España 1970. p. 45.

### 1.1.1. GRECIA EMERGENTE Y LA HEGEMONIA ROMANA.

En Grecia, en el año 663 aparece el primer legislador de su historia, Zaleucos de Locres, quien creó una asamblea integrada por los mil ciudadanos más ricos. Esta asamblea tenía entre sus funciones: la elaboración de las leyes y el nombramiento de los magistrados. En el año 630, este modelo de asamblea fue imitado en Catania, con la diferencia de que en esta, "[...] participaban todos los ciudadanos fueran ricos o pobres."<sup>2</sup>

Con el paso del tiempo existieron desigualdades que propiciaron que hacia los siglos VI y VII los grupos más débiles exigieran que las leyes se encontraran escritas y que fueran conocidas por todos. Tal exigencia cobro mayor trascendencia durante el siglo VIII en la medida en que la palabra escrita se popularizaba: "[...] entre los especialistas en la interpretación de las costumbres, los atenienses escogieron a seis y ellos fueron los encargados de transcribir las decisiones que tenían fuerza de ley. Estos seis magistrados, más tres que ya existían, formaron el colegio de los nueve arcontes."<sup>3</sup>

Durante la *polis* ateniense a mediados del siglo IX a.C., la monarquía fue sustituida por una aristocracia nobiliaria, donde el areópago (consejo de nobles ancianos), anualmente designaba a los magistrados o arcanos, quienes tenían la facultad para dirigir los asuntos bélicos, religiosos y legislativos. La persistencia social por terminar con este sistema llevó a Dracón a dictar un riguroso código de leyes que promulgó en el 621 a.C, agudizando aún más la crisis social y económica del pueblo griego.

En el año 594 a.C., Solón es nombrado arconte. Él instituyó un consejo (Bulé), una asamblea popular (*Ekklesia*) y tribunales de justicia. El Bulé, en un principio fungía como consejo asesor y más tarde como un cuerpo legislativo representativo que formaba parte del aparato de gobierno de Atenas.

---

<sup>2</sup> ELLUL, Jacques. Op.cit., p. 46

<sup>3</sup> Idem p. 47

En un principio el Bulé estaba formado por los nobles y era estrictamente un cuerpo consultivo convocado para ayudar al rey, hasta que Solón reformó drásticamente la legislación y fundó un nuevo consejo de 400 miembros electos entre la aristocracia.

En esa misma época existían cuatro clases sociales, de las cuales sólo tres de ellas tenían derecho a acceder a las magistraturas. Los miembros de las magistraturas eran designados por insaculación entre una lista de 40 candidatos establecida por las cuatro tribus. Paralelamente a este consejo, "Se organizó otro que a pesar de no tener poderes bien definidos vale la pena mencionar pues se integraba por 400 miembros que representaban directamente al pueblo."<sup>4</sup> Durante este periodo, "El hombre que establecía las leyes también fungía como mediador entre los diferentes grupos políticos y como consecuencia llegaba a ser el jefe supremo de la ciudad."<sup>5</sup>

En el año 509 a.C., Clístenes estableció para todos los ciudadanos el derecho a deliberar públicamente en la asamblea popular, para decidir sobre los asuntos de interés general en la colina *Pnyx* cercana a la Acrópolis. Con lo cual se sustituyó el sistema de representación por el de democracia directa. Algunos autores, niegan la existencia de la democracia directa en Atenas, Ellul citando a Kelsen menciona: "Una democracia pura es tan irrealizable como una autocracia pura. Por ahora reconozcamos que la democracia directa no ha existido más que en ciertas etapas de la historia helvética, en algunos cantones suizos, en los que el pueblo en su mayoría, se le daba intervención directa en los asuntos más importantes. Por lo que se refiere a la *polis* o estados griegos, jamás existió, sino apenas un grupo selecto que gozaba de privilegios, en medio de una gran masa esclava o semiesclava."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ídem, p. 48

<sup>5</sup> MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12 º edición, Porrúa, México, 1999, p. 333

<sup>6</sup> Ob.cit. ELLUL, Jacques, p. 45.

Sin embargo, no se puede ser tan contundente con el pueblo griego, pues son numerosos los ejemplos que demuestran que se trataba de una civilización avanzada para su época. Por ejemplo, en el periodo clásico de Atenas bajo el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular o *ecclesia*, la cual era considerada el órgano de representación popular por excelencia, pues entre sus atribuciones se encontraba la elaboración de las leyes. La grandeza de su gobierno, llamado el siglo de Pericles, se debió además de los avances culturales, al hecho de buscar la participación de todos los ciudadanos atenienses en el gobierno.

Por todo lo anterior, es válido considerar como la principal aportación de la antigua Grecia, más que a sus instituciones a su propia ideología, pues es un hecho que está es la base de varios de los principios que sustentan a la democracia. Aunado a lo anterior, ha de tenerse en cuenta el alto valor dado a la participación ciudadana, la búsqueda de la exaltación del conocimiento, la manifestación de las ideas ante el pueblo. Hechos que en su conjunto, constituyen antecedentes de vital importancia para el desarrollo de la civilización y son materia de consulta inmediata para los Estados modernos.

El auge del pueblo romano ante la decadencia de Atenas, vino a aportar nuevos principios e ideas que hoy día asociamos con el Parlamento. Durante la Roma primitiva, de gobierno monárquico, se tenía en alta apreciación a la voz del pueblo. En la Roma tribal existieron los comicios romanos, los cuales fungían como: asambleas legislativas, protocolarias o electivas. Los *comitia curiata* representaban a los grupos religiosos basados en el parentesco, divididos en 30 curias, mismas que votaban como una unidad sobre asuntos como la sucesión real o la declaración de una guerra. "Los comicios por curias eran las asambleas de ciudadanos más antiguas, se integraban de la siguiente forma: 10 grupos de gentes constituían una curia, representando a las tribus originales, *Tities*, *Luceres* y *Ramnes*, habiendo un total de 30 curias."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Derecho Romano I, Mc Graw Hill, México p. 3-4

Por lo que respecta a la organización de la asamblea: “[...] esta se reunía dos veces por año, el 24 de marzo y el 24 de mayo, en un lugar llamado *comitium*. Sus funciones posiblemente fueron: legislativas, electivas y judiciales.”<sup>8</sup> Las asambleas y el consejo imperial, como instituciones del poder central, constituyen algunos de los primeros antecedentes directos del Poder Legislativo.

Durante el siglo V hasta el siglo III a.C., la asamblea dominante del pueblo romano fue la de los comicios centuriados. En estas asambleas, únicamente podían votar los miembros de las centurias (la unidad militar), valorando su voto en función de su riqueza y edad. En el siglo V a.C., surge la *concilium plebis* o concilio de plebeyos, asamblea que a pesar de tener poco poder en los comicios, fue creciendo en autoridad hasta conseguir que en el 287 a.C., los plebiscitos aprobados por ella tuvieran el alcance de ley.

En el 357 a.C., los comicios tributos fueron reconocidos como cuerpos legislativos representantes de las tribus. Antes de la república solamente existían tres tribus en Roma, pero en el momento en que los *comitia tributa* quedaron integrados ya eran cuatro, y alrededor de 17 y 31 en todo el territorio dominado por ella. Las leyes aprobadas por los *comitia tributa* eran de carácter obligatorio en todo el territorio romano. El procedimiento de aprobación de una ley se efectuaba a través del voto conjunto de las tribus, correspondiéndole a cada tribu un voto.

Uno de los órganos de representación por excelencia, fue el Senado, el cual estaba integrado por los más viejos y sabios *patresfamilias*. La importancia del Senado variaba a capricho del emperador, sin embargo, a partir de Vespiano alcanzo mayor notoriedad con la promulgación de los *senadoconsultos*, mismos que: “[...] aunque en principio carecían de fuerza legal, más adelante se convirtieron en verdaderas leyes y fueron los principales preceptos legislativos entre los años 150 y 200.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. Op. cit., p. 3-4

<sup>9</sup> ELLUL, Jacques, Op.cit., p. 348 y 349.

Durante la monarquía, el Senado fungía como asesor del rey en la toma de decisiones gubernamentales. En esta época, el proceso legislativo requería la concurrencia del rey, de los comicios y del Senado, correspondiéndole al primero la iniciativa de las leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su ratificación.

En la época de la república, el Senado vio incrementadas sus facultades, contando entre otras con las siguientes: la de asesor de los magistrados en los asuntos de mayor importancia; el nombramiento de los cónsules; la dirección de la política interna y externa y el nombramiento de los embajadores.

Durante el principado, el emperador y el Senado compartían el poder supremo del Estado romano. En esta época, se incremento la importancia del Senado como órgano legislativo al disminuirse la autoridad de los comicios.

Como se menciona en líneas anteriores, el momento más crítico del Senado se presentó durante el imperio: "En la época del Imperio bajo el reinado de Tiberio, el Senado obtiene funciones legislativas, por medio de los *senatusconsulta* (senadoconsultos); con el ascenso de Diocleciano al solio imperial, el Senado pierde influencia."<sup>10</sup> La pérdida de la influencia del Senado habría de terminar con la disolución del mismo.

A la par del Senado, las asambleas también fueron perdiendo su valor durante el mandato de Tiberio, pues se le restó importancia a los comicios, al transferirle sus atribuciones electorales al Senado y al designar un candidato único para cada puesto de magistrado. En este mismo periodo, los comicios prácticamente dejaron de reunirse para realizar sus funciones. Caligula intentó sin éxito volver a reunirlos, lo cual no sucedió sino hasta el año 98 a.C., año en el que se organizaron para cumplir con sus funciones legislativas. Finalmente en el año 117 a.C., se les facultó para comunicar los resultados sobre los nombramientos de magistrados.

---

<sup>10</sup> PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, Op. cit., p.5

Durante el mandato de Claudio, los libertos, administradores y procuradores de los miembros del consejo Imperial, fueron reconocidos como ministros. Una vez concluido el mandato de Claudio, sus colaboradores continuaron en funciones aún y sin ser miembros del consejo, el cual quedó integrado por senadores y caballeros. El consejo procuró lograr una tradición administrativa, tratando de mantener a sus mismos miembros.

Durante el mandato de Adriano, los juristas se integraron como un elemento fijo y permanente del consejo, con lo cual éste perdió su carácter informal. El consejo sesionaba periódicamente bajo la presidencia del emperador, contando entre sus funciones la labor legislativa y judicial.

En Esparta también existió la figura del Senado, pero a diferencia del sistema romano, el Senado espartano estaba conformado por 28 gerontes vitalicios (ciudadanos cuya edad mínima era de 60 años), los cuales tenían las funciones de proponer y discutir todas las leyes del país, conjuntamente con los reyes. Dichas leyes podían ser aceptadas o rechazadas por la asamblea de los espartanos.

Entre los años 410 al 455 d.C., las tribus germanas comenzaron a saquear Roma, acelerando así la decadencia del imperio, en conjunto con la invasión ostrogoda en el siglo VI y la ocupación bizantina.

### **1.1.2. LA EDAD MEDIA.**

La edad media se ubica cronológicamente en la historia europea desde la desintegración del imperio romano de occidente en el siglo V, hasta el siglo XV, representando un estancamiento cultural y político entre la gloria de la antigüedad clásica y el renacimiento. En este periodo, el desuso de las instituciones romanas propició el auge de otras, como las germanas, en donde la autoridad suprema era la asamblea de guerreros, organismo encargado del poder legislativo, teniendo presentes los usos y costumbres de los invasores.

Con la instauración del feudalismo durante la alta edad media se privilegio a los miembros de la nobleza de Europa occidental. La conformación de los feudos propiciaron el autoritarismo del señor feudal, por estar sujeta la elaboración de las leyes a su capricho.

Las asambleas políticas habían desaparecido con la decadencia de Roma, pero estas volvieron a instaurarse en los reinos Merovingio y Carolingio. En el reino Merovingio: "El rey convocaba a parte de sus consejeros, a los magnates que vivían fuera del palacio. Más adelante esta asamblea fue separada de los concilios y reunida para el estudio de las decisiones políticas a adoptar. Aunque en principio la asamblea solamente tenía un carácter consultivo, con el debilitamiento del poder real se transformó en un órgano de oposición al rey y en una auténtica asamblea general del pueblo."<sup>11</sup>

En el reino Carolingio, a partir de Carlomagno existieron dos asambleas políticas: "La primera era una asamblea restringida en la que se trataban las cuestiones políticas, administrativas y militares. La segunda de ellas era una asamblea general a la que acudían todos los magnates laicos y eclesiásticos, incluidos los oficiales menos importantes. Se tomaban todas las decisiones acerca de todo lo concerniente al reino y eran publicadas de inmediato. Aunque Carlomagno tenía la última palabra y no estaba vinculado a las decisiones de la asamblea, de hecho las seguía. A su muerte los magnates adquieren mayor independencia y así las opiniones manifestadas fueron ya obligatorias para el rey."<sup>12</sup>

A la par del estancamiento político y cultural, nacieron algunas de las principales instituciones y corrientes filosóficas en los que se sustentaron algunos de los principales movimientos sociales en la política mundial de la época.

---

<sup>11</sup> Ídem. p. 538

<sup>12</sup> Ídem. p.p. 562 y 563

La idea de la libertad de los individuos como meta suprema de las naciones, era un pensamiento que cada vez influía más en algunas de las principales figuras políticas de aquel entonces. Por ello se busco idear sistemas de gobierno en los que dicha libertad quedara garantizada. Para Montesquieu este sistema debía eliminar todas las posibilidades de abuso de poder y habría de consistir en contrapesar el poder con poder, de tal manera que las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, quedaran estrictamente separadas.

### **1.1.3. EDAD MODERNA.**

Ubicada históricamente entre la edad media y la edad contemporánea, la edad moderna se caracteriza por presentar dos de los principales antecedentes de la época moderna de los Parlamentos: el Parlamento inglés y la asamblea nacional de Francia de 1789. "La representación política nace como una doctrina a partir de la Revolución Francesa, más específicamente aparece en la asamblea nacional que se organiza como fusión de los estados generales en 1789. Por supuesto, que antes de esta época había representación, pero de otro tipo, estaban la representación estamental, la de los diputados de cortes en España, la de los procuradores de los ayuntamientos, que no eran producto de la elección del pueblo, sino que llevaban de determinados grupos de ese pueblo, los vecinos afincados, una procuración o mandato privado, es decir, un mandato imperativo. Se les autorizaba a realizar determinadas gestiones, siguiendo órdenes precisas de su mandante."<sup>13</sup>

La asamblea nacional francesa dio pie al nacimiento de dos importantes corrientes políticas: la de la soberanía fraccionada promovida por Rosseau; y la de la soberanía nacional promovida por Siéyes. Por obra de los cambios sociales surgidos a raíz de la revolución industrial en Inglaterra en el siglo XIX, se originó una mayor participación de la sociedad surgiendo la lucha por el sufragio universal, cuyos resultados cambiarían para siempre la historia de la humanidad.

---

<sup>13</sup> ALVAREZ NATALE, Hugo Ernesto. La Representación Política En Derecho Parlamentario Ibero-americano. Porrúa, México, 1987, pp. 161-162.

La consolidación política de Inglaterra, España, Francia y Portugal, propiciaron su expansión territorial y cultural, por ello, algunos de los lineamientos en materia política de estas naciones influyeron en gran medida a los pueblos americanos y al mundo en general.

En Inglaterra, los consejos del reino eran los más importantes órganos legislativos, pues en ellos se debatían los asuntos más importantes del país. Estos consejos fueron substituidos por el Gran Consejo o la Gran Reunión, conocida también como la Asamblea de Hombres Sabios, órgano que al igual que su predecesor podía expedir leyes y modificarlas.

Durante el apogeo de las colonias inglesas en América, existieron legislaturas integradas por representantes de los colonos, aún súbditos británicos. Estas legislaturas a partir del siglo XVII fueron asumiendo la potestad de la elaboración legal, aunque está era limitada en su ámbito normativo y doctrinal.

En España, cada región seguía sus propias leyes por lo cual no existía uniformidad legislativa. En Castilla y León la función legislativa le correspondía al rey en asuntos generales y a las cortes en materia tributaria. En Navarra, Aragón y Cataluña, la función legislativa la compartían las cortes y el rey. La carencia de uniformidad legislativa se reflejó en los diversos y variados órganos instituidos por el derecho español, que significaban la representación de los estamentos como la nobleza, el clero y el pueblo llano, que de alguna manera contrarrestaban el poder monárquico. Esta situación presentada desde el medioevo español habría de continuar por décadas, constituyendo elementos embrionarios del principio de división de poderes.

Durante el absolutismo en Francia, existieron Parlamentos en las ciudades más importantes, siendo el principal el de París. Estos Parlamentos fueron concebidos como una limitante al poder absoluto del monarca, aun cuando no contaban con funciones legislativas sino judiciales.

La obra cumbre de la revolución francesa, *la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, guarda especial importancia. En ella se reconoce el principio de residencia del Poder Legislativo en la voluntad general, es decir, se consagraba la soberanía nacional o popular a tal punto de identificarlo con ésta. En su artículo sexto expresaba: "La ley es la expresión de la voluntad general."<sup>14</sup> Por ello, en el proceso legislativo todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o a través de sus representantes. Los alcances de dicha obra fueron una influencia determinante en la geografía política del mundo, al inspirar a una serie de movimientos revolucionarios que tenían como principal expresión el ideal de la ley como expresión de la voluntad general.

## **1.2 MÉXICO.**

En México ha sido una preocupación fundamental la consolidación de un sistema democrático con justicia social y equilibrio en sus poderes. Nuestra historia ha estado plagada de movimientos sociales, que no en pocos casos se han manifestado en luchas armadas, hasta llegar al periodo de aceleración impulsado por el proceso de conformación social, económico y político del país sufridos tras la revolución de 1910.

A efecto de brindar de coherencia a lo expuesto anteriormente, se presenta la evolución histórica de los cuerpos legislativos y la representación popular en los periodos prehispánico, colonial e independiente de nuestro país.

### **1.2.1. ETAPA PREHISPÁNICA.**

El periodo precolombino de nuestra Nación se encuentra caracterizado por la existencia de gobiernos unipersonales, por lo cual, no puede hablarse de una labor legislativa, toda vez que los pueblos precolombinos se rigieron por un conjunto de prácticas o usos sociales que marcaban claramente la existencia de un derecho consuetudinario, donde la "función legislativa" recaía en su propia vida social, costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna.

---

<sup>14</sup> Cfr. Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

En este período no se encuentran antecedentes del poder legislativo; sin embargo, no sucedió lo mismo con respecto a la representación popular. Pues puede afirmarse que las funciones políticas, civiles y penales se basaban en la costumbre, pero su aplicación se encargaba a diversos órganos de carácter administrativo y judicial.

### **1.2.2. ETAPA COLONIAL.**

Durante este período de nuestra historia, el país se encontraba bajo el dominio de la corona española, razón por la cual su legislación tenía plena vigencia en nuestro territorio. En tal virtud, conforme a la legislación española el Poder Legislativo se encontraba depositado en el rey, quien tenía como único límite para ejercerlo a los principios éticos del cristianismo y las buenas costumbres de la época.

En 1519, Carlos V rey de España, en uso de sus facultades legislativas delegó esta función en el Consejo de Indias, el cual podía actuar en nombre del monarca. La primera cédula real dictada ex profeso para las colonias españolas constituye el primer antecedente del Poder Legislativo para el gobierno de las Indias.

Durante la transición de la monarquía española de absolutista a constitucional en 1812, se expidió una nueva constitución inspirada en la declaración francesa de 1789, de la cual recogió el principio de radicación de la soberanía en la Nación y la pertenencia a ella de la potestad legislativa.

El ordenamiento constitucional español de mayor trascendencia en nuestro país fue la constitución de Cádiz de 1812, por lo cual, vale la pena comentar el entorno bajo el cual se expidió, así como las repercusiones que tuvo en la Nueva España.

A finales de la dominación española, la Nueva España se encontraba bajo un ambiente turbulento y de incertidumbre, fruto de la intervención francesa en el reino español. La invasión napoleónica a España provocó la abdicación al trono de Fernando VII a favor de José Bonaparte, hermano del emperador francés, quien fue nombrado rey de España y de las Indias.

En consecuencia de lo anterior, se modificó la estructura legislativa en la Nueva España debido a que Napoleón ordenó que en todo el reino español debía regir la constitución de Bayona. La cual contenía las ideas de libertad surgidas de la revolución francesa y habría de ser decisiva en el pensamiento de los constituyentes que redactaron la Constitución gaditana.

La intervención francesa y el nuevo texto constitucional propiciaron que los dos grupos con mayor influencia en la Nueva España desconocieran la autoridad de José Bonaparte. Sin embargo, diferían con respecto a la forma de gobierno a adoptar durante la contingencia. Mientras los criollos pugnaban por la independencia, los españoles radicados en la Nueva España promovían seguir los lineamientos de las Juntas (creadas por la resistencia española a efecto de dirigir la guerra contra los franceses).

Los impulsores del movimiento independentista promovieron al virrey Iturrigaray para encabezar el gobierno de la Nueva España, hasta que la corona le fuera devuelta a Fernando VII. Sin embargo, el movimiento independentista no pudo concretarse ante la oposición de los españoles peninsulares, quienes encarcelaron a los líderes independentistas y al propio virrey, imponiendo como principal autoridad de la Nueva España a la Junta de Aranjuez.

El 16 de Mayo de 1809, aún bajo la dominación francesa, la regencia española convocó a todas las provincias españolas, incluyendo a la Nueva España, para que enviarán diputados a las Cortes para su posterior reunión en Cádiz, con el fin de crear la Constitución Política de la Monarquía Española.

La Constitución de Cádiz reconocía la independencia de España, así como el principio de radicación de la soberanía en la Nación, a quien se le reconocía de forma exclusiva el derecho a establecer sus leyes fundamentales. Al pugnar por la igualdad jurídica entre españoles, criollos, indios y mestizos, se terminaba con décadas de gobiernos absolutistas.

A pesar de que se le concedió el derecho a formar su propio gobierno a las colonias americanas, y por lo tanto, se les tomó en cuenta para formar parte del Congreso constituyente. Nuestro país no fue reconocido como independiente de España, y por lo tanto, no existió en nuestro territorio Corte alguna. Por lo que es hasta los *Elementos Constitucionales* de López Rayón, en donde se contempló por primera vez el poder legislativo mexicano. Pues a pesar de que en dicho documento se contemplaba a Fernando VII como monarca titular, también se planteaba que "la América es libre e independiente de cualquier otra nación."<sup>15</sup>

En la Constitución de Cádiz se depositó en las Cortes la función representativa y legislativa. Las Cortes se definían como la reunión de todos los representantes de la nación. Éstas se integraban por un diputado por cada 70 mil habitantes, los cuales eran electos cada dos años, existiendo una diputación permanente integrada por siete diputados.

La Constitución de Cádiz se vio abruptamente interrumpida cuando Fernando VII regresó a la Corona en 1814. Este hecho dio al traste con las reformas planteadas, para dar paso a un anodino reinado que se prolongó hasta 1833 caracterizado por el más puro absolutismo, exceptuándose el llamado Trienio Liberal (1820-1823). Pese a quedar sin vigencia, los logros de la Constitución gaditana no fueron en vano, los ideales ahí plasmados así como los nacientes ideales de libertad en toda Europa, propiciaron que el rey terminara por reconocerla.

---

<sup>15</sup> CASILLAS, Roberto, *Origen de Nuestras Instituciones Políticas*. Tomo I, Editorial Panamericana, México 1973.

Casi al unísono de los acontecimientos sucedidos en España, en nuestro territorio el virrey Apodaca reconoció la Constitución de Cádiz como la ley fundamental de la Nueva España. En este período, Ignacio López Rayón promovió en sus *Elementos Constitucionales* la instalación de la Junta de Zitácuaro para gobernar durante la ausencia de Fernando VII, planteando además los siguientes postulados:

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

7. El Supremo Congreso constara de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias; más por ahora se completara el número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen. [...]"<sup>16</sup>

El proyecto de López Rayón fue censurado por él mismo en la Junta de Zitácuaro, al advertir que implicaba sometimiento a la Corona española. Posteriormente José María Morelos y Pavón convocó la realización en Chilpancingo del Primer Congreso de la América Mexicana, el cual se integró con ocho diputados y sirvió de marco para que Morelos presentara su ideario político en *Los Sentimientos de la Nación*.

En el artículo quinto de *Los Sentimientos de la Nación*, Morelos establecía que la soberanía dimana del pueblo, y que la misma queda depositada en sus representantes. Morelos también planteó la adopción del principio de división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. Es inestimable la importancia del documento elaborado por Morelos, puesto que sus ideales trascendieron el tiempo y espacio, siendo en primera instancia inspiración para la redacción de la Constitución elaborada por el Congreso del Anáhuac.

---

<sup>16</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Porrúa, 5ª ed. México, 1973. p.25

Estallada la independencia pero aun sin consumarse, se elaboró la primera constitución insurgente, la Constitución de Apatzingán de 1814, expedida el 22 de octubre de 1814. En ella se planteó un nuevo régimen legislativo, en donde la base de la representación nacional sería la población, además de reconocer el principio de división de poderes y los siguientes principios:

“Art. 44 Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano, se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia [...]

Art. 48. El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad.”<sup>17</sup>

La vigencia de la Constitución de Apatzingán, estaba condicionada al triunfo de la insurgencia. “El Supremo Congreso Nacional, órgano que de acuerdo con dicha Carta era el superior jerárquicamente hablando, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras esta no fuera convocada para dictar y sancionar la constitución permanente de la nación se observaría inviolablemente la Constitución de Apatzingán, según rezaba textualmente en su artículo 237.”<sup>18</sup>

Aún y cuando dicha constitución no tuvo vigencia práctica, el hecho de que en ella se planteara la representación nacional fue su mayor aportación: “[...] sintetizando finalmente todo el contenido del decreto, daba a esté un marcadísimo carácter democrático, denominador común a la carta de 1814”.<sup>19</sup> En esta constitución se priorizaba al sistema parlamentario, dado las facultades y títulos que se le concedían al mismo, entre las que se contaba la facultad de nombrar a los poderes restantes y de establecer sus facultades.

---

<sup>17</sup> Ob.cit, TENA RAMÍREZ, Felipe. p.37.

<sup>18</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano. Trillas, México. 1991, p. 24

<sup>19</sup> Ob.cit. SAYEG HELÚ, Jorge, p. 24

### 1.2.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Del ideario insurgente plasmado en la Constitución de Apatzingán, así como del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba de 1821, emanan las dos corrientes políticas que se disputaron la estructuración y rectoría del país en sus primeros años de vida independiente: el proyecto conservador de indudables tendencias monárquicas y el proyecto revolucionario y republicano.

Mientras en España se restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, en México persistía la inestabilidad política. Los grupos conservadores de la Nueva España pugnaron por desconocer el ordenamiento de Cádiz, pues éste lesionaba sus intereses, por lo cual desconocieron a las Cortes y plantearon la independencia de la colonia, al nombrar como gobernador en nombre de Fernando VII, al virrey de la Nueva España.

Una vez al frente del gobierno, el virrey ordenó la eliminación de los integrantes del movimiento insurgente, por lo cual le encomendó a Agustín de Iturbide la aprehensión del último caudillo en pie de lucha, Vicente Guerrero. Aún y cuando Iturbide era partidario de la monarquía, sus ideales no congeniaban con los de los grupos conservadores, pues él proponía la implantación de un gobierno monárquico constitucional. Debido a ello, Iturbide juzgó más conveniente pactar con Guerrero el derrocamiento del virreinato, concretando su alianza en el plan de Iguala. La renovada insurgencia vio incrementada su fortaleza, alcanzando su mayor logro cuando forzaron al virrey Juan O'Donoju, a reconocer la independencia de la nueva España, con la firma de los tratados de Córdoba.

El triunfo de la insurgencia propició el ascenso a la presidencia de Iturbide, el cual una vez al frente del gobierno, desconoció los postulados en materia legislativa, así como el concepto de soberanía nacional emanado de la Constitución de Apatzingán. A cambio de ello, en el Plan de Iguala se contempló la creación de un gobierno monárquico encabezado por Fernando VII o alguno de sus herederos, o en su defecto por la Junta Provisional de Gobierno.

Después de la declaración de independencia del 27 de noviembre de 1821, se siguió observando la Constitución de Cádiz hasta la organización del Congreso constituyente convocado por la Junta Provisional de Gobierno. En dicho Congreso se acordó depositar el Poder Legislativo en la Junta Provisional de Gobierno, exigiendo que sus miembros fueran los primeros hombres del Imperio; por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto. Estos requisitos eminentemente aristocráticos, hacían parecer distante la posibilidad de ver fielmente representados los intereses del pueblo.

La Junta Provisional de Gobierno continuó en funciones hasta la organización del segundo Congreso mexicano el 24 de febrero de 1822. Pues en éste, el propio Congreso asumió el Poder Legislativo, ejerciendo no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario.

En 1822, se propuso sin concretarse, la posibilidad de que el Congreso trabajara en dos cámaras. En su lugar, se adoptó como forma de gobierno la monarquía moderada constitucional, con la denominación de Imperio mexicano. Ese mismo año, al ser declarado Iturbide emperador, declaró la disolución del Congreso. En su lugar, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, misma que expidió en febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en donde se declaraba abolida la Constitución española de 1812.

El absolutismo de Iturbide propició la oposición de importantes figuras de la política nacional, (Santa Anna, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero), quienes pugnaban por la reinstalación del Congreso. La oposición plasmó sus ideales en el Plan de Jalapa, adquiriendo enorme notoriedad en el país, a tal grado que las tropas destacadas para sofocar el levantamiento expidieron el llamado Plan de Casa Mata, mediante el cual también exigían la reinstalación del Congreso y la reivindicación de la soberanía en favor de la Nación.

Con el Congreso en contra y ante la inestabilidad prevaleciente, Iturbide abdicó el 19 de diciembre de 1823, decretándose la nulidad de la sucesión imperial y la del imperio mismo. Sólo por obra de los movimientos políticos y armados se consiguió que el cinco de diciembre de 1823 se proclamara la reinstalación del Congreso.

### **1.2.3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Una de las consecuencias más importantes que produjo la disolución del primer Imperio, fue la separación de la Federación, de las provincias centroamericanas, al tiempo que algunas otras entidades pugnaban por su autonomía. La inestabilidad política de la Federación produjo el desconocimiento de las provincias hacia el Congreso; "...era tal la fuerza de las diputaciones provinciales, de hecho independientes del gobierno central para ese entonces, que empieza a ser rechazada la calidad de constituyente del Congreso y a aceptarse tan sólo como convocante porque las nuevas atribuciones que le fueron señaladas a aquellos, ampliando un tanto sus facultades internas, serían insuficientes para calmar su inquietud federal."<sup>20</sup>

Ante la inquietud de las provincias por ser reconocidas como estados federales, el Congreso tuvo que comprometerse a convocar la instalación de un nuevo cuerpo legislativo a la vez que se comprometía a declararse a favor del sistema federal. En consecuencia de las negociaciones efectuadas, el cinco de noviembre de 1823 al fin pudo instalarse el nuevo Congreso constituyente, dentro del cual se presentaron y discutieron diversos proyectos de organización constitucional de tendencia federalista en su mayoría.

El 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, primer antecedente de la Constitución Federal expedida el 4 de octubre del mismo año y primera en contemplar en nuestro país la creación del sistema bicameral.

---

<sup>20</sup> Ob.cit., SAYEG HELÚ, Jorge, p.42

Anteriormente el sistema bicameral sólo había sido planteado en los trabajos de los Congresos constituyente, en concreto en el de 1821, donde se planteó la posibilidad de que el cuerpo legislativo se encontraría dividido en dos salas. En la Constitución de 1824 se depositó el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, mismas que fungían respectivamente como asamblea de representantes del pueblo y de los estados. "La Constitución de 1824, primera de México independiente, estableció como forma de gobierno la República; una forma de Estado Federal; un sistema de Gobierno Presidencial, y un Congreso General bicameral –influencia norteamericana-, que sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en Cámara de Diputados –influencia española- y en Cámara de Senadores, y que se ordenaron las facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las cámaras."<sup>21</sup>

La instalación en forma del sistema bicameral representó un serio avance en la composición del Poder Legislativo; "Las cortes previstas en la Constitución de Cádiz se componían de una asamblea; a sus integrantes se les denominaba simplemente diputados a secas o diputado a cortes. En 1824 se abandonó al modelo español y se optó por la solución estadounidense; se hizo integrar al órgano legislativo por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los diputados eran electos por la ciudadanía y los senadores por las legislaturas de los estados."<sup>22</sup>

El bicameralismo en nuestro país resultó exitoso, al grado que desde su creación y hasta la fecha sólo a tenido una interrupción; "el bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; con la existencia de dos cámaras se ha buscado la ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos [...]"<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, UNAM, México 1997 p.42.

<sup>22</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Oxford, México, 1999, p. 121

<sup>23</sup> Ob.cit ARTEAGA NAVA, Elisur., p. 122

El bicameralismo planteado en la Constitución de 1824, se encontraba influenciado claramente por el de tipo norteamericano o federal, es por ello que se ponderó la necesidad de establecer una dualidad al interior del Congreso, donde la Cámara de Diputados se integró en proporción al número de habitantes, mientras que el Senado se conformó por dos representantes de cada estado electos por las legislaturas de los mismos.

La Constitución de 1824, se caracterizó también por conceder al titular del Ejecutivo, la facultad de iniciativa de ley y el derecho de veto, así como la potestad casi ilimitada de generar reglamentos, con lo cual se incrementó su ingerencia en la elaboración normativa.

#### **1.2.3.2. EL CENTRALISMO.**

La implantación del federalismo en México propició la inconformidad de los principales grupos conservadores, quienes habían incrementado su influencia en la política mexicana al grado de contribuir a la caída del federalismo en 1835. Los conservadores consiguieron ser mayoría en el Congreso con el apoyo de los sectores militares y eclesiástico, con lo cual pugnaron por dejar sin vigencia la Constitución de 1824, expidiendo en su lugar las bases para la creación de una nueva constitución, contenidas en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Al amparo del nuevo ordenamiento legal se creó el Supremo Poder Conservador, organismo integrado por cinco personas, que en jerarquía estaba por encima de los tres poderes tradicionales, toda vez que podía declarar la nulidad de los actos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Durante el centralismo, el Senado perdió toda justificación política y jurídica, como consecuencia de que los estados habían dejado de existir al crearse en su lugar los departamentos. Pese a ello subsistió el sistema bicameral; aún y cuando el Senado sólo tenía el carácter de revisor de la ley.

La presencia del Senado bajo el gobierno centralista era injustificable, pues de hecho, las listas de candidatos a senador eran elaboradas conjuntamente por la Cámara de Diputados, la Junta de Ministros y la Suprema Corte, a efecto de ser votadas por las Juntas Departamentales y escrutadas por el Supremo Poder Conservador.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, se modificó la base poblacional para la elección de diputados al contemplarse; "2. la base para la elección de diputados es la población, se elegirá un diputado por cada 150 mil habitantes, y por cada fracción de 80 mil [...]" <sup>24</sup> El cambio más radical con respecto a esta Cámara fue la pérdida del carácter democrático de representación popular que le caracteriza, en consecuencia del establecimiento de requisitos aristocráticos para ser diputado, puesto que para serlo se exigía que los candidatos contarán con un capital de por lo menos 1,500 pesos anuales.

La Constitución centralista tendría vigencia hasta finales de 1840, cuando ha iniciativa del presidente Nicolás Bravo, se convocó a 80 personas notables para integrar la Junta Nacional Legislativa a efecto de elaborar una nueva Carta Magna. Uno de los primeros actos de la Junta Nacional fue la expedición de las Bases Orgánicas bajo las cuales se disolvió al Supremo Poder Conservador, además de reafirmar el sistema de división en departamentos en lugar de entidades federativas.

En consecuencia de haber reafirmado el sistema de división por departamentos, el Senado continuó únicamente en su carácter de órgano revisor de la ley. Respecto a los requisitos para ser legislador, estos continuaron siendo aristocráticos, pues de hecho la exigencia de contar con una renta anual mínima se hizo extensiva hacia los senadores, a los cuales se les exigía contar con ingresos anuales de 2,000 pesos, mientras que a los diputados la cifra se situaba en 1,200 pesos.

---

<sup>24</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Ob.cit., p.212

Bajo el nuevo ordenamiento, los diputados eran electos por los Departamentos, correspondiendo uno por cada 70 mil habitantes. La conformación del Poder Legislativo prevista en las Bases Orgánicas tuvo vigencia hasta el término del gobierno de Mariano Parédes, momento en que se iniciaron los trabajos para la creación de un nuevo texto constitucional.

En 1842, se instauró el Congreso constituyente a convocatoria de Antonio López de Santa Anna, el cual quedó instalado hasta 1843. Algunas de las iniciativas que se discutieron en dicho Congreso fueron las siguientes: que cada estado contara con por lo menos un diputado, aún y cuando no contara con la base poblacional fijada en 70 mil habitantes; que dos terceras partes de los senadores fueran electos por las asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte y el presidente de la República.

El Congreso terminó por ratificar el sistema bicameral, pero le otorgó al Senado un carácter de asamblea de representantes de clase más acentuado que en la anterior constitución. Un tercio del número total de senadores eran designados por la Cámara de Diputados, el titular del Ejecutivo y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y las dos terceras partes restantes serían electos por las asambleas departamentales.

El primer tercio de senadores, eran electos dentro de aquéllos que contaran con distinciones en la carrera civil, militar o eclesiástica, o hubieran ocupado los cargos de: Presidente o Vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro, gobernador, senador y diputado. Los senadores electos por las asambleas departamentales debían pertenecer a algún grupo de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes: "...al lado del primer tercio, integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual el Senado centralista de 1843 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose así a los modernos sistemas bicameralistas."

El nuevo sistema de integración del Senado jamás se llevó a la práctica, pues junto al resto de disposiciones contenidas en las Bases Orgánicas de 1843 perdió su vigencia con el regreso a la presidencia de Santa Anna, quien apoyado por las facciones democrático liberales del país, proclamó como ley suprema de toda la Nación a la Constitución de 1824.

En 1846, quedó instalado el Congreso constituyente, el cual al encontrarse con la imposibilidad de elaborar un nuevo texto constitucional dado el estado de guerra prevaleciente, tuvo que dedicarse a reformar la constitución de 1824, misma que terminaría por observarse sin modificación alguna.

El cinco de abril de 1847, el Congreso discutió y aprobó el proyecto de reforma presentado por Mariano Otero, con el cual se terminó con la hegemonía del centralismo. El proyecto emanado del Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846, pugnó por el restablecimiento del sistema federal; reafirmó la vigencia de la Constitución de 1824; suprimió la figura del Vicepresidente de la República e implantó el primer sistema de control constitucional de nuestro país.

El acta de reformas emanada del Congreso de 1847, le devolvió al Senado sus características y facultades originales. Solamente se modificó lo relativo a su organización federal, pues a los senadores electos por cada estado y el Distrito Federal, se agregó un número idéntico de senadores, electos conjuntamente por el Senado, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte, de entre aquellas personas que hubieren desempeñado alguno de los puestos contemplados en las Bases Orgánicas de 1843.

Otras de las modificaciones efectuadas al Poder Legislativo fueron las siguientes; la modificación de la base poblacional para asignar diputaciones, situándola en un diputado por cada 50 mil habitantes, con lo cual se aumentó el número de diputados; la renovación periódica del Senado y el establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.

El sistema federal volvió a desaparecer con el derrocamiento del presidente Mariano Arista, por parte de Santa Anna, quien volvió a asumir la presidencia, apoyado esta vez por los conservadores, por lo cual desconoció al sistema federal.

### **1.2.3.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

El régimen centralista encabezado por Santa Anna, desconoció las reformas de 1847, rigiéndose únicamente por *las Bases para la Administración de la República*, las cuales le concedían poder ilimitado al titular del Ejecutivo, hecho que acrecentó el carácter dictatorial de Santa Anna y la inconformidad opositora.

La oposición consiguió organizarse mediante el Plan de Ayutla, consiguiendo con éxito terminar con la dictadura de Santa Anna, al colocar al frente de la presidencia al principal líder del movimiento, Juan Álvarez. El periodo presidencia de Álvarez tuvo la peculiaridad de depositar en su persona, aunque de manera temporal, al poder Ejecutivo y al poder Legislativo.

Álvarez en conjunto con su gabinete, mayoritariamente liberal, convocaron la instauración del Congreso constituyente, a efecto de discutir las leyes de reforma. El gobierno de Álvarez estaba determinado a cumplir con las leyes juaristas, aun en contra de la oposición de los grupos conservadores, quienes al ver lesionados sus intereses crearon un clima de ingobernabilidad que terminaría por propiciar la salida de Álvarez al frente de la presidencia. El lugar vacante al frente de la presidencia fue ocupado por Ignacio Comonfort, quien como titular del ejecutivo expidió *el Estatuto Orgánico Provisional de la Republica Mexicana*, el cual fungiría como ordenamiento supremo del país hasta que se expidiera una nueva constitución. Dicho Estatuto a fin de cuentas tampoco tendría vigencia alguna, debido a la oposición de los gobernadores para reconocerlo, por lo que fue hasta el 5 de febrero de 1857, cuando se expidió una nueva Constitución de marcado carácter federalista y liberal.

En la Constitución de 1857, se tomó la drástica decisión de suprimir al Senado, argumentando el descrédito que vivía dicha institución calificada de oligárquica y perjudicial para la democracia. Con la supresión del Senado se instituyó el unicameralismo, pretendiéndose suplir su ausencia a través de la Cámara de Diputados, al reconocerse a los diputados como representantes de las entidades federativas.

#### **1.2.3.4. RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA.**

Casi a la par de la llegada de Benito Juárez a la capital del país en 1867, se expidió la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, en la cual, los votantes elegirían a sus representantes y decidirían si autorizaban o no al Congreso para adicionar y reformar la Constitución. Pese a la importancia de la convocatoria juarista, ésta no se llevó a cabo ante la oposición de la mayoría de los gobernadores, quienes acusaron al Presidente de violar la Constitución.

Paradójicamente el principal obstáculo para la concreción de las reformas juaristas, fue el sistema unicameral promovido antaño por los propios liberales, pues el sedentarismo legislativo propiciado por el unicameralismo, impidió la concreción de varias de las principales reformas liberales.

Durante el periodo presidencial de Lerdo de Tejada, se concretaron algunas de las principales leyes de reforma. Dentro de éstas, se contempló la reinstauración del sistema bicameral, propuesta que se había presentado mediante circular publicada el 14 de agosto de 1867. A favor de la reinstauración del bicameralismo, se expresó la necesidad de que tanto el elemento popular como el elemento federativo concurrieran en el Poder Legislativo, al ser electos los diputados en proporción a la población, y los senadores en relación a los estados. Además, se menciona la inconveniencia de desdeñar la experiencia y práctica en los negocios de los senadores, por ser esta necesaria como mediadora del impulso legislativo de la otra cámara, considerando que la paz y el bienestar dependen del equilibrio en la organización de los poderes públicos.

Los debates sobre la permanencia del sistema bicameral, concluyeron el 13 de noviembre de 1874, cuando se expidió el decreto por el cual volvía a operar el sistema bicameral a partir del 16 de septiembre de 1875. Con las reformas de 1874, se adoptó el bicamerismo de tipo norteamericano, al reconocerse en el artículo 51 constitucional que el depositario del poder legislativo sería un Congreso general, dividido en dos cámaras, una de senadores y la otra de diputados.

Cada una de las cámaras se integraría con distintos mecanismos de elección, los miembros integrantes de la Cámara de Diputados se denominarían representantes de la Nación, siendo electos en su totalidad cada dos años en proporción directa a la población. El Senado por su parte estaría compuesto por dos representantes de cada estado y del Distrito Federal. Con el regreso del sistema bicameral, el Congreso recuperó su importancia, sin embargo al concedérsele la facultad de veto al Presidente, se dejó el camino libre para que el país viviera el periodo presidencial más largo de su historia.

#### **1.2.3.5. PORFIRIATO.**

El general Porfirio Díaz había sido un miembro destacado de la milicia, al grado de ser considerado un héroe, por lo cual gozaba de una importante presencia en la política nacional y no fue de extrañarse que en el plan de Tuxtepec fuera reconocido como líder del movimiento opositor del presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Díaz encabezó la campaña militar con rumbo a la capital del país, bajo el lema de no reelección, el cual le sirvió para ganar adeptos dentro de la población. El gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada se encontraba incapacitado para afrontar la situación, pues de hecho su presidencia había sido declarada ilegal por la Suprema Corte, cuando el Presidente de la misma, José María Iglesias, había resuelto como ilegal la elección que lo llevó a la Presidencia de la República. En la misma resolución se establecía que el poder Ejecutivo quedaría de forma interina en la persona del propio José María Iglesias, hecho que propició el exilio de Sebastián Lerdo de Tejada.

No obstante que el nombramiento de Iglesias como titular del Ejecutivo tenía bases constitucionales, su duración al frente de la presidencia fue breve, pues era inminente la llegada del ejército del General Díaz a la capital del país, además de que no contaba con simpatizantes, por lo cual no existió oposición alguna ante el nombramiento de Porfirio Díaz como Presidente interino.

Una vez instalado como presidente, Díaz plasmó el principio de no reelección en la constitución de 1878, el cual nunca llevó a la práctica, pues después de haber concluido el periodo presidencial de Manuel González, quien era un subordinado suyo, volvió a ocupar la presidencia por segunda ocasión. Siendo en este periodo cuando Díaz realizó las reformas necesarias a efecto de perpetuarse en el poder, lo cual propició el estancamiento de las instituciones del país. Aunque las reformas promovidas por Díaz no afectaron la integración del Congreso, la función legislativa era mera ficción, puesto que sus miembros carecían de autonomía al ser designados por el propio Díaz y ser consecuentes de todos sus actos.

El gobierno de Díaz se caracterizó por priorizar su voluntad por sobre la Constitución, al contar con la complicidad de un Congreso pusilánime. El porfiriato privilegió las facultades de la federación por sobre la de las entidades, reimplantó la vicepresidencia, fomentó la reelección presidencial y acrecentó la injusticia social del país, propiciando la gestación de diversos movimientos sociales que desembocarían en el entallamiento de la revolución mexicana.

#### **1.2.3.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

La renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia, confirmó el triunfo de la revolución mexicana, dando pie a la creación del texto constitucional vigente. Tras su renuncia, se celebraron las elecciones presidenciales de las cuales resultó electo presidente, Francisco I. Madero, quien se vio imposibilitado para ejercer su gobierno, dado la inestabilidad social prevaleciente, misma que derivó en su asesinato y el de su Vicepresidente José María Pino Suárez.

Tras los magnicidios Victoriano Huerta asumió la presidencia del país, ante la oposición de Venustiano Carranza, lo cual derivó en la creación de un ejército que tuviera por fin desconocer a su gobierno a fin de establecer un interinato.

El propio Carranza encabezó el movimiento anti-huertista, por lo que pareció lógico que una vez derrocados los huertistas, el propio Carranza resultara electo presidente en los comicios electorales celebrados tras la renuncia de Huerta. El gobierno carrancista convocó la instauración del Congreso constituyente, a fin de presentar y discutir el proyecto constitucional post revolucionario, mismo que fue aprobado por el Constituyente de Querétaro en 1916 y publicado el cinco de febrero de 1917, bajo el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución de 1917 se depositó el Poder Legislativo en un Congreso de la Unión dividido en dos cámaras. La permanencia del Senado en el Poder Legislativo mexicano, obedeció a que el Congreso constituyente consideró que al no contar el Senado con un carácter aristocrático que privilegiara a las elites, no era válida su supresión del aparato legislativo mexicano, sino por el contrario, su presencia resultaba fundamental en el sistema político mexicano.

El Senado estaría integrado por dos senadores por cada estado y el Distrito Federal, mismos que debían de ser hombres que no sólo se distinguieran por su mayoría de edad, sino además que contarán con la experiencia, capacidad y prudencia necesaria para equilibrar la función legislativa. Los miembros del Senado serían electos por el voto ciudadano mediante el sistema de mayoría absoluta. Bajo este sistema, cada entidad se encargaba de los comicios donde serían electos sus representantes, previniendo que en caso de que ningún candidato alcanzara dicha mayoría, serían las legislaturas de cada estado quienes elegirían al vencedor entre los dos candidatos con mayor número de votos.

La representación de los miembros del Senado, le correspondía al Distrito Federal y a los estados de la Federación de donde fueran electos, toda vez que no representan a ninguna clase social por ser electos popularmente a través del voto directo cada seis años. Por ello, el Senado se consideró una expresión de la voluntad nacional, puesto que confluían en él todas las entidades de manera equitativa, aunque como lo veremos más adelante, esté principio en nuestro país ya se ha desvirtuado.

En los artículos 51 y 52 constitucionales, se estableció lo referente a la integración y composición de la Cámara de Diputados: "Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos."<sup>25</sup>

"Art 52. Se elegirá un diputado por cada setenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio, pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados, y la de un territorio cuya población fuese menor fijada en este artículo, será de un diputado propietario."<sup>26</sup>

La composición e integración original de ambas cámaras prevaleció durante varios años, pero al ser la constitución reformada y adicionada en diversas ocasiones, se modificaron algunas de las disposiciones originales.

La primera reforma se presentó en 1928, misma que tenía por objeto aumentar la base poblacional para la asignación de diputaciones en concordancia al aumento poblacional. De tal manera la base poblacional se situó en un diputado por cada 100 mil habitantes o fracción que exceda de 50 mil.

---

<sup>25</sup> TENA RAMÍREZ. Felipe, Ob.cít., p.840.

<sup>26</sup> íbidem..

En este mismo sentido ocurrirían otras tres reformas, de tal suerte el 30 de diciembre de 1942 se situó dicha base en un diputado por cada 150 mil habitantes o fracción que exceda de 75 mil; el 11 de junio de 1951 se aumentó la base poblacional a un diputado por cada 170 mil habitantes o fracción que exceda de 80 mil; y el 20 de diciembre de 1960 se situó esta cifra en un diputado por cada 200 mil habitantes o fracción que exceda de 100 mil.

El 22 de Julio de 1963 por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la creación del sistema de diputados de partido. Dicho sistema tenía por objeto facilitar la participación en el Congreso de los partidos minoritarios, siempre que en las elecciones obtuvieran más del 2.5% de la votación total, correspondiéndoles una diputación más por cada 0.5% obtenido, hasta llegar a un máximo de 20 diputados electos por este principio.

El 14 de febrero de 1972 se publicó la última reforma tendiente a modificar la base poblacional para la elección de diputados, situándola en un diputado por cada 250 mil habitantes o fracción que exceda de 125 mil. Ese mismo año también se modificó el porcentaje de votos requeridos para acreditar diputados de partido, fijando esta cifra en 1.5% de la votación total, aumentando de 20 a 25 el máximo de diputados que pudieran alcanzar los partidos por este principio.

Las reformas de 1972 tuvieron vigencia hasta 1976, en ese momento, en el Congreso se encontraban representados grupos políticos opositores al partido en el poder, cuya presencia era muy importante a pesar de no contar con el número suficiente para aprobar o rechazar un proyecto de ley.

El 6 de diciembre de 1977, durante la presidencia de José López Portillo, se eliminó de la Constitución el criterio poblacional establecido desde la Constitución de Cádiz como base para la elección de diputados. Ese mismo año se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Con la expedición del nuevo ordenamiento electoral, se suprimió la figura de los diputados de partido en favor de la representación proporcional, estableciendo así un sistema mixto con predominante mayoritario. Con esta reforma, de los 400 miembros integrantes de la Cámara de Diputados, 300 eran electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional.

En 15 de diciembre de 1986, durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, se aumento a 500 el número total de diputados. Dicho aumento obedeció a que el número de diputados electos por el principio de representación proporcional se aumentó a 200, dejando sin modificación alguna al número de diputados electos por el principio de mayoría relativa.

En 1990, se estableció que para que un partido político tuviera derecho a beneficiarse por la representación proporcional, debía de acreditar su participación en 200 distritos electorales uninominales. El mismo año se estableció que ningún partido podía contar con más de 350 curules por ambos principios, garantizando así que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y un 35% de la votación nacional emitida, le serían otorgadas constancias de asignación suficientes para alcanzar la mayoría en la cámara.

En 1993, se estableció que los partidos políticos que hubieran obtenido el 60% de la votación nacional emitida, también tendrían derecho a obtener diputaciones por representación proporcional hasta en un número igual a su porcentaje de votación nacional emitida, siempre que no se rebasara el límite anteriormente mencionado.

Durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo, se concretaron varias reformas en materia electoral con vísperas al proceso electoral de 1994. El 17 de enero de 1995, los partidos políticos con representación en las cámaras se

comprometieron a avanzar en la reforma electoral, instalando una mesa de diálogo nacional, donde entre otras se discutiría la reforma electoral.

Del debate político entre los partidos surgieron las siguientes propuestas; la eliminación del Senado con miras a la instalación de un Congreso unicameral; la elección de los diputados por parte de los estados a fin de fortalecer el federalismo; la reducción de cuatro a tres del número de senadores electos por cada entidad, con el propósito de evitar la sobré-representación en la cámara, siendo electos dos de ellos por el principio de mayoría relativa y el restante por el principio de representación proporcional.

El 26 de julio de 1996, la comisión permanente del Congreso de la Unión determinó convocar a un periodo extraordinario de sesiones para el 30 de julio del mismo año, a fin de discutir y en su caso aprobar la Iniciativa de reformas y adiciones constitucionales referentes a la composición de las cámaras del Congreso de la Unión.

La Comisión Dictaminadora estableció que acorde con la mayor pluralidad observada en las contiendas electorales y a fin de buscar mejores fórmulas de representación partidaria, se debía reformar el artículo 56 constitucional. De tal forma que el Senado quedó integrado por 128 miembros, de los cuales dos serían electos por cada estado y el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, uno sería asignado a la primera minoría de cada estado y los 32 senadores restantes serían electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

## CAPITULO II

### ELEMENTOS CONCEPTUALES EN RELACIÓN A LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

#### 2.1. PODER LEGISLATIVO.

Para hablar del Poder Legislativo, es necesario delimitar primeramente el significado del termino poder en su sentido sociológico, empleando para ello la siguiente definición: “[...] la capacidad de un individuo o grupo, de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos.”<sup>27</sup> Desde su etapa primitiva, el ser humano estableció el control de sus semejantes por medio del uso del poder, ya sea a través de medios físicos, psicológicos e intelectuales. Con el sedentarismo y el surgimiento de las primeras sociedades, fue necesario crear nuevos medios para ejercerlo, a efecto de controlar a un mayor número de individuos. Bajo esta nueva premisa, en algunos casos se presentó un ejercicio desmedido del poder, lo cual produjo un desequilibrio social en perjuicio de los grupos más marginados. Es por ello que surge el derecho como medio para crear restricciones al ejercicio arbitrario e ilimitado del poder, regulando de esta manera la vida del hombre en sociedad.

Una de las obras más importantes en teoría política es *el Espíritu de las Leyes* de Charles Louis de Montesquieu. En esta obra el escritor y jurista francés propone la división del poder del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a efecto de garantizar los derechos y libertades individuales. Para Montesquieu la creación de órganos diferentes e independientes entre sí, con atribuciones específicas que no permitan su confrontación, permiten un sano equilibrio en el gobierno. En esta división, el poder legislativo ocupa un lugar especial al ser reconocido como representante del pueblo; por contar entre sus facultades la creación de las leyes y por considerársele como expresión de la voluntad originaria de la Nación.

---

<sup>27</sup> BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho. Fondo de Cultura Económica, México 1976.. p. 15

El maestro Bernardo Batíz define al Poder Legislativo de la siguiente manera; “El Poder Legislativo, el Parlamento, es así desde la teoría y luego en la práctica, un poder colegiado, una asamblea que discute y toma determinación en nombre de los ciudadanos que al no poder hacerlo directamente, eligen a sus representantes. Debido a ello, el lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del Estado. De alguna manera se le considera el primero de los poderes, el vinculado más directamente con la Nación o con el pueblo y el que dispone de facultades más autónomas de decisión, ya que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tiene que someterse a los dictados de la ley.”<sup>28</sup>

En su definición, el maestro Batíz emplea el término Parlamento, refiriéndose a un discurso o razonamiento hecho ante un Congreso o Junta: “parlamentar es hablar, y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.”<sup>29</sup> Bajo este orden de ideas es que se emplea el término “poder parlamentario”, debido a que quien ejerce el Poder Legislativo es la institución parlamentaria; la cual además de la función legislativa, ha adquirido otras tales como: “[...] la de “dirección política”, la deliberativa, la jurisdiccional, la representativa, la educativa, la administrativa, la informática, la de expresión, la financiera, la política y la de control, entre otras.”<sup>30</sup>

Por lo anterior, se puede definir al Poder Legislativo mexicano como: el órgano de gobierno que se deposita en un Congreso General, a su vez integrado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, dotado de facultades para crear leyes, para intervenir en cuestiones políticas, administrativas y jurisdiccionales, para llevar a cabo actos de control sobre los otros dos poderes de la Federación, así como para organizarse con plena autonomía hacia su interior.

---

<sup>28</sup> BATÍZ, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. Oxford, México, 1999, p.27.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>30</sup> PEDROZA DE LA LLAVE. Susana Thalía, El Congreso de la Unión, Integración y Regulación. UNAM, México 1997, pp. 29 y 30.

El Congreso es un cuerpo colegiado de representación de carácter bicameral, por lo que es vital que sus integrantes tengan la capacidad suficiente para llegar a acuerdos, toda vez que actúan en representación del pueblo (Nación) y los estados, respectivamente, "Necesidad de deliberar, de discutir, y por lo tanto, de hablar y de escuchar, y las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, constituyen el fundamento teórico de esa institución tan extendida hoy que es el Parlamento."<sup>31</sup>

En países con sistemas democráticos representativos, donde la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo, la representación política es ejercida a través de representantes electos en comicios periódicos y respetados por la ley. Por ello, su existencia es sólo posible en sistemas indirectos de representación, donde se delega a mandatarios temporales, el ejercicio de las funciones de gobierno.

El Poder Legislativo cuenta con una serie de funciones de vital importancia, por lo que es necesario establecer en primer término el significado del término función. Para el sociólogo Herbert Spencer este término: "expresa a la vez las relaciones de interdependencia entre las instituciones y la relación que las instituciones y modos de actividad y pensamiento mantienen con la estructura en cuya preservación concurren [...]"<sup>32</sup> Por su parte, por función parlamentaria se entiende: "La acción propia del Congreso –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que por denominarse Poder Legislativo, estos no tienen por que ser exclusivamente legislativos. También puede llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, pero de un deber o derecho, o que culminen con una resolución de la institución representativa; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos, entre otros."<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ob.cit BATÍZ, Bernardo. p. 22.

<sup>32</sup> Ob.cit BATÍZ, Bernardo., p. 69.

<sup>33</sup> Ob.cit. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía. p. 215.

Empleando una interpretación estricta del principio de separación de poderes, se podría enunciar como las principales funciones de cada poder a las siguientes; al Legislativo le corresponde dictar reglas generales y uniformes, las leyes; el Ejecutivo se encarga de proveer la ejecución de dichas normas; y al Poder Judicial le corresponde la administración de la justicia. "Sin embargo las anteriores funciones asignadas a cada uno de estos poderes han venido evolucionando, como se desprende de la adjudicación de funciones legislativas al Ejecutivo mediante la facultad reglamentaria, o bien con la función creadora del derecho que tiene el Poder Judicial a través de la interpretación de las leyes y la superación de sus lagunas [...]"<sup>34</sup>

Las funciones del órgano legislativo no se limitan exclusivamente a la labor legislativa, pues desde sus orígenes ha realizado funciones ajenas a ésta. Por ejemplo, en los países monárquicos desempeñó una función de carácter presupuestario a favor del rey, hasta que con el paso del tiempo se fueron ampliando sus funciones con el objeto de limitar y controlar al poder estatal.

Bajo este nuevo orden y ante la diversidad de actividades que conforman hoy día la función parlamentaria, las funciones del Poder Legislativo rebasan la función exclusiva de dictar las leyes de un Estado, pues incluso lleva a cabo funciones de carácter judicial o administrativas, aunque, no debe perderse de vista que su función principal sigue siendo la de legislar.

Así como el Poder Legislativo ha adquirido nuevas funciones, también a perdido el monopolio de otras: "Por una parte se hizo necesario traspasar con carácter creciente una serie de atribuciones normativas hacia el Ejecutivo, ya fuera mediante un amplio desarrollo de la potestad reglamentaria del gobierno, o bien mediante la facultad de dictar disposiciones administrativas con rango de ley, es decir, los decretos-leyes y los decretos legislativos.

---

<sup>34</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia. Porrúa, México, 1980, pp. 68.

De esta forma se puede concluir que en la actualidad se han vuelto más numerosos los organismos públicos que disponen de facultades normativas y en consecuencia han restado parte de sus funciones al Parlamento.<sup>35</sup>

Sin embargo, a pesar de tal disminución de funciones, el Poder Legislativo mantiene entre sus facultades: la función representativa, la financiera, y la de control político, cuya importancia radica en el contrapeso que éste debe realizar al actuar del Poder Ejecutivo, a fin de evitar que el poder sea absoluto y de alguna forma ilimitado.

Las principales funciones del Poder Legislativo son las siguientes; función legislativa, función financiera, función administrativa, función de control, función de orientación, función jurisdiccional y función representativa. Estas funciones a su vez, se concentran en cuatro apartados: funciones de órgano generador (formalmente y materialmente legislativas); funciones de órgano interventor (materialmente políticas, administrativas o jurisdiccionales); funciones de órgano revisor (actos de control) y funciones de órgano específico (de organización interior).<sup>36</sup>

La función legislativa consiste en que el Congreso o Parlamento cuente con la facultad de producir normas jurídicas a través de un procedimiento establecido expresamente en la constitución. Berlín Valenzuela expresa respecto a la misma: "Por estar referida a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en verter textos claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas individuales o colectivas."<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de. Derecho Parlamentario. Oxford, México, 1999, p. 12.

<sup>36</sup> Ob.cit, BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de. p. 12.

<sup>37</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 138.

Respecto a la función financiera o presupuestaria, la autora Pedroza de la Llave refiere: "el Congreso, Parlamento o Asamblea está facultado para establecer contribuciones que tengan por objetivo el bienestar general"<sup>38</sup> Esta actividad encierra una importante labor de control sobre el Poder Ejecutivo, al referirse a la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, así como de la correcta vigilancia sobre la administración de los recursos gubernamentales y el condicionamiento de la celebración de empréstitos internacionales.

La función de control se refiere: "al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley."<sup>39</sup>

La función administrativa del Congreso, son las actividades que realiza de carácter particular, es decir, las situaciones concretas e individuales que ejecutan una ley y que no implican la producción de normas generales, como la aprobación del nombramiento de funcionarios, el cambio de sede de la residencia de los poderes federales y las autorizaciones para salir al extranjero del titular del Ejecutivo.

Por su parte, la función de orientación o de dirección política, se refiere a la participación del Congreso o Parlamento en la determinación de los objetivos de la política nacional, y en la selección de los medios para alcanzarla.

La función jurisdiccional del Congreso se refiere a que; "puede realizar actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culmina con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable."<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Ob.cit. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía.. p. 227

<sup>39</sup> Ob.cit. BERLÍN VALENZUELA, Francisco., p. 139.

<sup>40</sup>Ob. cit PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía., p. 241

La función representativa, tal y como se ha reiterado surge ante la imposibilidad de que la sociedad en su conjunto participe en la toma de decisiones gubernamentales. El rasgo fundamental de la representación, es la designación de representantes por medio de procedimientos de elección de entre los miembros de la comunidad, a efecto de que estos expresen las necesidades de la misma.

Se considera idóneo que en todos los casos los representantes sean electos dentro de aquellas personas que se destaquen por sus méritos y por su capacidad para expresar la voluntad del grupo; "En los sistemas democráticos, la encomiendan las comunidades a quienes consideran que pueden laborar a favor de la comunidad nombradora, poniendo al servicio de ella alguna clase de fuerza, sea bélica, económica, religiosa, de erudición, de arrojo o de habilidad para argumentar o negociar."<sup>41</sup> De esta manera; "el principio de representación, [...] implica una situación totalmente distinta: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado."<sup>42</sup>

Generalmente los integrantes de los cuerpos legislativos son electos a través de comicios periódicos y apegados a la ley, en los que el pueblo manifiesta sus preferencias. El representante tiene entonces un compromiso moral con su electorado, al que debe de tener presente en la toma de sus decisiones o en la emisión de su voto.

El compromiso entre el representante y el electorado, se contrae desde el momento en que éste se identifica con el contenido de las propuestas políticas presentadas por el representante, quien consecuentemente tiene la obligación de velar no sólo por sus electores sino incluso por quienes no votaron por él.

---

<sup>41</sup> Ob. cit , BERLÍN VALENZUELA, Francisco. p. 130.

<sup>42</sup> Ob.cit BATÍZ, Bernardo. p. 104.

A excepción de aquellos países que permiten la participación de formulas integradas por ciudadanos en las elecciones, en la generalidad de los casos, los partidos políticos tienen el monopolio de la representación parlamentaria.

El cumplimiento de todas las funciones que le corresponden al Poder Legislativo depende directamente del Congreso, puesto que éstas no se pueden comprender de manera aislada, pues su importancia no se sitúa en su número sino en el equilibrio que propician en los demás poderes y en su influencia en el desarrollo de la democracia.

## **2.2. EL SISTEMA UNICAMERAL**

El Poder Legislativo suele depositarse en un organismo colegiado estructurado en una o dos cámaras, ya sea que se adopte el sistema unicameral o el sistema bicameral respectivamente. Excepcionalmente han existido cuerpos legislativos pluricamerales, como el previsto en la constitución napoleónica de 1799, en donde se contemplaban cuatro cuerpos colegiados (Consejo de Estado, Tribunado, Cuerpo Legislativo y Senado).

El unicameralismo ésta inspirado en las ideas de Emmanuel Siéyes y de Rosseau, acerca de que la soberanía tiene un carácter unitario, por lo cual su naturaleza es única e indivisible. El monocameralismo suele ser adoptado por países de poca extensión geográfica y/o poblacional: "se ha permitido por muchos países porque es una fórmula relativamente sencilla, en cuanto en una sola asamblea se hace recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones a que haya lugar."<sup>43</sup> Suecia, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Andorra, Mónaco y Finlandia en Europa; Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú en América, así como Israel y Japón en Asia tienen en común el contar con una sola asamblea legislativa.

---

<sup>43</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 636.

Para Héctor Fix Zamudio las ventajas del sistema unicameral son las siguientes:

- a) "La voluntad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, pues sí ambas Cámaras están de acuerdo alguna es inútil, sí discrepan hay una que no representa dicha voluntad,
- b) Hace más expeditos los debates, en cuanto evita la complicación y la lentitud en el proceso legislativo por el doble examen;
- c) Cuando hay una sola Cámara se contribuye a la economía del gasto público y surgen menos conflictos, porque dos Cámaras pueden tener medios de información e intereses diversos, amén de que se requiere procedimientos conciliadores para resolverlos;
- d) Es un recurso inútil tener dos Cámaras, sobre todo cuando la segunda Cámara es una simple imitación de la primera;
- e) En fin, las segundas Cámaras son de ordinario aristocráticas o formadas cuando menos por un cuerpo de notables, ahí que sean contrarias a la democracia y por lo mismo paralizan los proyectos a favor de las mayorías."<sup>44</sup>

Es cierto que el monocameralismo suele ser eficaz en los países que lo adoptan, sin embargo, no menos cierto es que dichos países cuentan con poca población y extensión geográfica. A excepción de unas cuantas naciones, las segundas cámaras han perdido su carácter aristocrático, por lo cual su presencia ha contribuido a fortalecer al federalismo siendo considerada necesaria su presencia en países como México. En los países con un elevado índice poblacional, como es nuestro caso, la existencia del unicameralismo propicio en su momento la inoperancia legislativa, además de que con dicho sistema se ignora la representación de las entidades al contar únicamente con la representación del pueblo, no siendo deseable la omisión de representación alguna, ni que en una sola cámara se reúna la representación popular y estatal.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*. pp. 639- 640

### 2.3. EL SISTEMA BICAMERAL

Esté sistema encuentra su fundamento teórico en el principio de moderación de Montesquieu, el cual establece que con la existencia de dos cámaras con funciones legislativas, se evitan los abusos propios de la concentración de poderes. El sistema bicameral puede definirse como: "El sistema que en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara."<sup>45</sup>

Esté sistema tiene su origen en el siglo XIV en Inglaterra, época en la cual se estableció que el Parlamento estaría integrado por dos cámaras, denominadas de los Lores y de los Comunes, mismas que se integraban atendiendo a la condición social de sus miembros, representando a la aristocracia y a la burguesía, respectivamente.

En México, el bicameralismo encuentra su fundamento en cuestiones funcionales, políticas y de gobernabilidad. "[...]pues al ponerse por primera vez en práctica en Inglaterra, la Cámara de los Lores representó a la aristocracia, mientras que la Cámara de los Comunes a la burguesía. Posteriormente al aplicarse a los sistemas republicanos su finalidad fue modificada: los estados de organización federal atribuyeron a la Cámara de Diputados la representación democrática, plural y nacional, es decir, la integración de la voluntad popular, dejando al Senado la representación de los intereses de los estados federados."<sup>46</sup>

En virtud de lo anterior, esté sistema se emplea principalmente, en estados con gobierno federal, manteniendo un equilibrio entre los intereses de la Nación y de los miembros de la Federación.

---

<sup>45</sup> Cámara de Diputados LVI Legislatura, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Porrúa, México 1997. p. 93.

<sup>46</sup> *Ibidem*. p.24

La participación del bicameralismo en la doctrina moderna del federalismo es de suma importancia: "Manifestamos anteriormente que el sistema bicameral es considerado como característica del federalismo. De acuerdo con la etimología, federación significa pacto, unión de voluntades; federar o federalizar consiste en la unión de los diferentes y lo disperso, por lo cual el vocablo es empleado para denotar una forma de unión política."<sup>47</sup> Mediante el sistema bicameral se contempla el establecimiento de una cámara baja, que representa a la Nación en su conjunto; y una cámara alta, representando a los estados federados o entidades autónomas. Las ventajas del bicameralismo son las siguientes:

- a) "Favorece el equilibrio de poderes al debilitar, dividiéndolo, al Poder Legislativo, el cual generalmente tiene una tendencia al predominio.
- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; y si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
- c) La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madurar el juicio."<sup>48</sup>

Ambos sistemas, unicameral y bicameral, cuentan con innegables ventajas, las cuales han sido señaladas en su respectivo apartado. Por ello ha de tomarse en cuenta los debates que en diversas épocas se han suscitado en México con respecto a la conveniencia de la existencia de uno u otro sistema, en donde generalmente se ha cuestionado la existencia del Senado, pero teniendo en cuenta que desde la independencia se ha manifestado mayoritariamente a favor del bicameralismo.

---

<sup>47</sup> Ob.cit BERLÍN VALENZUELA, Francisco, p.130

<sup>48</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 16° ed., Porrúa México 1978, p. 266.

Sobre el punto anterior, Bufalá Ferrer, menciona; "Sobre el número de cámaras, surge la primera pregunta de si el parlamento debe estar compuesto por una sola cámara, dos o incluso varias. Fue éste un vivo debate en toda Europa al principio del siglo XX, y se enfrentaron partidarios del bicameralismo con los del monocameralismo. En la práctica, el concepto de segundas cámaras ha ido perdiendo actualidad de forma progresiva con la excepción de los Estados federales."<sup>49</sup> Sobre el último punto conviene decir que la desaparición del Senado en los mencionados países, se debió a que éste sólo contaba con funciones protocolarias, vestigios de su época aristocrática. Mientras que en el caso de México, es menester priorizar y fortalecer al federalismo.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que el federalismo en México, ha mantenido una función que al día de hoy se destaca cada vez más como una manifestación importante en nuestra vida democrática, por lo que el cuestionar la permanencia del bicameralismo en nuestro país, parece ser innecesario.

## **2.4. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

Se llama Congreso General o Congreso de la Unión: "al órgano en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal en México. Se integra por representantes electos popularmente y se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Actúa bajo el principio constitucional de colaboración de poderes y sus principales funciones son las de crear leyes y ejercer actos de control político sobre el órgano Ejecutivo."<sup>50</sup>

En nuestro país es requisito indispensable que los integrantes del Congreso sean electos popularmente, puesto que ante la imposibilidad manifiesta de la reunión de todos los ciudadanos en la elaboración de las leyes, es necesario designar representantes que expresen los intereses de sus representados.

---

<sup>49</sup> Ob.cit. BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de. p.42

<sup>50</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. tomo I. Porrúa-UNAM, México. 1992. p. 627

El diccionario jurídico mexicano define a esta representación política como; “El fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad Estatal.”<sup>51</sup>

La representación política se estudia a través de tres teorías; la teoría del mandato imperativo, la teoría organicista alemana y la teoría clásica de la representación. La teoría del mandato imperativo considera al representante como el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. La teoría organicista alemana considera al pueblo y al Parlamento como órganos del Estado, por lo tanto, los representantes también son órganos del mismo al considerarse su actividad como voluntad del pueblo.

Por último, la teoría clásica de la representación, misma que adopta nuestra Nación, manifiesta: “[...]el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa a ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la Nación, por lo tanto no existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la Nación.”<sup>52</sup>

Otra característica de nuestro Congreso de la Unión, es el bicameralismo, el cual implica la división del Congreso en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, tema del cual se habló en su respectivo apartado. Por lo que sólo resta mencionar que su aplicación en nuestro país responde principalmente a la necesidad de introducir un principio de control y moderación dentro del Poder Legislativo, a efecto de propiciar la prudencia en el proceso legislativo.

---

<sup>51</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, tomo P-Z, Porrúa-UNAM, México, 1992, p.2804.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Mención aparte merecen las comisiones parlamentarias; "las cuales constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario congresional. Su existencia obedece pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades."<sup>53</sup>

Las comisiones se integran por especial mandato de las cámaras y se encargan de estudiar a amplitud y detalle los asuntos que les correspondan, a efecto de preparar los trabajos, informes o dictámenes que sirvan de base al pleno para resolver en definitiva. "Son comisiones aquellos órganos en los cuales las asambleas actuales, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones y que se forman con legisladores de una cámara o de ambas o incluso con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil."<sup>54</sup>

#### **2.4.1. EL SENADO DE LA REPÚBLICA.**

La Cámara de Senadores, con fundamento en el artículo 56 constitucional se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Senadores se considera esencial en el sistema federal, además de un elemento de equilibrio, ya que mientras la Cámara de Diputados se integra por representantes del pueblo, en el Senado esta presente la representación de las entidades. En función de lo anterior el carácter representativo de los senadores doctrinalmente se deposita en las entidades federativas.

---

<sup>53</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en política y procesos legislativos, UNAM y Senado de la República LII Legislatura, Porrúa México 1985, p.253

<sup>54</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. pp.170 y 171

#### **2.4.1.1. SENADOR.**

El término senador deriva del latín *senator-onix* o *senex*, que significan viejo o anciano, en atención a que en la antigua Roma así se referían los ancianos consejeros del rey. Históricamente se ha identificado a los senadores con la aristocracia, de hecho, en la república romana el César estaba rodeado de patricios, quienes representaban a la aristocracia en oposición a los tribunos, representantes del pueblo.

Esta noción de representantes de la aristocracia y del pueblo continuó durante un lapso considerable de tiempo e incluso aún en nuestros días en algunos países el Senado se identifica con la aristocracia. Pese a lo anterior, en la mayoría de los casos el senador ha dejado de ser representante de la aristocracia para pasar a ser reconocido como representante de los estados, ya sea que así lo contemple la legislación respectiva o se trate de un reconocimiento doctrinal, tal y como sucede en México.

El senador es una persona que por ley debe reunir ciertos requisitos, los cuales varían conforme a la legislación vigente de cada país. Su principal función en la mayoría de naciones es ejercer el Poder Legislativo conjuntamente con los diputados o en su caso con el Jefe de Estado.

La elección de los senadores también varía dependiendo del sistema de gobierno: en el sistema presidencial son electos por votación directa e indirecta; en los regímenes parlamentarios los ministros pueden fungir al mismo tiempo como senadores o diputados.

En los gobiernos que permiten la elección, designación o calificación por ley de los senadores, se estima prudente elegirlos de entre las clases más elevadas o aristócratas. Otros medios de designación son por vía hereditaria o por nombramiento vitalicio por parte de la realeza.

En el sistema senatorial mexicano, los senadores han desempeñado diversas funciones, razón por la cual han sido catalogados en atención a las mismas, de tal forma han existido en diversos tiempos; el senador consejero de mayoría, el senador consejero de minoría, el senador por asignación. En el mismo orden de ideas merece mención especial el senador real, quien históricamente guarda una íntima relación con nuestro país.

El senador consejero de mayoría y de minoría, fueron una expresión surgida en el derecho electoral más que en la normatividad y práctica parlamentaria, y al parecer fue una figura privativa de México. Antes de la reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996, se conocía como senador consejero de mayoría y senador consejero de minoría, a los representantes del senado que colaboraban con el Instituto Federal Electoral en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales. Estos senadores representaban al partido que constituía la mayoría y la primera minoría en el Senado, y en conjunto con los representantes de la ciudadanía, de los partidos políticos y del Secretario de Gobernación formaban parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La responsabilidad del senador consejero era la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; así como de velar porque los principios rectores de la función estatal electoral dieran certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo a todas las actividades del IFE. Desde el punto de vista del derecho parlamentario, el senador consejero de mayoría era el senador electo y en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, perteneciente al partido que tenía el primer lugar en representatividad en el Congreso de la Unión, que pasaba a formar parte del IFE por designación de su grupo parlamentario. Del mismo modo, el senador consejero de minoría era el senador electo y en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, perteneciente al partido que constituía la primera minoría en el Congreso de la Unión, que pasaba a formar parte del IFE, por designación de su grupo parlamentario.

Actualmente el Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, permitiendo la concurrencia con voz pero sin voto, de los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo (art. 41 constitucional).

Se denomina senador por asignación al representante popular electo con base en el principio de primera minoría. Esta categoría de senador procura dotar al Senado de una conformación ideológica y políticamente plural. En algunos sistemas políticos de corte autocrático, se llama senador por asignación, al que no es electo sino designado como representativo de un conglomerado social. Por asimilación también se denomina así a los senadores no electos popularmente, tal como sucede en España en el caso del senador real.

Por último, en consecuencia de la peculiar reforma político-electoral, de agosto de 1996, también se denomina senadores por asignación a cada uno de los 32 miembros del senado electos por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal que abarca todo el territorio nacional.

Respecto al senador real, cabe decir que sólo se presenta en países con gobierno monárquico, pues su nombramiento depende directamente de la Corona, teniendo la característica de ser vitalicio pero no hereditario. Generalmente se exige que quienes se beneficien por dicho nombramiento cuenten ya sea con título nobiliario, con un grado superior en la milicia o hubieran presidido instituciones de orden público. Este tipo de Senador tiene su antecedente en la constitución española de 1808, en la que el rey podía nombrar a sus senadores de entre los ministros, generales, embajadores, consejeros de estado e infantes mayores de 18 años. En España, el Senado sigue representando a la aristocracia, por lo que en base a títulos nobiliarios o grados militares superiores se puede llegar a ser senador, si se comprueba que se tiene una cantidad de ingresos determinada por la ley y una categoría de la que se infiere preeminencia.

## **2.4.2 CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.**

La Cámara de Diputados, es uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión. Esta cámara se compone por 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

### **2.4.2.1. DIPUTADO.**

El término diputado proviene del latín *deputare* que significa asignar o destinar. Actualmente se emplea para designar a la persona que es nombrada por un cuerpo de ciudadanos a efecto de representarlos. El término diputado se empleó por vez primera en la Constitución de Cádiz, en donde se reconoció como tales a los representantes ante las Cortes. Este término suele emplearse mayoritariamente en Latinoamérica, aún y cuando también se empleen sinónimos como delegatario y/o asambleísta.

En el derecho parlamentario se observa que cada país establece los requisitos que deben reunir los candidatos a ser electos por los miembros del cuerpo electoral y formar parte en los Parlamentos, Asambleas o Congresos. En un sistema representativo el diputado es considerado como: "[...] la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la cámara baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al Parlamento."<sup>55</sup>

En nuestro país el diputado ha recibido diversos adjetivos, derivados de la función parlamentaria que desempeñan o del mecanismo de elección con el que fueron electos, de tal forma que en nuestra historia parlamentaria se encuentran las siguientes denominaciones de diputado: diputado consejero de mayoría, diputado consejero de minoría, diputado de mayoría, diputado de partido, diputado de representación proporcional, diputado federal, diputado local y diputado plurinominal.

---

<sup>55</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20d.htm#a23>

Los diputados consejeros de mayoría y minoría, existieron hasta antes de las reformas constitucionales de agosto de 1996. En aquel entonces el IFE tenía un órgano superior de dirección encargado de resolver las cuestiones más importantes de organización y promoción electoral del país, cuya integración correspondía a una colegiación representativa de los poderes de gobierno. En este consejo intervenían tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, a través de sus respectivos consejeros, además de seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos nacionales acreditados.

Los consejeros del poder legislativo provenían de ambas cámaras, mismos que se distribuían de acuerdo a si su partido político era mayoritario o minoritario, a efecto que estuvieran representados el partido mayoritario y la primera minoría tanto del Senado como de la Cámara de Diputados.

Se denomina diputado de mayoría al que es electo al obtener el mayor número de votos favorables, es decir, aquel que es electo en base al sufragio poblacional por obtener el mayor número de votos en el distrito electoral uninominal en el que compitió. Esta categoría de diputado corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa, mismo que conforme a los principios de la revolución francesa estaba legitimado por la voluntad de la mayoría, puesto que las minorías se identificaban con "facciones" de la sociedad que no deberían contar con representatividad, ya que supuestamente sus intereses no estaban avalados por la mayoría de la población y por lo tanto no eran dignos de ser contenido de las leyes. En un régimen de libertades no deben eliminarse a las facciones como grupos minoritarios, por lo que deben ser toleradas y respetadas pero sin ninguna repercusión en las leyes, pues les está implícitamente negado el acceso a los puestos de representación.

El diputado federal es aquel representante de la Nación electo por sufragio directo o por el sistema de representación proporcional cada tres años para integrar una legislatura en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La elección popular del diputado federal es una característica tradicional desde 1821, ya sea por sufragio directo y universal o por sufragio indirecto y restringido tal como se utilizó durante el siglo XIX. En aquel entonces la población elegía a sus electores, quienes se reunían en colegio electoral o asamblea, para deliberar sobre la elección del candidato. Actualmente los diputados federales están ligados íntimamente al partido político que los postuló, fruto del reconocimiento legal que se les otorgó a los partidos en la ley electoral de 1911, momento en que obtuvieron el monopolio de las candidaturas.

Conforme al artículo 55 constitucional, los candidatos a diputados federales deben cumplir con ciertos requisitos comprendidos en las siguientes categorías: edad, nacionalidad, ciudadanía, residencia e incompatibilidades. El diputado federal cuenta con una serie de prerrogativas tales como el fuero constitucional y la inmunidad parlamentaria, a efecto de ser protegido en la expresión de sus ideas, garantizando así, su calidad de representante popular.

Se llama diputado local a aquellos legisladores que se acreditan ante las legislaturas de cada entidad federativa, es decir, que se desempeñan dentro de las legislaturas locales de cada estado y en la asamblea legislativa del Distrito Federal.

En México, el término diputado se ha empleado indistintamente tanto en el ámbito local como federal, y sólo durante el régimen central a los representantes de las asambleas departamentales se les llamaba vocales o representantes.

La representación por las regiones del territorio de un país, en el caso de un Estado federal, se lleva a cabo en las respectivas asambleas legislativas. En ellas se deposita la soberanía local, entendida como la potestad legislativa en el ámbito interno. En esencia los diputados locales tienen los mismos requisitos que los federales, es decir: uno relativo a la edad, otro a la residencia y ciudadanía y un último referido a los impedimentos.

La Constitución federal prohíbe la reelección de los diputados locales para el periodo inmediato y prevé, que habrá diputados de minoría en las legislaturas correspondientes. Actualmente la propia Constitución federal respecto a la integración de las legislaturas estatales, únicamente se refiere a diputados locales, eliminando en consecuencia la existencia de segundas cámaras en las entidades federativas.

El diputado de partido antecede al de representación proporcional en México. Tradicionalmente el sufragio se ha identificado con la preferencia del votante hacia el candidato votado, sin embargo, tras el periodo de posguerra del siglo pasado, la institucionalización de las elecciones se han consolidado a través de fórmulas como la del diputado de partido. En Alemania aun funciona esta categoría de diputados, toda vez que el sistema electoral germano es el del voto distrital mixto, en el cual el elector selecciona su voto tanto por un candidato en particular como por un partido específico, de tal suerte que dicho sistema propicia una mayor identificación del votante hacia los partidos que hacia los candidatos.

El 22 de junio de 1963, los integrantes de la Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron la reforma al artículo 54 constitucional a efecto de plantear una nueva fórmula de elección popular de los diputados, basada en el porcentaje de votación obtenido por cada partido, esto es, los diputados de partido.

El sistema original de diputados de partido se aplicó durante las legislaturas: XLVII y XLVIII. El 14 de febrero de 1972 se redujo el porcentaje para acreditar diputados de partido de 2.5% a 1.5%, así como se aumentó el número de 20 a 25 diputados de partido. Con esta reforma se extendieron los beneficios de este sistema a partidos distintos al Partido Acción Nacional, los cuales constituyeron la oposición al mayoritario Partido Revolucionario Institucional. Este sistema rigió hasta las legislaturas XLIX y L del Congreso de la Unión cuando se substituyó a los diputados de partido por los de representación proporcional.

Por último, cabe referirnos al diputado de representación proporcional, el cual tiene gran importancia para el presente trabajo de estudio ya que permite explicar la relación existente entre los diputados y los miembros del cuerpo electoral. "En el ámbito político, la representación implica que el elector, mediante las elecciones, designa a las personas que han de participar en el órgano parlamentario (o al frente de la jefatura del Estado, cuando ésta es electiva) para velar por sus intereses."<sup>56</sup> El término "de representación proporcional", se refiere al sistema electoral, en el cual se distribuyen las curules o escaños entre los partidos políticos participantes, de acuerdo con el número de votos obtenido por cada uno de ellos. Este sistema "se contrapone al procedimiento de la mayoría, que por un simple voto de la minoría puede acaparar la totalidad de la representación electoral".<sup>57</sup>

También es conocido como diputado de representación proporcional el que es electo en cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas por el COFIPE, también llamado diputado plurinomial.

## 2.5. LA DEMOCRACIA.

La democracia ha sido y es la forma de gobierno por excelencia. Desde tiempos remotos el anhelo de los pueblos de conseguir una democracia cada vez más perfecta, se ha reflejado en el pensamiento de distintas personalidades a lo largo de la historia. "El significado del término democracia ha sido largamente debatido por los especialistas en ciencia política, su análisis exhaustivo rebasa con mucho los límites de este estudio, si se toman en cuenta la naturaleza y los objetivos del mismo."<sup>58</sup> Ya en la antigua Grecia, Aristóteles se ocupaba de ella, y la definía como un gobierno que emana de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.

---

<sup>56</sup> GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios, Biblioteca Tauros, Madrid, 1977.

<sup>57</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Heliasta, Argentina, 1981, t. III.

<sup>58</sup> véase Puertas Gómez, Gerardo, "Democracia e instituciones de democracia semidirecta; una aproximación teórico-conceptual". en *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 11, Monterrey, 1998, pp. 3-10.

Encumbrado en las ideas del liberalismo, Hans Kelsen expresaba que el Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal es producida por los mismos a que ella están sometidos. Herman Héller estimaba que la democracia es: "una estructura de poder construida de abajo a arriba", donde rige el principio de la soberanía del pueblo. Abraham Lincoln proporciona la definición insignia, al establecer a la democracia como: "un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Actualmente, bajo un mundo globalizado, la democracia debe ser comprendida dentro de las ideas modernas de la soberanía, ya que todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Bajo este marco de cambios, se han producido, nuevas definiciones respecto al término democracia, las cuales vale la pena mencionar.

Para Tena Ramírez, la democracia moderna no es sino el resultado de las ideas del liberalismo. "Mediante la democracia, dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rosseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él."<sup>59</sup> En efecto, fue a partir del liberalismo, que la democracia comenzó a ser planteada como la forma de gobierno que mejor expresaba la voluntad del pueblo, dejando atrás siglos de autoritarismo.

Para Ignacio Burgoa, "Tradicionalmente se ha señalado como signo característico de la democracia el de que, en el sistema respectivo, el pueblo se gobierna a sí mismo. Se suele afirmar por lo tanto, que el gobierno democrático es un régimen de autogobierno popular, aseveración que en cuanto al principio que proclama es verdadera, pues inclusive la acepción etimológica del vocablo democracia así lo indica."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Ob.cit. TENA RAMÍREZ, Felipe. p.89

<sup>60</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9º edición, Porrúa, México, 1994, p.516

Sí bien es cierto que la propia acepción etimológica del término democracia, (*demos*-pueblo, *kratos*-poder), devela la noción del autogobierno del pueblo, para algunos autores, esta no debe tomarse de manera contundente; “sin embargo, un análisis de este significado de autogobierno que implica la idea de unanimidad, es difícil de presentarse en la vida del Estado que presupone siempre la existencia de diversos grupos caracterizados por su heterogeneidad. Tal interpretación conduce una concepción abstracta y utópica de la democracia, ya que no debe perderse de vista que el gobierno, por diversas razones, es ejercido por una minoría, por lo que el pueblo considerado siempre como un todo, no puede realmente asumir el poder, pero sí puede en cambio, influir decisivamente en su ejercicio.”<sup>61</sup>

La soberanía popular, como característica de la democracia, implica que el ejercicio del poder público es potestad del pueblo. Para ejercer dicha potestad, el pueblo puede valerse de tres fórmulas: de forma directa (democracia directa), a través de intermediarios electos por ella misma (democracia indirecta) o mediante un esquema que combine ambos elementos (democracia semidirecta).

Se suele identificar únicamente a la democracia con las elecciones, o mejor dicho con el derecho a votar de los ciudadanos. Con lo cual, se está reduciendo a la misma a un aspecto meramente electoral, dejando de lado un significado más extenso, tal y como acertadamente lo contempla nuestra constitución.

La democracia: “es el sujeto existencial en todos los órdenes de vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario.”<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ob.cit. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. pp 49-50.

<sup>62</sup> Ob.cit. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. p. 48.

Para el autor Domínguez Muñoz, la democracia es más que un proceso electoral o una forma de gobierno. "La democracia es una forma de vida afianzada por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hombres que pretenden realizar su destino dentro de esta forma política de ser. Es la creencia que tiene un pueblo de que es la mejor manera de conducir su convivencia y progresar en la paz y armonía que garantiza."<sup>63</sup>

El artículo tercero constitucional, define a la democracia más allá de sus consecuencias políticas, al considerarla no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.<sup>64</sup> Con ello, además de la normatividad jurídica y los principios políticos de la democracia, se incluyen sus expresiones específicas de naturaleza socioeconómica y cultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, es oportuno hacer mención que la Constitución mexicana reconoce como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos, el derecho a votar en las elecciones populares y a poder ser votados para todos los cargos de elección. Dichas facultades encarnan simultáneamente las obligaciones de ejercer el sufragio y de desempeñar los cargos públicos para los que resulten electos. Esta idea es confirmada particularmente por las disposiciones relativas al derecho de voto, a los procesos comiciales en general y a las elecciones tanto de los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo de la federación y de los estados, como de las autoridades municipales.

La participación de los ciudadanos en la renovación de los poderes, queda establecida en el artículo 41 de la ley fundamental, al establecer que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

---

<sup>63</sup> DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús "*La Cláusula de Gobernabilidad*"

<sup>64</sup> Véase el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo orden de ideas “los numerales 51, 56 y 81 se refieren a la integración de los órganos legislativos y administrativos de la federación a través de la celebración de elecciones populares, en tanto que los artículos 115 y 116 establecen el sufragio como fórmula para renovar a los gobernadores de los estados, a las legislaturas locales y a los ayuntamientos.”<sup>65</sup>

México reconoce al sistema democrático como principio esencial de su ordenación jurídica, pero actualmente la Constitución mexicana solo reconoce instituciones del régimen democrático representativo. Por ello, a efecto de fortalecer nuestra democracia, valdría la pena implementar algunas figuras de la democracia semidirecta a nivel federal, con el propósito de buscar una mayor participación ciudadana en la organización del gobierno.

### **2.5.1. DEMOCRACIA DIRECTA.**

La democracia directa es: “una forma de gobierno donde el pueblo, reunido en asamblea, participa –sin intermediación alguna- en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de las leyes. Este modelo se obtiene de la intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y decretos; reunidos en asamblea –en la plaza pública- después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacía uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o desechamiento.”<sup>66</sup>

“La democracia directa tiene mucho de panacea utópica. Su proceso de formación es histórico y pertenece al pasado provinciano del Estado-ciudad. Solamente si los microorganismos sociales actuales, con sus pretensiones de autodirección, de independencia y autonomía política, pudieran desgajarse del tronco mantenedor de la vida nacional en todo territorio-pueblo, solamente entonces, podríamos regresar a la ciudad-municipio-Estado.”<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Véanse, Berlín Valenzuela. Francisco Derecho electoral; instrumento normativo de la democracia. Porrúa, México, 1980, pp. 139-144.

<sup>66</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4º edición, Porrúa, México, 1999, p. 333.

<sup>67</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho. Porrúa, México, 1987, p. 208.

A pesar de considerarse como el prototipo idealizado de la democracia, debe tenerse en cuenta que actualmente existe la imposibilidad manifiesta de que está pueda ejercerse como forma de gobierno en los Estados modernos. En el caso de México, las condiciones geográficas y poblacionales parecen ser más propicias para el desarrollo de la democracia representativa en lugar de la directa, por ello, es primordial fortalecer a nuestros cuerpos legislativos procurando que estos sean más eficientes y verdaderamente representativos de sus electores.

### **2.5.2. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.**

La consolidación del régimen democrático en el mundo, ha repercutido en la ampliación de la participación ciudadana a través de mecanismos que le permitan una mayor intervención en las decisiones del Estado. Atrás ha quedado la noción sobre que la democracia se refiere únicamente a la universalidad del derecho de voto. Actualmente se requiere de un mayor grado de participación de la ciudadanía en las instituciones de gobierno sobre asuntos de interés público o que requieren de su aprobación.

En la búsqueda del incremento de la participación ciudadana, algunos de los regímenes constitucionales con sistemas democráticos representativos han adoptado mecanismos distintos del sufragio, que permiten el ejercicio directo de la soberanía popular, mediante las cuales el ciudadano pueda ejercer sin intermediarios el poder público.

La democracia semidirecta "se caracteriza por la presencia dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental."<sup>68</sup> Por ello y sin que se desvirtué el principio de representatividad, se crean figuras que promuevan la acción directa de la población en las decisiones colectivas, conocidas de modo genérico como mecanismos de democracia semidirecta.

---

<sup>68</sup> MARCEL PRÉLOT Y JEAN BOULOUIS. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11<sup>ª</sup> ed., Dalloz, París, 1990, pp. 297-301.

La democracia semidirecta permite un mayor grado de apertura hacia la sociedad en los sistemas representativos, por lo que se considera un complemento idóneo de está. Sus principales características son; "la integración de los órganos de poder público con base en el principio de la representatividad, la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas de relevancia, siendo su rasgo más importante el hecho de que en determinados casos, decisiones y acciones se someten directamente a la sociedad en su conjunto."<sup>69</sup>

La democracia semidirecta es fiel reflejo del grado de progreso en que se encuentra la intervención de la sociedad en su régimen político: "Sí se quiere tener una indicación del desarrollo de la democracia en un país, uno debe considerar no sólo el número de personas con derecho a votar, sino la cantidad de instancias \_además del área tradicional de la política\_ en las que el derecho de voto es ejercido. En otras palabras, para juzgar el desarrollo de la democracia en una nación determinada, la pregunta que debemos formularnos no es ¿quién vota? sino ¿en qué asuntos puede votar?".<sup>70</sup>

Los principales mecanismos de democracia semidirecta son; la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencia. El primero de ellos, es decir la iniciativa popular, se define como: "un procedimiento por el que los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto".<sup>71</sup> En general se requiere que la propuesta legislativa sea presentada por un porcentaje del cuerpo electoral o por un grupo de ciudadanos; "[...] pudiendo consistir en un proyecto de ley específico, o bien, en la solicitud para que el poder correspondiente regule sobre alguna materia."<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983, p. 81.

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto. Democracy and Dictatorship, trad. de Peter Kennealy, University of Minneapolis, Minnesota, 1989, p. 157.

<sup>71</sup> DUHAMEL, Olivier e Yves Mény, Dictionnaire Constitutionnel. Presses Universitaires de France, París, 1992, pp. 510-511.

<sup>72</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado. Madrid, Alianza, 1987, pp. 183-184.

El referéndum se define como: "el derecho del cuerpo electoral para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas."<sup>73</sup> Según la naturaleza de su convocatoria, el referéndum puede ser obligatorio o facultativo. Es obligatorio cuando la ratificación de la ciudadanía es un requisito determinado por las normas jurídicas, en cambio cuando es opcional estamos en presencia del referéndum facultativo.

Tanto la iniciativa popular como el referéndum, permiten la participación sin intermediarios del pueblo, en el proceso creador de las normas jurídicas, al colaborar con el legislador ordinario en la formulación de leyes y con el poder constituyente en las reformas a la carta suprema.

El plebiscito por su parte es una facultad para ratificar o aprobar un acto gubernativo. "Esté se define como una votación popular que no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política. Por lo anterior puede decirse que el plebiscito es una votación sobre temas de relevancia popular".<sup>74</sup>

La revocación popular es el derecho para solicitar la destitución del cargo de un funcionario electo popularmente que ha dejado de cumplir con su mandato o ha perdido la confianza depositada en él por los electores. Por último, la apelación de sentencia consiste en la participación en el control constitucional de las leyes, con el fin de que éstas no contradigan la esencia de la Constitución.

En la generalidad de los casos, los mecanismos de la democracia semidirecta han contribuido de manera eficaz en el fortalecimiento de la democracia. Por ello, sería conveniente analizar la pertinencia de incorporar los dentro del sistema constitucional mexicano, principalmente al plebiscito, la iniciativa popular y al referéndum, los cuales permitirían la participación del ciudadano en el proceso legislativo.

---

<sup>73</sup> Op. cit PRÉLOT., p. 89

<sup>74</sup> Cfr. Bobbio, Norberto y Nicola MATTEUCCI, Diccionario de Política, José Aricó y Jorge Tula, trads., 4ª ed., Siglo XXI, México, 1985, tomo L-Z, pp. 1208-1209

## 2.6. SISTEMAS ELECTORALES.

Se define a los sistemas electorales como: "el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una Nación."<sup>75</sup>

Dieter Nohlen expresa respecto a dichos sistemas: "Los sistemas electorales contienen desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto; el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales, regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños."<sup>76</sup>

El sistema electoral que adopta un país, es determinante en la integración de sus órganos de gobierno, debido a que dependiendo del sistema elegido, se permite la incorporación o exclusión de distintas fuerzas políticas.

Por medio de los sistemas electorales la ciudadanía manifiesta sus preferencias políticas de una manera organizada, y dentro de una normatividad creada ex professo. La importancia de estos sistemas, radica en el hecho de que se consideran fundamentales para el proceso de formación de la voluntad política de los electores, así como en la transferencia del poder, al orientar las actitudes y resultados electorales dentro de un marco legal plenamente reconocido.

---

<sup>75</sup> Ob. cit DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús., p.181.

<sup>76</sup> NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p. 35

Un elemento íntimamente ligado con dichos sistemas son las elecciones, las cuales se definen como: "un procedimiento formal establecido por normas de una organización, con base en la cual todos o una parte de sus miembros seleccionan un grupo de su comunidad para ocupar determinados cargos en esa colectividad."<sup>77</sup>

Los sistemas electorales atendiendo a sus funciones e intenciones políticas se clasifican en: sistemas de elección mayoritaria y sistemas de elección proporcional. "En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas, comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido."<sup>78</sup>

"Un sistema electoral es mayoritario, si la votación se hace en distritos de un sólo representante en que el triunfador se lleva todo, lo que llaman los estadounidenses "el sistema del primero que cruza la meta". Por el contrario, cualquier sistema electoral en que la votación sea por distritos de dos o más representantes, en los que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de "las mayores votaciones" es un sistema proporcional."<sup>79</sup>

Todos los sistemas electorales pueden clasificarse dicotómicamente, sin embargo también existen sistemas mixtos, los cuales son el resultado de la conjunción de sistemas de mayoría y representación proporcional.

---

<sup>77</sup> CHANG MOTA, Roberto. *"Los sistemas electorales."* En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso internacional de derecho electoral-, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993 p. 253.

<sup>78</sup> SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México-Chile, 1994, p. 15.

<sup>79</sup> *Ibidem.*, p. 16.

Con respecto a los sistemas mixtos, Domínguez Muñoz menciona: "Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tiene además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa."<sup>80</sup> Para otros especialistas, los sistemas mixtos corresponden en realidad a una modificación de los sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional, y no propiamente a la creación de otros sistemas distintos.

El sistema electoral mayoritario o sistema de mayoría, suele ser el sistema más empleado por los Estados en la conformación de sus cuerpos legislativos; "es el principio según el cual la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe contar en la asignación de los escaños."<sup>81</sup> El sistema de mayoría puede presentar ciertas variantes en su aplicación, las cuales se emplean para clasificar al sistema mayoritario en: sistemas de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, sistemas de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, sistemas mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías, sistemas mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas y sistemas mayoritario con lista proporcional adicional.

El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales es considerado el sistema de mayoría por excelencia, siendo empleado generalmente en países con influencia anglosajona. Este sistema tiende a producir efectos desproporcionales al favorecer al partido más votado, pues sólo requiere que el ganador tenga el mayor número de votos. El principal inconveniente de este sistema consiste en que el ganador de la elección, con una minoría gobierna, ya que la suma de los demás candidatos muchas veces supera con una gran diferencia al candidato vencedor, de ahí su nombre de mayoría relativa.

---

<sup>80</sup> Ob. cit DOMÍNGUEZ MUÑOZ, Felipe de Jesús., p. 186

<sup>81</sup> BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. Diccionario de Política. Tomo L-Z. (Trad. Raúl Crisafio). Siglo XXI, México, 1982, p. 1529.

El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones plurinominales es aquel en donde el triunfo se le concede al candidato que obtenga más del 50% de la votación emitida. Generalmente este sistema requiere de una segunda vuelta electoral, lo cual permite reagrupar las fuerzas políticas ante el retiro de los candidatos que obtuvieron baja votación. En caso de que en la segunda vuelta tampoco un partido obtenga el porcentaje requerido, se realiza una ronda más en la que compiten los candidatos con mayor cantidad de votos, a efecto de asegurar que uno de los aspirantes obtenga la mayoría absoluta.

El mayor inconveniente de este sistema, es el elevado costo financiero que implica la celebración de dos o más procesos electorales. Algunos países resuelven este problema con el voto alternativo. Este sistema exige que el elector numere a todos los candidatos en el orden de sus preferencias, de manera que sean eliminados los candidatos con menos votos y se redistribuyen las preferencias. Si una vez hecho lo anterior aún no existe un ganador, se toma en consideración la tercera preferencia, y así sucesivamente hasta que se determina al vencedor por mayoría absoluta. Con ello además de evitar una segunda vuelta, se busca que los candidatos que obtengan la mayoría absoluta cuenten realmente con el apoyo de la mayoría de los electores.

El sistema mayoritario con lista proporcional adicional, a decir de Dieter Nohlen, reviste las siguientes características. "En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir, nacional) por medio de listas de partido según las fórmulas de decisión proporcional. Este sistema puede cumplir diversas funciones, como dar representación a los partidos de la oposición (sobre todo en sistemas de partido dominante), contrabalancear el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) o también fortalecer a los partidos políticos por medio de la lista."<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ob. cit Nohlen, Dieter., p. 111-112

### 2.6.1. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Esté sistema guarda especiales consideraciones que lo hacen por una parte trascendental para el equilibrio de las fuerzas políticas, y por otra, obsoleto e incluso anacrónico respecto de los sistemas electorales de algunos países. "El sistema proporcional acompaña a la moderna democracia de masas y a la extensión del sufragio universal. Partiendo de la consideración según la cual una asamblea representativa debe dar espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que animan el organismo social, esté sistema pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, prescindiendo de la preferencia expresada."<sup>83</sup> Esté sistema es esencialmente plurinomial, porque permite que en un mismo circuito electoral se postulen varios candidatos para elegir a varios representantes, efectuando la distribución de los puestos de acuerdo al número de votos emitidos.

El principio de representación proporcional en materia electoral, ha sido el contrincante natural de los sistemas de mayoría. Generalmente se le llama así a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno.

Esté principio busca resolver el problema de la sobre-representación al asignar a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Su objeto fundamental, es el de atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; por lo cual las cédulas o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos. Dicha asignación se ejecuta a través del principio de asignación de cédulas por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos a su favor.

---

<sup>83</sup> Ob. cit BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI., p. 1529.

Esté sistema requiere del empleo de demarcaciones o circunscripciones plurinominales; las cuales se definen como las regiones en que se divide un país a efecto de elegir representantes por el principio de representación proporcional.

La representación proporcional se desarrolla por lo general en dos fases; en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas cédulas como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido, el cual se determina en cada circunscripción electoral al dividir el número total de votos emitidos entre el total de cédulas disponibles; en una segunda instancia se determina si el partido político tiene derecho a acreditarse uno o más cargos de representación popular; o incluso si es necesario retirarle éstas por exceder algún cociente fijado en la ley.

Por lo general la primera repartición arroja saldos, es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan la cifra originalmente requerida por la ley para obtener un cargo de representación proporcional. Para no desperdiciar estos votos, en la mayoría de los casos se suele totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, se suman los votos emitidos y no utilizados por cada partido en todas las circunscripciones, a efecto de distribuir las cédulas faltantes entre aquellos partidos que alcancen o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hasta que ya no existan cédulas a repartir.

Esté sistema también puede realizarse individualmente en cada una de las circunscripciones, sin necesidad de tomar en cuenta a las demás.

El sistema proporcional es fundamentalmente un sistema plurinomial, pues permite que en un mismo circuito electoral se postulen y sean electos varios candidatos, distribuyendo los escaños de acuerdo con el número de votos obtenidos.

Los sistemas proporcionales casi siempre son utilizados en procesos electorales donde los candidatos son postulados en una lista, la cual es cerrada a los efectos de la votación del elector. Por lo anterior sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, entre ellos, los cuerpos legislativos.

Esté sistema en primera instancia permite el acceso de partidos políticos minoritarios en los cuerpos legislativos. "Los sistemas electorales tienen un efecto que incide en el desarrollo mismo de la sociedad. En los llamados sistemas mayoritarios conlleva el desarrollo de un sistema bipartidista, es decir, polarizador de los resultados, y con la consecuencia política de eliminar la posibilidad del crecimiento de partidos políticos o grupos de electores que pudieran emerger como consecuencia del desarrollo político. En los llamados sistemas de representación proporcional sucede todo lo contrario. En estos casos, de una manera institucional se fomenta la creación de grupos minoritarios. En estos sistemas se establecen metodologías de la distribución de los mandatarios a elegir de una forma proporcional a las votaciones obtenidas. Estos sistemas permiten que la sociedad política se organice no solamente desde el punto de vista ideológico, sino también desde el punto de vista laboral, económico, étnico o confesional."<sup>84</sup>

La gran mayoría de países que cuentan con un sistema de gobierno democrático, consideran de una u otra forma al sistema proporcional, adecuándolo a sus necesidades y características particulares, sin que su ausencia o supresión se considere contrario a los intereses democráticos de las naciones.

El sistema electoral de representación proporcional presenta las siguientes categorías: sistema proporcional en circunscripciones plurinominales; sistema proporcional compensatorio; sistema proporcional personalizado con barrera legal y el sistema de voto transferible.

---

<sup>84</sup> Ob.cit ,CHANG MOTA, Roberto., p. 256.

De los anteriores sistemas Nohlen distingue a los denominados sistemas electorales personalizados, los cuales, son el resultado de la adhesión de elementos de otros sistemas electorales. Los sistemas personalizados buscan fortalecer la relación entre electores y candidatos, siendo su distintivo el grado de proporcionalidad o de desproporcionalidad que producen.

Entre los principales sistemas personalizados destacan los siguientes: la representación proporcional personalizada con umbral de exclusión legal, la representación proporcional compensatoria con umbral de exclusión legal y la representación por mayoría con lista adicional proporcional.

Los dos primeros se ubican en una zona intermedia entre la representación por mayoría y la representación proporcional. Sin embargo, el primero de ellos se caracteriza por no producir ninguna distorsión significativa entre el porcentaje de votos y escaños. Mientras que en el segundo, si existe un efecto desproporcional en las elecciones en circunscripciones uninominales.

En el sistema de representación por mayoría con lista adicional proporcional, a partir de dos resultados parciales separados se obtiene el resultado total de la elección. El efecto desproporcional que produce, depende de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y los escaños adjudicados mediante una lista de partido de acuerdo con la fórmula proporcional.

Para Dieter Nohlen, el sistema electoral mexicano guarda íntima relación con el sistema anterior, sin embargo, a pesar de existir grandes similitudes, también existen diferencias tales como el empleo de distritos electorales uninominales en lugar de circunscripciones uninominales, por lo que a fin de analizar de mejor forma al sistema electoral mexicano, resulta más conveniente estudiarlo dentro del capítulo referente a la legislación.

## 2.7. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Los partidos políticos pueden definirse como: "la agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social."<sup>85</sup>

Respecto al propósito que se persigue con la organización de los partidos, el autor Diego Valadés menciona; "La organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate."<sup>86</sup> Sobre el mismo punto Hugo Álvarez menciona: "El partido político pretende ser el mediador entre el ciudadano común y el Estado y, además, reclutar a los dirigentes del Estado, para obtener su designación por medio de elecciones. [...]Ellos presentan al electorado un programa, una propuesta de acción. El electorado vota en razón de esa propuesta, al menos en la elección de representantes a las asambleas, importa menos el nombre de los candidatos que el partido que los propone."<sup>87</sup>

Maurice Duverger al hablar del origen de los partidos políticos, menciona: "Los verdaderos partidos datan de apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía a los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas."<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> MORENO, Daniel. Los partidos políticos del México contemporáneo. 12ª edición, PAC, México, 1994. p. 28.

<sup>86</sup> VALADES, Diego. El control del poder. 2ª edición. Porrúa, México, 2000, p. 63.

<sup>87</sup> ÁLVAREZ NATALE, Hugo Ernesto. Ob. cit., p. 164.

<sup>88</sup> DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. [trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero.] Primera edición 1951. 15ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, p. 15.

En México, un importante antecedente de los partidos se sitúa en 1808, cuando, "se delinearán con toda precisión las dos fuerzas que a lo largo de más de medio siglo combatieron en México: la tendencia colonialista y los partidarios de una nueva nacionalidad." Por lo anterior, para el autor Daniel Moreno: "las luchas que prosiguieron, entre virreinales e insurgentes, monárquicos y republicanos; centralistas y federalistas, las logias de escoceses y yorkinos, conservadores y liberales, no son más que expresión de una misma pugna."<sup>89</sup>

"Los partidos políticos como grupos organizados, comienzan a manifestarse a raíz de la lucha por la sucesión presidencial de 1910 y se consideran ya en la legislación electoral de diciembre de 1911, promovida por el presidente Madero. La Constitución de 1917, de la que contundentemente se suele afirmar que no mencionó los partidos políticos, estableció con toda claridad el derecho de asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos políticos del país, como garantía individual reservada a los ciudadanos y como prerrogativa o derecho inherente de los mismos."<sup>90</sup>

En 1929, a iniciativa de Plutarco Elías Calles, se funda el Partido Nacional Revolucionario, con lo que formalmente se inician los partidos como instituciones políticas, en vez de agrupaciones alrededor de los principales caudillos.

Con respecto al fundamento electoral y parlamentario de los partidos, Maurice Duverger menciona; "El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos elementos."<sup>91</sup> El propio Duverger menciona que los partidos políticos tienen una estrecha relación con la representación y el Parlamento, al desempeñar un doble papel en la representación política.

---

<sup>89</sup> Ob.cit. MORENO, Daniel, p. 21.

<sup>90</sup> Ob.cit. MORENO, Daniel, p. 21.

<sup>91</sup> Ibidem., p. 16.

"En primer lugar encuadran a los electores, es decir, a los representados, encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos, sin embargo es indispensable, sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones liberales, es imposible."<sup>92</sup>

La representación política de los partidos políticos tiene ciertos inconvenientes: "Los partidos políticos pueden cumplir formalmente con sus obligaciones legales y, sin embargo, incurrir en acciones u omisiones que la ciudadanía considere ajenas o contrarias a los patrones éticos dominantes [...]"<sup>93</sup> Entre las deformaciones en la conducta de los partidos se han apuntado: la manipulación del electorado; la formación y consolidación de elites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; la formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido; la negociación entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; la modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno y el ocultamiento de las fuentes de financiamiento.

Los elementos anteriormente mencionados han contribuido a que actualmente los organismos no gubernamentales y las asociaciones cívicas vayan ocupando la confianza de la ciudadanía en lugar de los partidos políticos. Para Diego Valadés el legislador "tiende a convertirse en un representante dual: con un mandato representativo del pueblo, y otro con mandato imperativo del partido. El riesgo de convertir a los Parlamentos en asambleas de ratificación podría desnaturalizar al sistema representativo y afectar la localización de las funciones de control."<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. , 6ª. Ed., Ariel, 1990, 248 pp.

<sup>93</sup> Ob.cit. VALADES. Diego. P. 68

<sup>94</sup> Ibidem., p. 46.

Sin embargo, "La democracia no esta amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces."<sup>95</sup>

En México, a últimas fechas la influencia de los partidos políticos ha sido de mayor peso que el contenido de las propuestas de los propios candidatos, a tal grado que el electorado suele emitir su voto teniendo en cuenta únicamente al partido y no al candidato, al cual en no pocas ocasiones desconoce, hecho que desvirtúa el espíritu de la representación.

Por lo anterior, es de suma importancia que todos los partidos políticos, cuenten con plataformas políticas sólidas, mismas que resulten trascendentales en la implantación de las políticas del Estado mexicano. Del mismo modo los candidatos de los partidos han de tener el conocimiento y preparación necesaria para cumplir con su encargo, pues no es conveniente que nuestro principal cuerpo legislativo, el Congreso de la Unión, siga perdiendo terreno ante otro tipo de agrupaciones por la ineficacia con que se conducen algunos legisladores y por el oportunismo con que muchas ocasiones se conducen los partidos.

---

<sup>95</sup> Ob. cit DUVERGER, Maurice. p. 452.

## **CAPITULO III**

### **EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

El presente estudio del principio de representación proporcional se realiza teniendo en cuenta al sistema electoral mexicano vigente, encontrando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su sustento constitucional y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales las bases reglamentarias que rigen a dicho principio a nivel federal.

#### **3.1 INTEGRACIÓN DEL SENADO CONFORME EL ARTÍCULO 56 CONSTITUCIONAL.**

Para el estudio del artículo en comento, consideramos oportuno reproducir el texto del mismo a efecto de analizar paso a paso el contenido del mismo. Bajo esté orden de ideas, se reproduce a continuación la primera parte de dicho artículo:

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..

De la primera parte del artículo en comento destacamos dos puntos: el primero de ellos referente al papel que juegan las entidades federativas en la integración del Senado y el segundo en relación al principio de mayoría relativa.

Sí bien es cierto que nuestra constitución no reconoce a los senadores como representantes de las entidades federativas, no menos ciertos es que sí reconoce su importancia en la integración del Senado, al grado de que tres cuartas partes de sus integrantes son electos teniendo en cuenta a las entidades federativas y al Distrito Federal.

La situación anterior produce que en la elección de los miembros del Senado, se tome en cuenta aunque no de manera paritaria a las entidades federativas y al Distrito Federal, hecho que a nuestro entender resulta francamente incongruente. En efecto, no es posible que por lo que respecta a la elección de los senadores electos por el principio de mayoría relativa y de primera minoría, si exista un equilibrio entre todas las entidades, puesto que por cada estado y el Distrito Federal se eligen a dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno más se asigna a la primera minoría de cada entidad. La incongruencia de lo anterior radica en que mientras que en tres cuartas partes del senado sí existe un equilibrio entre los estados y el Distrito Federal, no sucede lo mismo por lo que respecta a la cuarta parte de senadores electos por el principio de representación proporcional.

La elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de primera minoría, opera en una misma votación, de tal forma que por cada entidad, dos son senadores son electos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Para tener derecho a participar en las elecciones a senadores por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos previamente deben de registrar en cada entidad federativa una lista de candidatos, es decir, una relación con dos fórmulas de candidatos compuesta por un candidato propietario y un suplente. Por medio de este principio se le concede el triunfo y la consecuente senaduría a la fórmula de candidatos que obtenga el mayor número de votos en cada estado, con la peculiaridad de que teniendo en cuenta los mismos resultados electorales en cada estado y en el Distrito Federal, se le asigna una senaduría a la fórmula de candidatos que por sí mismos hayan ocupado el segundo lugar en las votaciones, es decir, la primera minoría.

El párrafo segundo del artículo 56 constitucional es el sustento constitucional del principio de representación proporcional, puesto que a la letra menciona:

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 presencia conjunta en nuestro sistema electoral del principio de representación proporcional así como del de mayoría relativa, permiten calificar al mismo como poseedor de una naturaleza mixta por lo que respecta a la integración del Senado. El carácter mixto del sistema electoral empleado para la integración del Senado de la República, consiste en el empleo de dos métodos de conversión de votos en escaños; uno de mayoría relativa y el otro de representación proporcional. De manera tal que del total de 128 senadores, 64 son electos a través del sistema de mayoría relativa, 32 son asignados a la primera minoría de cada entidad federativa (teniendo en cuenta los resultados obtenidos en las votaciones de mayoría relativa) y la cuarta parte restante es electa a través del principio de representación proporcional por el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

A diferencia de los senadores electos por el principio de mayoría relativa, para la elección de los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional no se consideran a las entidades federativas, puesto que su elección se efectúa mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Este sistema como medio para elegir a 32 de los 128 senadores, es ciertamente desafortunado, puesto que corrompe el principio de equidad que debiera de prevalecer a favor de todas las entidades federativas en el Senado, problemática sobre la que se ahondara en el capítulo IV del presente trabajo de tesis.

Finalmente, la parte final del artículo 56 constitucional establece:

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

El procedimiento de votación empleado para la integración y renovación del Senado, es el del voto simultáneo, cuya naturaleza consiste en que al emitir su voto el elector lo hace en función de dos o más decisiones. En el caso que nos ocupa, en la misma votación el elector emite su voto con respecto a la lista de senadores electos por el principio de mayoría relativa para la entidad federativa en donde reside, y al mismo tiempo aplica su voto a favor de una lista plurinominal para la elección de senadores electos por el principio de representación proporcional en todo el país.

### **3.2 INTEGRACIÓN DEL SENADO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abunda sobre las reglas y formulas a seguir para la composición e integración del Senado. El párrafo segundo y tercero del artículo 11 del COFIPE establece:<sup>96</sup>

#### Artículo 11

"...2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional..."

La elección de los senadores electos por el principio de mayoría relativa y de primera minoría, se lleva a cabo en 32 circunscripciones uninominales, mismas que corresponden al ámbito territorial de cada uno de los 31 estados integrantes de la Federación y al territorio que comprende el Distrito Federal.

---

<sup>96</sup> Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para esta y sucesivas menciones que se hagan sobre lineamientos previstos en este ordenamiento.

En el caso de los senadores electos por el principio de representación proporcional, su elección se realiza en una sola circunscripción plurinominal que abarca todo el territorio nacional.

Las candidaturas en el principio de mayoría relativa y en el de primera minoría, son de tipo uninominal, debido a que los partidos políticos presentan sus propuestas mediante fórmulas compuestas por un candidato propietario y un candidato suplente, en el entendido de que sólo pueden registrar una fórmula de candidatos por cada entidad federativa.

En el principio de representación proporcional las candidaturas son de tipo plurinominal, debido a que éstas se presentan en una sola lista cerrada de carácter nacional, la cual contiene el nombre de los 32 candidatos a ocupar una senaduría por este principio, mismos que tendrán acceso al Congreso de acuerdo a su porcentaje de votación adquirido y al orden de prelación en que aparezcan en cada una de las listas. Sobre dicho orden de prelación la fracción cuarta del artículo 11 del COFIPE establece:

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

Por lo que respecta al registro de las candidaturas a senador, por cualquiera de los principios anteriormente señalados, éste se lleva a cabo por sus respectivos partidos políticos dentro de los plazos que establece el artículo 177 del COFIPE.

#### Artículo 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;
- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General; y

- e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.
2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

Por otro lado, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 178 del COFIPE prescriben que la solicitud de registro de candidaturas debe integrarse por los siguientes elementos: el apellido paterno, apellido materno y nombre completo del candidato; el lugar y fecha de su nacimiento; su domicilio y tiempo de residencia en el mismo; su ocupación; su clave de la credencial para votar; y el cargo para que el que se le postule.

La solicitud de registro de candidatos debe acompañarse por la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, así como la constancia de residencia de propietarios y suplentes. El punto 3 del precepto en comento ordena al partido político postulante a manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita, fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

Finalmente para que un partido político tenga derecho a registrar candidatos a ocupar un lugar en el Senado por el principio de representación proporcional, deben de cumplir con lo expresado en el punto 5 del artículo 178 del COFIPE.

#### Artículo 178

...5. La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

Una vez que los partidos políticos cumplan con los requisitos establecidos para las candidaturas a senadores, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 180 del COFIPE.

#### Artículo 180

1. El Consejo General solicitará oportunamente la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la relación de nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan.
2. En la misma forma se publicarán y difundirán las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos.

### **3.3 LA ASIGNACIÓN DE SENADURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

El sistema de conversión de votos en escaños empleado para la asignación de los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, es el del cociente simple o natural. Este procedimiento está regulado por las disposiciones del artículo 18 del COFIPE.

#### Artículo 18

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural; y

b) Resto mayor.

3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6. En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

Para llevar a cabo dicha fórmula de proporcionalidad, en primer término es necesario determinar la votación total emitida, es decir, la suma de todos los votos depositados en las urnas destinadas a la lista plurinominal nacional. Determinada la votación total emitida, se procede a restarles los votos en favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 2% de la votación, así como los votos nulos, a efecto de determinar la votación nacional emitida. El cociente obtenido, servirá como referente en la distribución de los escaños por el principio de representación proporcional entre los partidos que libraron la barrera electoral del 2% de la votación.

Una vez conocida la votación nacional emitida, es necesario obtener el cociente natural, mismo que resulta de la división de la votación nacional emitida entre 32. La asignación de senadurías por el principio de representación proporcional, se lleva a cabo teniendo en cuenta el número de veces que contenga la votación de cada partido político, el cociente natural.

Generalmente mediante el cociente natural no se consigue distribuir a todas las senadurías de representación proporcional, razón por la cual se debe recurrir al resto mayor, es decir; al remanente más alto de entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haberse efectuado la distribución mediante el cociente natural. Para la asignación de senadurías por el resto mayor se debe seguir un orden estrictamente decreciente, así como el orden en que aparezcan los candidatos en la lista de sus respectivos partidos.

### **3.3 ÉL ARTÍCULO 51 CONSTITUCIONAL**

La conformación de la Cámara de Diputados queda establecida en el artículo 51 constitucional al establecer:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

De la lectura del artículo en comento nos damos cuenta del carácter de representantes de la Nación que ostentan los integrantes de la Cámara de Diputados, noción que tiene sus orígenes en la Constitución Francesa de 1921. Al reconocerse a los miembros de la Cámara de Diputados como representantes de la nación, se pretende privilegiar el interés nacional en dicha cámara, puesto que teóricamente al no representar los diputados únicamente al distrito que los eligió sino a toda la Nación, se evita que los diputados antepongan el interés regional sobre cuestiones de índole general.

En la práctica, el espíritu que pretende incorporar el texto constitucional en comento está lejos de ser real, pues aún y cuando en parte es certero, en realidad los diputados no sólo anteponen su interés regional, sino peor aún, su interés partidista o personal. Además debe tenerse en cuenta que en ocasiones algunos de los asuntos a tratar en la cámara pueden ser del interés particular de un estado o zona determinada, caso en el cual no consideramos que sea reprochable que un diputado centre su interés en la defensa del distrito que lo eligió. Sin embargo, es menester que en los asuntos de alcance general los diputados ponderen el interés del Estado mexicano, actuando así, como verdaderos representantes de la Nación.

Por lo anterior, es necesario reconocer la importancia del espíritu contenido en la primera parte del artículo 51 constitucional, sin embargo, tal como demuestra la práctica, el interés que pondera el legislador en su función parlamentaria, sea éste nacional o regional, varía conforme la trascendencia del tema materia de debate. Es decir, cuando el interés es general, éste prevalece y lo único que debe guiar al representante es el bienestar del país como tal, pero sí él o los intereses a debate no son de índole general, justo es que el legislador luche por el interés particular de su estado o distrito.

Por lo que se refiere a la segunda parte del artículo 51 constitucional, queda claro que la renovación de la Cámara de Diputados se realiza cada tres

años, mediante la celebración de elecciones conforme a las bases establecidas por la propia Constitución y el COFIPE. Por último, el mismo artículo en comento, establece que las candidaturas a diputados deben de presentarse en formulas compuestas por un candidato propietario y uno suplente.

### 3.4 EL ARTÍCULO 52 CONSTITUCIONAL.

El artículo 52 constitucional, se refiere a la Cámara de Diputados de la siguiente manera:

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 Cámara de Diputados se compone de la suma de dos resultados parciales; donde 300 diputados son electos mediante el principio de mayoría relativa y 200 mediante el principio de representación proporcional. Sobre esta composición el autor Sartori menciona; "El sistema vigente de elección para la Cámara de Diputados es un sistema mixto en el que 60% de la representación se elige por mayoría simple de votos y el 40% restante por proporción de votos obtenidos (exactamente la misma combinación que existe en Japón desde 1993). Obsérvese también que el sistema mexicano es verdaderamente mixto (a esta categoría la llamo mixto-mixto, es decir, el método de votación y la distribución de escaños combinan la mayoría simple y la representación proporcional)".<sup>97</sup> Bajo el mismo orden de ideas, Dieter Nohlen, coincide en calificar a la composición de la Cámara de Diputados con el carácter de mixto, calificándolo como "un sistema segmentado mayoritario".<sup>98</sup>

En la elección de los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, se le concede el triunfo al candidato que en su distrito electoral uninominal correspondiente obtenga la mayoría de votos.

---

<sup>97</sup> SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni, 2ª. Ed.. Fondo de Cultura Económica. México p. 225.

<sup>98</sup> Ob.cit. NOHLEN, Dieter. p. 283.

El principio de mayoría relativa se denomina así toda vez que fruto del abstencionismo no todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral concurren a emitir su voto, tomándose en cuenta únicamente los votos emitidos por el total de ciudadanos que acudió a votar, en el entendido que suele suceder que la suma de los votos obtenidos por la oposición sea mayor que la votación obtenida por el candidato triunfador.

La elección de los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa se lleva a cabo en un número idéntico de distritos electorales uninominales, es decir, en cada una de las partes en que se divide el territorio de la república a efecto de celebrar dichas elecciones.

La elección de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, se lleva a cabo en cinco circunscripciones plurinominales, es decir, en las áreas geográficas en que se divide el territorio nacional a efecto de celebrar dichas elecciones mediante el sistema de listas regionales votadas. Las listas regionales a que se hace mención se refieren a la propuesta que presentan los partidos políticos a efecto de que sus candidatos puedan acceder a una diputación plurinomial conforme al resultado de las votaciones. Los partidos políticos deben de presentar ante el IFE, una lista en cada una de las cinco circunscripciones, en la cual deben inscribir por estricto orden de prelación a sus candidatos a ocupar una diputación plurinomial.

### **3.4.1 EL ARTÍCULO 53 CONSTITUCIONAL**

Las bases para la elección de los diputados electos por el principio de representación proporcional, se establecen en el artículo 53 constitucional, razón por la cual reproducimos a continuación el artículo en comento a fin de tener presente el contenido del mismo.

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

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en las distintas entidades federativas le corresponde al IFE a través de su Junta General Ejecutiva, teniendo en cuenta los resultados del último Censo General de Población, a efecto de dividir el total de la población entre los distritos señalados.<sup>99</sup> Esta demarcación se efectúa teniendo en cuenta el límite establecido en el artículo 53 constitucional, referente a que en ningún caso la representación de un estado puede ser menor de dos diputados de mayoría. La demarcación actual de los 300 distritos electorales uninominales es la siguiente:

Entidad	Distritos	Entidad	Distritos
Aguascalientes	3	Morelos	4
Baja California	6	Nayarit	3
Baja California Sur	2	Nuevo León	11
Campeche	2	Oaxaca	11
Chiapas	12	Puebla	15
Chihuahua	9	Querétaro	4
Coahuila	7	Quintana Roo	2
Colima	2	Sán Luis Potosí	7
Distrito Federal	30	Sinaloa	8
Durango	5	Sonora	7
Estado de México	36	Tabasco	6
Guanajuato	15	Tamaulipas	8
Guerrero	10	Tlaxcala	3
Hidalgo	7	Veracruz	23
Jalisco	19	Yucatán	5
Michoacán	13	Zacatecas	5 <sup>100</sup>

<sup>99</sup> <http://www.ife.org.mx>

<sup>100</sup> <http://www.ife.org.mx>

El segundo párrafo del artículo 53 constitucional hace referencia a las cinco circunscripciones electorales plurinominales empleadas para efectos de la elección de los diputados de representación proporcional. En el citado párrafo se establece que en todo el país para la elección de los diputados plurinominales, se emplearán cinco circunscripciones electorales plurinominales.

Tal como sucede con los distritos electorales uninominales, la demarcación de las circunscripciones electorales plurinominales le corresponde al IFE, organismo que debe conducirse conforme a los lineamientos vertidos por el COFIPE, así como por la anuencia de los partidos políticos acreditados y de los organismos electorales.

Actualmente las cinco circunscripciones electorales plurinominales se conforman de la siguiente manera;

No. Circunscripción	Entidades Federativas Abarcadas
Circunscripción 1	Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Jalisco, Sinaloa y Sonora.
Circunscripción 2	Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas
Circunscripción 3	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán
Circunscripción 4	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala
Circunscripción 5	Guerrero, Estado de México y Michoacán <sup>101</sup>

Tal como se menciona en líneas anteriores, esta es la demarcación actual de las cinco circunscripciones, por lo cual es en función de la misma que los partidos políticos deben de registrar una lista regional de candidatos a diputados de representación proporcional.

<sup>101</sup> <http://www.ife.org.mx>

### **3.4.2 BASES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

El texto vigente del artículo 54 constitucional guarda especial relevancia para el presente trabajo de tesis, por lo cual consideramos necesario centrar nuestro estudio en los puntos que consideramos de mayor relevancia.

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

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

La base primera del artículo en comento establece que los partidos políticos que deseen participar en las elecciones por representación proporcional, previamente deben registrar candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos, de lo contrario no tendrán derecho al registro de sus listas regionales de candidatos. Con ello se pretende evitar que partidos políticos que no cuenten con respaldo electoral considerable alcancen representación, pues de no hacerlo así, existiría una nociva proliferación de los mismos. No obstante lo anterior, nuestro sistema electoral ha permitido dicha proliferación, razón por la cual resulta de suma trascendencia el contenido del párrafo segundo del artículo 54 constitucional.

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

Con el establecimiento de un mínimo del 2% de la votación nacional emitida, para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de diputaciones por el principio de representación proporcional, se pretende que los partidos políticos con representación en el Congreso cuenten con una fuerza electoral, mínima pero representativa, de los intereses de la población. Sobre este punto cabe decir que por el lamentable abuso de las

llamadas candidaturas en alianza, se ha visto corrompido el espíritu que se pretendía establecer en el párrafo segundo del artículo 54 constitucional.

Siguiendo con nuestro estudio toca el turno al párrafo tercero del artículo en comento.

...III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes....

Una vez cumplidos los requisitos contemplados en las bases primera y segunda del artículo 54 constitucional, y de acuerdo con las fórmulas de asignación, se designarán por orden de prelación los candidatos que tengan derecho a ocupar estos escaños. Lamentablemente el sistema de listas ha derivado en el uso de criterios aristocráticos, en donde los nombres que encabezan las listas de los partidos, son ocupados por personajes políticos con fuerza al interior de sus partidos pero con una baja apreciación popular.

Por último centramos nuestra atención en las bases cuarta, quinta y sexta del artículo en comento.

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

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

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

En estas bases se establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados. Por consiguiente, toda solicitud y reforma a la constitución así como las propuestas para nombrar a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, deberán llevarse a cabo por el consenso entre dos o más partidos, ya que ningún partido contaría con la mayoría requerida para poder llevar a cabo dichos actos.

### **3.5 LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

En este apartado habremos de estudiar los que consideramos, son los artículos más importantes para el presente tema de estudio, correspondiendo analizar en primer término al artículo 10 del COFIPE.

#### Artículo 10

1. 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.

Se advierte en primera instancia la presencia del sistema bicameral en nuestro sistema político, sistema que fue abordado ampliamente en el capítulo referente a la doctrina, por lo que procedemos a analizar el párrafo primero del artículo 11 del ordenamiento en comento.

#### Artículo 11

1. La Cámara de Diputados se integra 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 Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años...

Nuevamente el COFIPE es redundante de lo plasmado en la Constitución, destacando principalmente el aspecto relativo a la integración de la Cámara de Diputados mediante el principio de mayoría relativa y del representación proporcional y el empleo del sistema del voto simultáneo:

El artículo 17 del COFIPE nos refiere el procedimiento a seguir en la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional.

Artículo 17

1. En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Debemos tener en cuenta que en este principio las candidaturas se presentan en forma de listas cerradas y bloqueadas, en virtud de que son los partidos políticos quienes la elaboran y registran, sin que el elector tenga la posibilidad de alterar el orden en que aparecen los candidatos:

A través del principio de representación proporcional se otorgan 200 senadurías, es decir, 40 diputados por cada circunscripción, siendo en función de ello que cada partido político deba de presentar una lista con 40 candidatos propietarios y 40 candidatos suplentes por cada una de ellas.

Para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se recurre al cociente electoral, para cuya aplicación se debe de tener en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 54 constitucional.

El procedimiento del cociente natural se aplica de la siguiente manera: en primer lugar se determina la votación total emitida, es decir, la suma de la totalidad de votos depositados en las urnas distribuidas en todo el territorio nacional. Posteriormente se desechan los votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzaron el 2% de la votación así como los votos nulos, a fin de obtener la votación nacional emitida. Conocida la votación nacional emitida se divide ésta entre el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, 200, a fin de obtener el cociente natural, con el propósito de determinar los diputados que deben ser asignados a cada partido político conforme al número de veces que su votación contenga el cociente natural.

Sí concluido el procedimiento anterior, existen escaños sobrantes, deberá emplearse el método del resto mayor. Este método consiste, en distribuir las diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules, es decir, atendiendo a los sobrantes mayores de las votaciones recibidas por los partidos políticos. Hecho lo anterior, es necesario determinar si deben o no aplicarse los límites establecidos por las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. En ambos casos a fin de ajustarse a los límites establecidos, al partido político en cuestión le serán deducidas las diputaciones de representación proporcional excedentes, y esos escaños serán repartidos entre los partidos políticos que no se encuentren dentro de los límites establecidos por las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, conforme a lo dispuesto por el punto 3 del artículo 14 del COFIPE.

#### Artículo 14

3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anterior, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:

- a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;
- b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y
- c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior.

Por lo que respecta a las diputaciones que deban repartirse después de haberse deducido los escaños excedentes a los partidos políticos situados en las hipótesis marcadas en el artículo 54 constitucional, el procedimiento a seguir se describe en las disposiciones del artículo 15 del COFIPE.

#### Artículo 15

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

- a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido; y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2. Para asignar los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal; y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

Por último, en caso de que ningún partido se sitúe en las hipótesis de exceso previstas en la constitución, la distribución de los diputados de representación proporcional se realizará de acuerdo con el mecanismo previsto por el artículo 16 del COFIPE, en los siguientes términos:

#### Artículo 16

1. Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 14 de este Código y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución;

b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden

decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

A rasgos generales esté es el procedimiento empleado para la conversión de votos en escaños utilizado para designar a los integrantes de la Cámara de Diputados en nuestro país. De la metodología empleada se advierte que una vez hecha la distribución de diputaciones mediante el cociente natural existen cuatro posibles escenarios; la distribución de las diputaciones faltantes, el retiro de diputaciones a los partidos que sobrepasen los límites previstos por el artículo 54 constitucional; la redistribución de las diputaciones que fueron deducidas a los partidos en condiciones de exceso de escaños junto con las que les correspondan a los demás partidos; y el reparto de escaños cuando ningún partido se encuentra en situación de exceso de diputados, circunstancia en la cual se deberán aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 16 del COFIPE.

### **3.6 METODOLOGÍA EMPLEADA PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

Las fórmulas matemáticas empleadas para la asignación de diputados de representación proporcional, son un tanto complejas, por lo cual habremos de seguir los ejemplos presentados por Eduardo Andrade, puesto que consideramos que estos permiten una mejor comprensión de dichas fórmulas.<sup>102</sup>:

Existe la posibilidad manifiesta de que un partido político obtenga un amplio número de diputaciones por el principio de mayoría relativa, lo cual implica que dicho partido fue favorecido por un amplio sector del electorado, por lo cual seguramente tendrá derecho a obtener diputaciones por el principio de representación proporcional, caso en el cual es factible que se situé en alguna de las hipótesis de sobre-representación. Por lo anterior, con el objeto de evitar la sobre-representación de un partido político, la fracción V del artículo 54 constitucional, impone un límite al número de diputados que pueda alcanzar un

---

<sup>102</sup> Véase. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, 2ª. ed. México. Ed. Oxford, 2001. 282 pp.

partido político por el principio de representación proporcional. Véase el siguiente ejemplo:

Partidos	Votos
PRI	14,600,000
PAN	10,400,000
PT	450,000
PRD	8,500,000
PVEM	2,500,000
Votos Nulos	250,000
Votación Total Emitida	36,700,000

En el ejemplo la votación total emitida se situó en 36,700,000 votos. A dicha cifra conforme al artículo 12 del COFIPE, se le deben de restar los votos nulos y los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el 2% (en la hipótesis consideramos que el PT no alcanzo dicha cifra) a fin de obtener la votación nacional emitida, que en esté caso sería de 36,000,000 votos.

Esta última cifra debe de ser dividida entre los 200 diputados de representación proporcional a efecto de obtener el cociente natural, que en esté caso sería de 180,000, cifra que de conformidad con al artículo 14 del COFIPE determinará cuántos diputados le corresponden a cada partido conforme al número de veces que su votación contenga al cociente natural.

Partidos	Votación	Cociente Natural	Resultado
PRI	14,600,000	180,000	81.11
PAN	10,400,000	180,000	57.77
PRD	8,500,000	180,000	47.22
PVEM	2,500,000	180,000	13.88

Como es lógico no se pueden asignar fracciones de diputado, por lo que se deben de redondear las cifras obtenidas a números enteros a efecto de que queden los siguientes resultados.

Partidos	diputados asignados a cada partido	Fracción excedente
PRI	81	0.11
PAN	57	0.77
PRD	47	0.22
PVEM	13	0.88

Conforme a dichos resultados sólo fueron asignadas 198 diputaciones, por lo que para asignar las faltantes de conformidad con el artículo 13 párrafo dos y artículo 14 párrafo uno, inciso b) del COFIPE, deberá de emplearse el método del resto mayor.

Partidos	diputados asignados por el cociente natural	diputados asignados por el resto mayor	Total
PRI	81	0	81
PAN	57	1	58
PRD	47	0	47
PVEM	13	1	14
TOTAL	198	+2	200

Por medio del resto mayor se terminan de asignar a todos los diputados electos por el principio de representación proporcional, pero aun faltaría ver si alguno de los partidos cae dentro de los límites previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. De conformidad con el artículo 14 párrafo segundo del COFIPE, a cada partido se le deben de sumar los diputados obtenidos por ambos principios, a efecto de verificar si alguno de ellos se excedió en los límites anteriormente mencionados.

Partidos	diputados de Mayoría	diputados de Representación Proporcional.	Total
PRI	230	+81	311
PAN	48	+58	106
PRD	22	+47	69
PVEM	0	+14	14
TOTAL	300	200	500

En el ejemplo el PRI se encuentra en dos de las hipótesis de sobre-representación. En un primer momento rebasa el límite establecido en la fracción IV del artículo 54 constitucional, referente a que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados, razón por la cual se le deberá de deducir el excedente, pero teniendo en cuenta que sólo se le podrán descontar diputaciones de representación proporcional.

Pero aun restando dichos 11 diputados, el PRI aun queda por encima del límite del 8% de su votación, puesto que su votación fue de 14,600,000 votos, la cual representa el 40.55% de la votación nacional emitida. Sin embargo, en caso de conservar sus 300 diputados el espacio que ocuparía en la Cámara de Diputados sería del 60%, con lo cual rebasa en 19.45% su porcentaje de votación, teniendo un límite de sobre-representación de 48.55%. Por consiguiente, el PRI no puede ocupar más del 48.55% de la Cámara, y por lo tanto sólo puede contar con 242 diputados, por lo cual se le deben de aplicar los límites previstos en el artículo 54 constitucional. En consecuencia, al PRI se le deben de respetar sus 230 constancias de mayoría ganadas, pero de sus 81 diputados electos por el principio de representación proporcional solamente podrá conservar 12 curules.

Siguiendo con el ejemplo anterior, advertimos que 69 diputaciones de representación proporcional han quedado sin ser repartidas. En este caso el COFIPE reglamenta en su artículo 15 el procedimiento a seguir en tal supuesto.

Dicho mecanismo consiste en obtener un nuevo cociente, la votación nacional efectiva, cifra que se obtiene de deducirle a la votación nacional emitida, los votos a favor de los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. Una vez obtenida la votación nacional efectiva, se procede a dividir esta entre el número de curules por asignar (69), a fin de obtener un nuevo cociente natural, previniendo que en caso de quedar lugares por distribuir estos se asignarán de conformidad con los restos mayores.

El COFIPE. también prevé la posibilidad de que más de un partido quede sobre-representado.

Partidos	porcentaje obtenido en la votación nacional emitida	Constancias de Mayoría
PRI	28%	133
PAN	26%	125
PRD	23%	41
PVEM	18%	1
PT	5%	0

Sí aplicamos las formulas anteriormente mencionadas obtenemos:

Partidos	Porcentaje de Votos	diputados de Representación Proporcional
PRI	28%	56
PAN	26%	52
PRD	23%	46
PVEM	18%	36
PT	5%	10

En el ejemplo tanto el PRI como el PAN se sitúan en sobre-representación puesto que se producen los siguientes resultados:

Partido	% de Votos	% De diputados en la Cámara	Sobrerrepresentación	Exceso sobre 8%
PRI	28	(133+56=189) 37.8	9.8	11.8
PAN	26	(125+52=177) 35.4	9.4	11.4

En este caso los límites de sobre-representación se deben de aplicar a ambos partidos; por lo que respecta al PRI se le deben de restar 9 diputados de representación proporcional, equivalentes al 1.8% en que rebaso el 8% permitido. Por su parte al PAN se le deben restar 7 diputados que representan el 1.4% de exceso.

### 3.7 REGISTRO DE CANDIDATOS PREVISTO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

El COFIPE regula la aplicación de las bases de integración de la representación proporcional en el Congreso de la Unión, al establecer los mecanismos correspondientes para ello. El Código en comento vino a constituir un importante avance en materia electoral, acuñando nuevos términos y representando sobre todo, un mecanismo trascendente en lo que a nuestro sistema democrático se refiere. "El establecimiento de fórmulas de asignación, a partir de la Ley Electoral de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el derecho electoral mexicano, entre ellos, los de votación total, votación efectiva y votación nacional, que fueron utilizados por dicha ley así como por el código electoral de 1987, con análogo sentido. El código actual de 1990 emplea una terminología distinta, derivada de la reforma al artículo 54 constitucional aprobada este mismo año. Los dos conceptos más importantes que introduce son los de votación emitida y votación nacional emitida (o simplemente, votación nacional)."<sup>103</sup>

<sup>103</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Harla. México, 1991, p. 68.

Bajo la presente legislación, para que un partido tenga derecho a que se le tome en cuenta en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional debe de cumplir con los siguientes requisitos; registrar sus listas regionales, acreditar que registró fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales además de haber obtenido cuando menos 2% del total de la votación emitida<sup>104</sup>

El tratamiento legal de las candidaturas se encuentra en el capítulo primero, del título segundo del libro quinto del COFIPE, integrado por los artículos 175 al 181.

De estos artículos, destaca el contenido de los puntos 1 y 2 del artículo 175, los cuales se refieren de manera general a las candidaturas a diputados y senadores, así como también establecen a favor de los partidos políticos el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de representación popular, aspecto conocido por la doctrina como el monopolio de los partidos políticos para la presentación de candidaturas.

#### Artículo 175

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación...

También es conveniente apuntar que como requisito previo para el registro de las candidaturas, los partidos políticos deben presentar y registrar la plataforma electoral que sostendrán los candidatos durante su campaña política. Dicho registro se realiza ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los 15 primeros días de enero del año de la elección, de acuerdo con el artículo 176 del COFIPE.

---

<sup>104</sup> Cfr. OVIEDO DE LA VEGA, Andrés y Juan Ignacio OVIEDO ZÚÑIGA. Legislación Electoral Mexicana Comentada. Oxford, México, 1998, p. 54.

#### Artículo 176

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

Como último punto respecto a las candidaturas, los incisos a) y b) del punto 1 del artículo 177 del COFIPE establecen los plazos y autoridades ante quienes se debe presentar la solicitud para el registro de candidatos a diputados, diferenciando entre los que se eligen mediante el sistema de mayoría relativa y aquellos que son electos por representación proporcional de la siguiente manera;

#### Artículo 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;

b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;

c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;

d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General; y

e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

### **3.8 CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

En dos criterios jurisprudenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expresado las bases generales del principio de representación proporcional, mismos que se presentan a continuación. El primero de los criterios señala las bases generales que tienen que observar las legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de diputados locales.

Tal distinción se realiza debido a la abundancia de criterios doctrinarios y modelos que existen para desarrollar el principio de representación proporcional, los cuales ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las legislaturas locales deben establecerlo en sus leyes electorales. Los principios que señala el Poder Judicial Federal son:

Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación.

Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9<sup>o</sup> Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Noviembre de 1998 Tesis: P/J 69/98 Página: 189.

Esté criterio se complementa con otro, el cual destaca el objetivo que persigue la representación proporcional. En esta jurisprudencia se señala lo siguiente: "El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e impidiendo a la vez, que los partidos dominantes alcances un alto grado de sobre-representación."<sup>106</sup>

Sobre este punto consideramos que sí bien es cierto que el principio de representación proporcional fue una herramienta que permitió la pluralidad a interior del Congreso, no menos cierto es que su aplicación hoy día ya no se justifica, por las razones que se exponen en el siguiente capítulo.

---

<sup>106</sup> MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9º Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Noviembre de 1998 Tesis: P/J 70/98 Página: 191 .

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA PARA REDUCIR EL NÚMERO DE LEGISLADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA FEDERAL.**

Nuestro país, afectado por su frágil sistema económico, así como por su aún inmaduro sistema político, es un escenario que permite la existencia de prácticas indeseables dentro de un Estado Democrático. A la inequidad social, el bajo nivel educativo de la mayoría de la población, la falta de apoyo a las zonas rurales, y al clima de inseguridad prevaleciente en el país, se debe de agregar el descrédito que de cara a la población tienen las diversas instituciones de gobierno. Por ello, ha de considerarse como preocupación central de nuestra sociedad, el hecho de que los fantasmas de la corrupción e ineptitud están presentes al interior de nuestro principal órgano de representación, el Congreso de la Unión.

Se ha vuelto un reclamo constante de la ciudadanía el manifestar que no encuentran representados sus intereses al interior del Congreso. El actuar de los partidos políticos con representación en el Congreso, ha influido en él incremento de esta percepción, puesto que a la toma de decisiones no sólo impopulares, sino peor aún ineficaces, debe agregarse; el ausentismo en las sesiones parlamentarias, la falta de capacidad, el influyentismo, así como la existencia de partidos políticos con escaso respaldo ciudadano, sin dejar de lado el alto costo económico que representa mantener un elevado número de legisladores. Siendo los anteriores, elementos que innegablemente contribuyen al descrédito del Congreso de la Unión.

Durante las casi siete décadas, en que el país estuvo gobernado por un mismo partido, se veía lejana la posibilidad de ver representados en el Congreso, corrientes políticas distintas a las del partido en el poder. La represión a corrientes ideológicas opositoras, era una constante, sin embargo, diversos movimientos sociales hicieron posible la incorporación al Congreso de partidos diferentes al

oficial, al crearse la figura de los diputados de partido, la cual permitía asignar diputaciones a partidos minoritarios siempre que cumplieran con los requisitos establecidos en la legislación.

Pese a lo anterior, y sin dejar de reconocer el importante avance que representó la figura de los diputados de partido, debe señalarse que las escasas diputaciones que los partidos de oposición podían alcanzar por este principio, no eran suficientes en número como para rechazar o aprobar una iniciativa de ley. Situación que hacía imposible contar con una auténtica oposición, que pusiera freno al presidencialismo prevaleciente, teniendo el Poder Legislativo, un carácter de mera oficina de trámite, y no el de órgano colegiado representante de la pluralidad de ideas que caracteriza a nuestra sociedad.

A finales de los setenta y principios de los ochenta, se vivió un cambio acelerado producto de las continuas crisis económicas, propiciadas por un manejo inadecuado de la economía nacional por parte de los presidentes en turno. El entorno de carestía, incrementó el clima de inconformidad por parte de la ciudadanía, quedando evidenciado que ya no se podía ni se debía, mantener por más tiempo el sistema de partido hegemónico que había caracterizado a nuestro país.

El escenario político, hizo posible que algunos municipios, e incluso estados fueran gobernados por la oposición. Esto fue posible en buena medida, a la negociación política, y no a un auténtico respeto al voto del electorado, sin embargo, no ha de hacerse menos la importancia que este hecho constituyó a favor de la democratización de nuestra Nación, a pesar de que se reconozca, que sobre dichos triunfos existió la percepción de que fueron conseguidos con prácticas mezquinas. De mayor importancia fue la sucesión presidencial de 1988, y los efectos que esta produjo, entre las cuales debe contarse la consolidación de por lo menos tres corrientes políticas.

En este proceso electoral, la inconformidad de la población producto de décadas de mal gobierno, se hizo presente en las urnas, dejando de manifiesto la posibilidad que otro partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, ocupara la presidencia, aún y cuando los líderes de la alianza opositora, e incluso su candidato a la presidencia, provenían de un importante sector del PRI. Lo cierto es que este grupo de secesionistas, constituyó uno de los movimientos sociales más importantes de nuestro país, el cual, a pesar de no haberse hecho de la presidencia, tuvo el acierto de poner sobre la mesa, la importancia de que los partidos políticos encontraran respaldadas sus plataformas políticas en el electorado, devolviéndole al pueblo el papel que siempre debió tener en el sistema político mexicano, como referencia obligatoria para la toma de las decisiones de interés general.

Al consolidarse por lo menos tres fuerzas políticas, y al contar éstas con un considerable respaldo popular, por representar a las principales corrientes ideológicas del país, se crearon las bases para contar con un Congreso que fuera fiel reflejo del pluralismo ideológico que caracteriza al país. De esta manera, al quebrantarse el sistema de partido único que había caracterizado a la Nación, se abrió paso a la conformación del largamente anhelado sistema pluripartidista, que permitió mejores resultados en el ámbito legislativo, fruto de un debate incluyente, que trajo como resultado, la búsqueda de la satisfacción de las principales necesidades de nuestra Nación.

A pesar de reconocer las virtudes del pluripartidismo, no debemos perder de vista, que en su búsqueda, se generó la proliferación de partidos que carecen de presencia nacional y, en consecuencia, de una plataforma política que pueda sustentar un verdadero proyecto de Nación, buscando en la mayoría de los casos hacerse de un lugar en el Congreso y beneficiarse con la representación proporcional.

Las consecuencias de lo anterior, se traducen en un elevado costo económico para el erario público debido a la asignación de recursos económicos a éstos partidos minoritarios; las prácticas nepotistas al interior de los mismos; así como la existencia de estatutos diseñados para la perpetuidad en los cargos directivos de sus fundadores, son elementos que en su conjunto permiten deducir que más que buscar un beneficio al país, en la práctica, estos partidos son empleados como negocio particular.

De no menos importancia, es el hecho de encontrar un mal común a todos los partidos, esto es, el distanciamiento latente entre legisladores y la población, derivado de la práctica común, por parte de aquellos, de priorizar intereses partidistas e incluso particulares por sobre los intereses de la Nación. Teniendo en cuenta las circunstancias anteriormente expuestas, se sugiere en el presente trabajo de tesis, la supresión de la figura de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, considerando que el sistema previsto para la elección de los mismos, propicia que accedan al Congreso, las elites de los partidos, sin importar la labor de convencimiento de sus propuestas de cara al electorado, en la inteligencia de que en la practica ni siquiera realizan campaña política para ocupar un escaño, atendiendo a que su elección esta sujeta a la votación alcanzada por sus partidos.

En función de lo anterior, se exponen a continuación los razonamientos por los cuales se considera indispensable la supresión de la figura de legisladores electos por el principio de representación proporcional, señalando los inconvenientes que dicho sistema acarrea en ambas Cámaras, a la vez que se establecen los beneficios que la presente propuesta conlleva.

#### **4.1 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SENADO**

Antes de iniciar con la exposición de ideas que sustenten la presente propuesta, es necesario recordar el contenido del artículo 56 constitucional, por

ser materia de reformas conforme a las modificaciones que se proponen. Siendo así, se presenta el texto vigente de dicho artículo, que a letra menciona;

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Sobre el numeral que se analiza, se propone la desaparición de la figura de la representación proporcional en el Senado, por los argumentos que a continuación se exponen: El Senado, es sin duda, una institución esencialmente republicana, que cumple una función fundamental en el desarrollo democrático del país y sus instituciones; sin que ello signifique, que no sea susceptible de modificación a efecto de volverla una institución más acorde a los nuevos tiempos, que fortalezca la función del Estado y exprese día con día de mejor manera los intereses de las entidades federativas.

Bajo este orden de ideas, toda reforma en la estructura y composición del Senado, debe de estar encaminada a la búsqueda del perfeccionamiento del mismo. Por ello, se considera desafortunada la reforma al artículo 56 de nuestra Carta Magna, publicada el 22 de agosto de 1996, con lo cual se disminuían de tres a dos los senadores electos por el principio de votación mayoritaria relativa por cada estado, y se creaba la figura de senadores electos por el principio de representación proporcional como medio para elegir a 32 de los 128 senadores que componen a esta Cámara, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En tal virtud, actualmente el Senado de la República, se conforma por 128 senadores, de los cuales 64 son electos en cada estado y en el distrito federal por el principio de mayoría relativa, 32 son asignados a la primera minoría y los 32 senadores restantes, son electos por el principio de representación proporcional. Por tal motivo, los estados quedan hoy día representados igualitariamente en tres cuartas partes del Senado, y en una cuarta parte no participan, puesto que la representación proporcional se establece para una sola circunscripción plurinominal nacional.

En virtud de lo anterior, ha de tenerse presente que nuestro Estado adopta respecto de la conformación del Poder Legislativo, el sistema bicameral, a efecto de contar con los equilibrios y contrapesos que permitan que durante el proceso legislativo prevalezca la reflexión, la medida y la sapiencia en la formulación de las leyes. Dicho sistema, permite entre otras virtudes, que en el Poder Legislativo concurren el elemento popular y el elemento federativo. El sistema bicameral, resuelve la problemática latente respecto al número de representantes que le corresponde a los grandes y pequeños estados, al integrarse la Cámara de Diputados por un principio de mayorías, donde los estados con mayor población tienen más representantes, mientras que en el Senado, los estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

Aun cuando la Constitución, no menciona a los senadores como representantes de las entidades federativas, lo cierto es que doctrinariamente se les reconoce como tales, ubicando a los diputados como representantes de la población, y a los senadores como de las regiones, estados o provincias, a fin de que, sin importar su número de habitantes, todas participen de manera igualitaria en la función legislativa con el objeto de que estén debidamente representados sus intereses.

Por ello, nuestra estructura política debe privilegiar la teoría constitucional del equilibrio representativo de los grandes y pequeños estados. No debe de ser

admitido que en el Senado, los estados con mayor población se atribuyan una representación mayoritaria, sino por el contrario debe buscarse que los estados con menor población se encuentren en un plano de igualdad, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión, población o riqueza, consiguiendo así la igualdad política y jurídica de ellas.

El empleo de la representación proporcional, para asignar a una cuarta parte de los senadores que integran el Senado quebranta la igualdad que entre entidades debe prevalecer. Se estima que el procedimiento que se establece en el artículo 56 constitucional para elegir a 32 senadores, bajo este principio, trae como consecuencia una representación no paritaria de las partes que integran el pacto federal, al mismo tiempo, pone en riesgo al bicameralismo que hasta ahora ha funcionado en nuestro país, pues se corre el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicación de la Cámara de Diputados, por ser precisamente, la igualdad entre entidades, en esencia, lo que diferencia al sistema bicameral del unicameral en la que los estados aportan legisladores en proporción directa a su población.

La proporcionalidad es susceptible de emplearse sólo en la Cámara de Diputados, pues los miembros que la integran, generalmente son electos en razón de la densidad demográfica. Situación que trae como consecuencia que los estados con mayor población acrediten un mayor número de diputados que los menos poblados. No obstante ello, nosotros nos manifestamos en contra de ella aún en la citada Cámara.

El método empleado para la conformación del Senado, debe ser independiente a la población de los estados, cimentándose en el principio de que las entidades federativas deben encontrarse paritariamente representadas a efecto de contrarrestar el desequilibrio causado por el criterio empleado para la composición de la Cámara de Diputados.

El sistema proporcional, vulnera la equidad que entre las entidades debe existir a interior del Senado, debido a que el sistema previsto en el artículo 56 y su ley reglamentaria, vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que esté sobré-representado un estado.

Efectivamente, bajo este sistema, no todas las entidades federativas acceden a una cuarta senaduría, puesto que los senadores beneficiados con la representación proporcional, pueden pertenecer a algunas de éstas, ya sean de diferente o del mismo partido político, pudiéndose dar el caso extremo, que los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, correspondieran a una misma entidad, convirtiendo este absurdo, en una clara violación al principio de equidad que debe prevalecer en el Senado. La situación anterior es inevitable, toda vez que los partidos políticos cuentan con libertad para designar a sus candidatos siempre y cuando estos reúnan los requisitos que la propia Constitución establece; de tal manera, que sea prácticamente imposible evitar dicho desequilibrio.

Aun cuando la ley estableciera que los candidatos de los partidos a ocupar un lugar en el Senado por el principio de representación proporcional deben pertenecer a entidades federativas diversas, a efecto de que en un momento dado todas alcancen representación, habría que plantearse la problemática que ello conllevaría. En primer término, se debe tener en cuenta que los partidos políticos pueden acceder a una o más senadurías por este principio, siempre que satisfagan los requisitos exigidos por la Constitución. Por ejemplo, si en un momento dado al PRD le corresponden 20 senadores por este principio, al PAN 11 y al PRI uno, ¿cómo compatibilizar sus listas a manera que las 32 entidades alcancen representación por este principio?. En este orden de ideas, suponiendo que los 20 Senadores que le corresponden al PRD son de entidades diversas, pero que los 11 del PAN y el único del PRI pertenecen a estados que ya obtuvieron representación por encontrarse comprendidos dentro de los 20 que obtuvo el PRD, ¿con que criterio se le asignaría representación a las entidades

que no alcanzaron la cuarta senaduría? Sería absurdo buscar de entre las listas del PAN y del PRI candidatos que fueran oriundos de las entidades que no tengan representación, lo cual sería una violación a la Constitución y a la ley electoral, teniendo en cuenta que precisamente en el sistema de listas votadas los partidos jerarquizan a sus candidatos, ocupando los primeros lugares aquellos sobre los cuales se tiene especial interés que ocupen un lugar en el Senado.

La propia elaboración de las listas entrañaría problemas, ¿bajo que criterio los partidos le darían prioridad en sus listas a una entidad sobre otra? sin demostrar su desdén para las que ocupen los últimos lugares, o más difícil aún, como se llegarían a consensos entre todos los partidos, a efecto de que sus listas estuvieran coordinadas a manera que todas las entidades estuvieran representadas por este principio, ¿y si el candidato que más le interesa a un partido colocar en el Senado, no puede serlo porque otro ya ocupa su lugar en la lista de otro partido?, por supuesto que no se llegarían a acuerdos, y se acentuaría con mayor profundidad el criterio elitista con que son electos los candidatos a ocupar una senaduría por el principio de representación proporcional.

Por lo anterior, se desestima al sistema de representación proporcional, como criterio para designar a 32 de los miembros que integran el Senado, por atentar contra el principio de equidad que debe existir entre las entidades miembros de la Federación. Se debe tener en cuenta que el Senado, antes de la reforma, contaba con una integración más adecuada al espíritu federalista y ello le permitía hacer más eficiente su labor legislativa, al contar con las bases suficientes para escuchar las inquietudes de todos los estados miembros de manera paritaria, aspirando a la búsqueda incesante de su perfeccionamiento.

Sí al adoptar la representación proporcional para integrar a una cuarta parte del Senado, se pretendió abrirle espacio a partidos con escasa representación, esta idea también a de rechazarse, puesto que aún y cuando la pluralidad ha de ser característica fundamental de las instituciones de nuestro

país, también ha de reconocerse que toda ideología ha de ser representativa y no ha de lesionar los intereses de las propias instituciones. Por ello y con respecto al Senado, su propia composición beneficia a los partidos mayoritarios, lo cual no ha de reprocharse, pues es sabido que en una democracia prevalece la voluntad de las mayorías por sobre la de las minorías, debiendo actuar aquellas con plena responsabilidad. Por ello, ha de considerarse, que el propio sistema de representación proporcional, ha fallado en dicha tarea, pues los principales beneficiados por este sistema, son los propios partidos mayoritarios, partidos que por si mismos, anteriormente a la reforma, se encontraban en condiciones de ocupar lugares en el Senado sin necesidad de recurrir a la representación proporcional, situación que ha venido a confirmarse por los resultados en los más recientes comicios electorales, en donde incluso el partido único perdió la presidencia.

Es impropio, jurídica, política e históricamente, que se rompa la estructura senatorial que por más de un siglo había conservado el país, por lo cual ha de reconsiderarse para el futuro inmediato la idea de que los cuerpos legislativos deban ser numerosos, y en su lugar proponemos la idea de que deben ser día con día menos obesos y más eficientes, con lo cual se evitaría el sedentarismo legislativo, y se privilegiaría el debate y la agilidad legislativa, por encima de la creencia injustificada que a mayor número de representantes, mayor representación. Es por ello, que la presente propuesta, pretende recuperar la equidad que debe existir para las entidades federativas al interior del Senado, a efecto de que estas cuenten con igualdad de representación ante el Senado y ante el gobierno mismo.

Siendo el anterior, el principal argumento en el que se sustenta la desaparición de la representación proporcional como criterio para designar a 32 de los miembros que integran el Senado, no deben dejar de señalarse otros males que conlleva el seguir empleando a dicha representación proporcional.

La representación proporcional en el Senado, pone en riesgo el sistema bicameral adoptado para la conformación de nuestro Poder Legislativo, debido a que con ello se está asemejando la composición del Senado con la Cámara de Diputados, llegando en sentido estricto al unicameralismo. Aún cuando sigan existiendo las dos Cámaras, el hecho de que el sistema de representación proporcional esté presente en el Senado, pone en tela de duda el sistema bicameral, por encontrar dicho principio su fundamento más cercano en la Cámara de Diputados.

Ha de respetarse entonces, el criterio de igualdad que entraña la representación equitativa en el Senado, de todas y cada una de las entidades federativas, equilibrio que se hace extensivo al Congreso mismo, por poner en un justo medio, el sistema poblacional empleado en la Cámara de Diputados (donde los estados con mayor población tienen más representantes), con el que debiera ser un sistema equitativo en el Senado, que actualmente se encuentra quebrantado por la representación proporcional, misma que pone en riesgo al propio sistema bicameral característico de nuestro sistema legislativo, por las razones que se expusieron en líneas anteriores..

El sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, ha propiciado un distanciamiento más notorio entre los legisladores y la ciudadanía. La razón de lo anterior, se debe en buena medida a que en la elaboración de las listas, interviene en mayor medida el peso político que tengan los candidatos al interior de sus partidos y no así la aceptación que tengan sus propuestas de cara al electorado. Ciertamente que este fenómeno está también presente en los legisladores electos por el principio de mayoría relativa, por ser, en primera instancia, propuestos por sus respectivos partidos; sin embargo, al ser necesario que dichos candidatos realicen proselitismo, de una u otra manera el electorado llega a tener conocimiento de los mismos, hecho que no sucede en la representación proporcional, en donde en la mayoría de los casos, los electores ignoran de quienes se tratan.

No es conveniente, que para la elaboración de las listas, se empleen criterios aristocráticos, respecto de los candidatos que ocupan los primeros lugares en las listas de sus respectivos partidos. La representación proporcional, tal y como se contempla actualmente, indudablemente trae a la memoria la situación prevaleciente dentro del conservadurismo del siglo pasado en nuestro país, en donde un tercio del Senado, era designado por los poderes centrales a efecto de fortalecer a las clases privilegiadas social, económica y políticamente. Este sistema de castas sociales, actualmente corresponden a las élites de los partidos políticos, que de una u otra manera cuentan con sus reservas de influencias y poder económico, no sólo para fortalecer su presencia, sino también para influir directamente o a través de sus representantes en las decisiones fundamentales del país.

La gravedad de esta situación, se sitúa en nuestros antecedentes históricos, que demuestran que no fue fácil desestimar la idea de que el Senado ya no era más una representación aristocrática, sino una institución necesaria para nuestro sistema democrático. Por ello, y por el sistema democrático bajo el que se rige nuestro país, no es admisible que la voluntad de unos cuantos dirigentes partidistas, y el poder político y económico adquirido por algunos de sus integrantes se encuentre elevada a la categoría de la voluntad popular, sustituyendo con su capricho las decisiones que debieran corresponderle tomar al electorado en las urnas.

Es cuestionable, que la mayoría de los líderes de las bancadas en el Senado, hayan sido beneficiados por el principio de representación proporcional, puesto que si llegaron a ocupar dichos cargos, fue valiéndose de criterios aristocráticos al interior de sus partidos, en donde la negociación entre sus dirigentes fue lo que los privilegio, dejando de lado la realización de campañas que permitieran a los electores conocer sus propuestas. Es aun más reprochable, el hecho de que pretendan controlar el Senado, ocupando lugares privilegiados

dentro de él, a la vez que emplean el poder que ser senador entraña, para uso particular.

Los senadores y en general los representantes populares, suelen decir que apoyan sus actos en base al beneficio de la Nación, en el caso de los senadores electos por el principio de representación proporcional, nos preguntaríamos, ¿porqué no se someten al sistema de mayoría relativa si están convencidos de actuar en beneficio de la Nación?, ¿porqué no presentan en foros públicos sus ideas? evidentemente saben que no cuentan con el mismo apoyo de cara al electorado, que el poder que despliegan a interior de sus partidos. Se reitera, si van a ocupar un lugar preponderante dentro del Senado, al grado de ocupar los principales puestos dentro de sus grupos parlamentarios, deben someter su plataforma política a criterio del electorado, a efecto que sea la ciudadanía la que decida si quiere o no que esa postura sea defendida a interior del Senado.

Se admite que en ningún escenario y por ningún motivo es propio generalizar, pues también es cierto que algunos senadores electos por este principio, son personas muy capaces y con amplio conocimiento del país y sus problemas; sin embargo, en la generalidad de los casos se trata de personas nocivas o de personajes desconocidos, ajenos a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, que buscan satisfacer únicamente a sus propios intereses. Por ello, la desaparición de los senadores electos por el principio de la representación proporcional, trae como resultado, que todo aquel que desee ocupar un lugar en el Senado, busque respaldo popular y no la comodidad al interior de sus partidos, se pretende que sean las propuestas y la manifestación de ideas las que definan el voto del electorado, situación que permita un mayor conocimiento de las diversas propuestas por parte del electorado y un mayor nivel de debate al interior del Senado.

Es materia de debate, el cuestionar si los legisladores han de representar al distrito, entidad o circunscripción que los eligió, o a las entidades y en su caso a la Nación. En el caso de los senadores electos por el principio de representación proporcional ¿en donde situamos esta representación? Una vez expuesta la problemática anterior pareciera que sólo se representan a sí mismos. Si situamos su representación en la Nación, ¿acaso los electos por mayoría o por primera minoría no representan también a la Nación o a una parte de ella?, luego entonces los senadores electos bajo este principio no vendrían a aportar nada nuevo. Si en cambio situamos su representación en las entidades federativas ¿no vendría esto a confirmar la ruptura del equilibrio que debe haber entre todas las entidades? teniendo en cuenta que no todas alcanzan representación bajo este principio.

Se puede pensar que los miembros del Poder Legislativo no tienen por qué rendirles cuentas a sus electores en virtud de que es el Estado quien les paga por sus funciones; sin embargo, habría que recordar que buena parte de los recursos del Estado se obtienen de las contribuciones de los gobernados, o de mayor peso, recordar que un Estado democrático, se debe justamente a la ciudadanía y al encargo de representación que ésta ha puesto en sus manos. En el mismo orden de ideas, tomando en cuenta, que no es práctica común que los legisladores rindan cuentas al electorado, más extraño sería que lo hicieran aquellos que piensan, deben más su lugar en el Senado a su propia habilidad y capacidad de negociación a interior de sus partidos que al voto ciudadano.

Teniendo en cuenta los puntos anteriormente expuestos, y considerando que estimamos que cada punto, por sí, obliga a reconsiderar y por lo tanto eliminar el sistema de representación proporcional como criterio para designar 32 senadores, se fortalece la presente propuesta teniendo en cuenta que en su conjunto, todos los puntos citados con anterioridad hacen inadmisibles la existencia de este principio. Por lo anterior se presenta la siguiente propuesta, bajo el siguiente tenor:

Se le debe de restablecer al Senado la representación igualitaria de los estados, por ser innegable que la presencia de este órgano colegislador ha contribuido a la estabilidad y al equilibrio social y político del país. Por ello, todas las entidades federativas, han de estar representadas en idéntico número ante la Cámara de Senadores, a manera de conservar el equilibrio que debe existir dentro de este organismo, al mismo tiempo que se respetan los lineamientos que establece el sistema bicameral, adoptado por nuestra Nación

Debe considerarse como representantes de las entidades federativas, a los miembros que integran al Senado de la República, sin que ello sea obstáculo para que en las situaciones que así lo demanden, se constituyan en representantes de la Nación, prevaleciendo en todo momento un espíritu de responsabilidad con el país.

Por lo anterior, se propone que el Senado se encuentre integrado por 64 senadores electos por el principio de mayoría relativa, respetando así la voluntad del electorado, que hoy día cuenta con opciones consolidadas y que consideramos representan las principales ideologías políticas del país.

En virtud de lo anterior, y con respecto a la situación prevaleciente al interior de la Cámara de Senadores, se presenta la siguiente propuesta para reformar el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de representantes de las entidades federativas, y se integrará por sesenta y cuatro senadores. Cada Estado y el Distrito Federal aportarán dos senadores, los cuales serán elegidos según el principio de votación de mayoría relativa. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La ley establecerá las reglas y las fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años

Con motivo de la reforma propuesta, habría que modificar el actual Código Electoral para ajustarlo a la composición propuesta. Con esta reforma, se recupera la equidad entre las entidades federativas, la votación emitida por la ciudadanía vuelve a ser el factor principal de la composición de la Cámara de Senadores, se evitan los problemas que acarrea la representación proporcional a interior del Senado, además de que con la disminución del número de senadores en consecuencia se reduce la carga financiera del Estado.

#### **4.2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

A pesar de que en la integración de la Cámara de Diputados, suelen emplearse criterios demográficos que en un momento dado admiten la implantación de mecanismos de representación proporcional, la incorporación del mismo reviste de la existencia de condiciones que ciertamente, por lo que respecta a nuestro país, no tienen vigencia.

Durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se aprobaron las reformas al contenido del artículo 52 constitucional, por medio de las cuales se aumento de 100 a 200, el número de diputados electos por el principio de representación proporcional; al respecto Amador Rodríguez Lozano señala: "la reforma política de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, se considero conveniente que ante el aumento de la pluralidad política del país, se debían abrir más los cauces de canalización de las fuerzas políticas dentro de la Cámara de Diputados, que al no ser suficientemente sólidas y fuertes, no podían acceder a la cámara baja por el principio de mayoría relativa, que como se sabe tiende a premiar a los partidos más grandes en detrimento de los más pequeños. Se buscó además que se integrara el sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, pues hasta antes de esta

reforma funcionaban como dos realidades separadas: la de mayoría para el PRI, la de representación proporcional para las oposiciones.<sup>107</sup>

El texto vigente, del artículo 52 constitucional se refiere a la composición de la Cámara de Diputados de la siguiente manera:

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.

En su momento, la implantación de la representación proporcional e incluso el aumento del número de legisladores electos por este principio, constituyó un medio idóneo para combatir de manera paulatina la hegemonía de un sólo partido. "La realidad política de México hizo que la noción de representación, tal y como había sido conocida en nuestras constituciones y plasmada en 1917, se convirtiera en la representación de un partido –y no de varios, como el principio presupone-. La opinión de las minorías no se escuchaba, y el Congreso se anquilosaba. Las luchas parlamentarias no existían, ¿y para qué? Todos los diputados seguían la ideología de un partido y aprobaban con gusto cualquier proyecto del ejecutivo."<sup>108</sup>

Con la caída del sistema de partido único, y la consolidación de partidos de izquierda y derecha como serios aspirantes a ocupar no sólo lugares en el Congreso sino incluso la Presidencia, aunado a una mayor participación ciudadana, paulatinamente los partidos de oposición lograron hacerse de lugares en la Cámara de Diputados independientemente de los que les corresponderían por el principio de representación proporcional. La situación anterior, quedó reflejada en la LIV legislatura, en donde la oposición en su conjunto, subió su representación en la Cámara de diputados a un 46%. Posteriormente, con los

---

<sup>107</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp. 69-71.

<sup>108</sup> CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 11ª edición, Porrúa, México. 1998, p. 212.

resultados electorales de la contienda electoral del 2000, que arrojó la pérdida de la presidencia por parte del PRI, presentó resultados en donde el PAN, partido del Presidente, alcanzó el 41% de las diputaciones, mientras que la oposición alcanzó el 59% de la votación nacional emitida.

Con el incremento de la participación en la Cámara de los otrora partidos minoritarios, estuvieron en la posibilidad no sólo de opinar, sino incluso de aprobar o rechazar una iniciativa de ley, al contar con un número suficiente para propiciar que las leyes aprobadas fueran resultado de la práctica reglamentaria y la consecuente toma de acuerdos.

Por lo anterior, es evidente que las circunstancias que dieron origen a la implementación del sistema de representación proporcional, han dejado de estar vigentes, toda vez que el pluripartidismo fue indispensable durante la existencia de un partido hegemónico, al permitir la participación en el ejercicio del poder público de partidos distintos al PRI. Siendo la situación actual diferente, puesto que existen corrientes políticas diversas con posibilidades reales de tener una presencia considerable al interior del Congreso.

Actualmente, se pone de manifiesto que la existencia del sistema de mayoría relativa, ya no está reservado exclusivamente para el partido en el poder, por lo tanto, puesto que ya no es garantía para alcanzar la mayoría en la Cámara de Diputados, toda vez que incluso partidos minoritarios como el PVEM, han conseguido alcanzar diputaciones por este principio. Por el contrario, el anteriormente benéfico sistema de representación proporcional, ha propiciado la inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representan corrientes de opinión de trascendencia nacional.

Teniendo en consideración lo anterior, proponemos que de los 500 diputados que actualmente integran la Cámara de Diputados, se reduzcan en número, de modo que dicha Cámara quede íntegramente por 300 diputados

electos en su totalidad por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, bajo las consideraciones siguientes.

El sistema electoral mixto, como elemento característico de nuestro sistema electoral respecto a la conformación de la Cámara de Diputados, ha dejado de tener vigencia. El sistema mixto con dominante mayoritario, permitió en un primer momento, que en la Cámara de Diputados estuviera presente el mosaico ideológico de la República, al hacer posible que las minorías estuvieran representadas en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, ha de tomarse en cuenta que el número de diputaciones alcanzadas por este principio, hacía imposible que las minorías contaran con la fuerza necesaria para rechazar o aprobar una ley. Por ello, era obvio que el sistema de mayoría relativa estaba reservada para el partido en el poder, mientras que la proporcionalidad hacía lo mismo respecto de la oposición. No obstante, el acceso paulatino de la oposición en la Cámara de Diputados e incluso a otros niveles de gobierno, hizo posible modificar tal situación, al arrebatarle al partido en el poder un número considerable de diputaciones de mayoría relativa. Con ello se cumplió así con el objetivo inicial de la representación proporcional; el de garantizar que los partidos minoritarios expresen su opinión y sólo hasta que se conviertan en mayorías puedan gobernar.

Otra preocupación central, es la búsqueda de agilizar y hacer más eficiente la función legislativa, así como la de reducir los gastos que implica mantener el número actual de diputados. Ha de tenerse en consideración, que un elevado número de diputados, no son garantía de pluralidad al interior del Congreso, sino que ésta es resultado del continuo debate y depende más de la calidad de ideas que del número de diputados. Una Cámara de Diputados con un menor número de legisladores, permite una mejor organización y desarrollo del trabajo parlamentario, que repercuta en un Congreso más capaz y profesional

frente a los otros poderes públicos, a efecto de ser una institución de mayor beneficio a la Sociedad.

La representación proporcional, se funda en el hecho de considerar que para que estén representados los intereses de la sociedad en la Cámara de Diputados, se requiere la existencia de un número de legisladores en proporción a la población existente. La creencia de que el aumento poblacional del país, a más de 100 millones de habitantes es un factor ha tener en cuenta, para no sólo conservar el número actual de diputados sino incluso incrementarlo, es errónea, teniendo en cuenta los razonamientos anteriormente expuestos, no es conveniente basar el aumento de legisladores bajo criterios demográficos.

Por principio de cuentas, los diputados en su carácter de representantes populares deben de atender las demandas de la población, a la cual habría que cuestionar si efectivamente desea un aumento en el número de diputados. Nuestra Cámara de Diputados, es una de las asambleas legislativas más grandes del mundo, y no sólo eso, actualmente acusa del descrédito ante sus propios representados quienes no se sienten fielmente representados por ellos. Motivo por el cual, más que tener en cuenta las condiciones demográficas prevaecientes para fijar el número personas que tendrán a su cargo la potestad legislativa, se debe de tener en cuenta las condiciones institucionales, políticas y económicas, las cuales indican que es más favorable una reducción en el número de diputados.

Mantener una Cámara de Diputados con un gran número de integrantes, produce dificultades para la consecución de acuerdos, al limitar el ejercicio de la función legislativa y por lo tanto los beneficios públicos. Las Cámaras que mantienen un elevado número de legisladores, entrañan la problemática de que al existir gran cantidad de individuos que discuten y proponen una variedad de criterios para tomar decisiones, éstas resultan más difíciles de acordar y existen menos posibilidades de que la Asamblea tenga eficiencia. En México, la situación es distinta, no existe variedad de opiniones como resultado del elevado número de

legisladores, por el contrario la gran mayoría de diputados carece de propuestas e incluso desconocen la función parlamentaria. Por ello se requiere de un menor número de legisladores que impida la confusión y excesos de la multitud, o bien que evite la presencia de legisladores que nada aportan y vuelven deficiente la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados. En resumen, la reducción a 300 legisladores, mejora la organización y funcionamiento del trabajo de la Cámara de Diputados, permitiendo que esta cumpla de manera eficaz con sus atribuciones constitucionales y legales.

En otro orden de ideas, ha de señalarse que en la práctica los legisladores no guardan una sana independencia con sus respectivos partidos, hecho que se traduce en que la oposición a una iniciativa se funde en el número de legisladores que integran cada fracción, dejando en segundo término al debate parlamentario. En muchos casos, como resultado de ausentismo, no son pocos los legisladores que ignoran los alcances de las leyes sujetas a votación, por lo que emiten su voto siguiendo únicamente un criterio disciplinario con respecto a su partido. Por ello, suponiendo que la reforma que se propone no modificara sustancialmente esta práctica, sin duda se traduciría en un beneficio en sí, el ahorro que implica la reducción de legisladores, tanto en lo económico como en lo funcional.

La presente propuesta, al tener como base para la integración de la Cámara de Diputados, únicamente al sistema de mayoría relativa, busca que exista una mejor vinculación entre diputados y ciudadanos al disminuir el grado de participación que tienen los partidos en la elaboración de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Dicho sistema de listas, al igual que en el Senado, sigue criterios elitistas con respecto a los individuos que ocupan los primeros lugares en las mismas, con la agravante que al ser mayor el número de legisladores electos por este principio, no siempre los candidatos beneficiados por dicho sistema, cuentan con la preparación necesaria para el cargo que se les postula.

Pese a lo anterior, existen sin embargo argumentos a favor de la representación proporcional, dentro de los cuales se refiere que con respecto a la disminución de legisladores; "... tendría consecuencias importantes, tanto en el orden político como en el operativo. En el político, implicaría el aumento de la cantidad de población representada por cada diputado de mayoría, lo que naturalmente tendería a favorecer a los partidos con mayor apoyo de votantes, situación que podría ser equilibrada por el incremento de diputados de representación proporcional, dependiendo de la combinación de fórmulas de elección que se utilizaran. Una mayor aproximación entre las cifras de escaños electos conforme al principio de mayoría relativa y representación, podría conducir en último caso a su igualación, es decir, que se eligieran 250 por cada uno de los principios."<sup>109</sup> No se comparte tal opinión, toda vez que el empleo del criterio demográfico como referente para ampliar el número de legisladores va en detrimento de la eficacia del funcionamiento del Congreso, y de hecho, no es voluntad de los propios representados que aumente el número de legisladores.

Por lo que respecta a la afirmación de que la reducción de diputados beneficia únicamente a los partidos mayoritarios, se concede tal afirmación, más no se entiende a está como un argumento válido para evitar dicha reducción, pues es sabido que en una democracia prevalece la voluntad de las mayorías por sobre las minorías, además, actualmente el país cuenta con por lo menos tres corrientes políticas con capacidad para conseguir diputaciones por sí mismas, e incluso, partidos minoritarios han conseguido hacerse de por lo menos una diputación por este principio, lo que evidencia que existen condiciones suficientes para evitar la hegemonía de un sólo partido.

Otro argumento que suele emplearse a favor de la representación proporcional, es el de la gobernabilidad, pues se afirma que "Reduciendo la Cámara, es probable que gane la mayoría un sólo partido, pero no necesariamente (eso) es más eficiencia; sería seguramente una mayoría muy

---

<sup>109</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. Ob.cit., p. 473

diferente del Presidente.<sup>110</sup> Sobre este punto cabe recalcar, que un poder legislativo integrado por un partido distinto al que llevó al gobierno al titular del Ejecutivo no necesariamente se traduce en parálisis y bloqueo, sino también en consensos y perfeccionamiento de las iniciativas y trabajos provenientes de ambos poderes.

Por todo lo anterior, a favor de la reducción del número de legisladores, y en concreto, de la supresión de los diputados electos por el principio de representación proporcional, ha de tomarse en cuenta el entorno pasado y actual, con respecto a la representación proporcional. En la época en que fue modificada la composición de la Cámara de Diputados, como la conocemos actualmente, había un partido claramente dominante, ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen tres opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada, que representan las principales corrientes políticas del país.

El número actual de diputados, era necesario para abrir espacios a las fuerzas políticas menores, que aún sin ganar obtenían una votación importante; representando opiniones de mexicanos que requerían, una representación en el Congreso, pero hoy, prevalece la situación expuesta respecto a la consolidación de por lo menos tres partidos, que permiten que estén representadas las principales corrientes políticas. Además, el incremento en la competencia electoral que ejercen los partidos políticos en la actualidad, ha permitido a los partidos minoritarios obtener por sí mismos más lugares en la Cámara de Diputados por mayoría relativa, y ya no depender necesariamente de la representación proporcional.

El acceso paulatino de los partidos de oposición distintos al PRI a más lugares en la Cámara de Diputados, ha permitido la composición plural de este órgano legislativo, sobre todo en las últimas legislaturas. Por ello, el factor

---

<sup>110</sup> ídem.

principal de acceso de estas distintas facciones políticas debe reflejarse por medio del sistema de elección de mayoría relativa, pues éste expresa de mejor manera la vinculación entre legislador y electorado.

La alternancia en el poder por parte de distintos partidos políticos a niveles estatales, municipales, y recientemente en la Presidencia de la República, ha demostrado la equilibrada competencia política de los partidos, que ahora pueden obtener, por sí mismos o por medio de coaliciones electorales, puestos de mayoría relativa.

El establecimiento de organismos con participación de ciudadanos y partidos políticos en la organización de las elecciones, como en el caso del IFE, la presencia de observadores electorales tanto nacionales como extranjeros que supervisan el desarrollo de los procedimientos electorales, y la independencia que goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ha tomado decisiones judiciales dentro de un marco jurídico creado por el propio Poder Legislativo, permiten un desarrollo eficaz y transparente de los procedimientos comiciales.

México, es un país integrado, una nacionalidad que al propósito inquebrantable de todos los mexicanos de vivir en común, agrega un pasado también común, sometido, más de una vez, a la prueba de fuego de la adversidad. "Entiéndase bien, las mayorías no tiene por que compartir el poder político. La decisión es suya. Las minorías mantienen el derecho innegable de convertirse en mayorías mediante la persuasión, el convencimiento, pero un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsables en la función de gobierno."<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Ibidem., p. 79.

Aun cuando la motivación de suprimir el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional en ambas Cámaras, no es únicamente económica, no debe desdeñarse que la reducción del número de legisladores en ambas Cámaras implicaría un ahorro del 20% en el gasto destinado al Congreso, que asciende a cerca de 2000 millones de pesos al año.

En virtud de estas observaciones y razonamientos, se justifica la propuesta de suprimir de nuestra legislación la figura de diputados de representación proporcional, debido a que los anteriormente débiles partidos políticos distintos al más grande y sólido, son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales al partido mayoritario. Por lo tanto, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente suprimido.

En resumen, los principios en que se funda la presente propuesta son los siguientes; La representación por mayoría relativa expresa de mejor forma el carácter de los diputados como representantes de la Nación y no como representantes de partidos políticos exclusivamente.

Es necesaria la eliminación de los legisladores de representación proporcional en ambas Cámaras. La improvisación y mala calidad en el trabajo legislativo se derivan del excesivo número de diputados y senadores en el Congreso Federal Mexicano, que hoy ya no se justifica.

Deben prevalecer el interés de la población por encima de intereses partidistas, el Congreso ha de ser verdaderamente representativo de la sociedad mexicana, con legisladores que se sientan parte de cada uno de los distritos, circunscripciones o estados y en ese sentido, que rindan cuentas a sus electores.

De no darse una reestructuración en ambas Cámaras, todos los proyectos importantes seguirán detenidos; siendo también necesario que a los legisladores se les dé capacitación en técnica legislativa, y hagan una carrera parlamentaria.

La conveniencia de la reducción de legisladores que integran ambas cámaras, es la de facilitar y mejorar los trabajos legislativos, dentro de una reforma que abarque aspectos que complementen la reforma al Poder Legislativo mexicano. Debe aclararse que si bien la reducción del número de legisladores en ambas Cámaras posibilita un mayor grado de eficacia al interior del Congreso, también es necesaria la profesionalización de los cuadros legislativos, el papel de la sociedad e instituciones, así como la probabilidad de implantar en nuestro ordenamiento mecanismos de democracia semidirecta.

En virtud de lo anterior y con respecto a la situación prevaleciente al interior de la Cámara de Diputados, se presenta la siguiente propuesta para reformar el contenido del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera;

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada en su totalidad por 300 diputados, los cuales serán electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

En virtud de las modificaciones propuestas, sería necesario reformar el COFIPE vigente para ajustarlo a la composición propuesta. Con esta reforma, la mayoría relativa volvería a ser el factor principal para la composición de la Cámara de Diputados, se evitan los males que conlleva la representación proporcional, y al mismo tiempo se resuelven las inquietudes sobre un aumento en el número de representantes populares.

Esta propuesta evita también la exclusión de partidos políticos minoritarios que cuenten con el suficiente porcentaje de votos para tener derecho a representación, al permitir a los grupos minoritarios expresar su voz y voto dentro

de nuestro Poder Legislativo, toda vez que se ha demostrado que por sí mismos pueden alcanzar representación por el principio de mayoría relativa.

El texto del artículo 53, sería modificado para lograr una uniformidad de los preceptos que versan sobre la composición de dicha Cámara de la siguiente forma;

Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Con respecto al artículo 54, sería necesario derogar lo referente a la representación proporcional, así como establecer un nuevo tope al máximo del número de diputados que puedan tener cada partido, a fin de evitar la precipitación legislativa y el regreso del presidencialismo, por ello, también es necesario modificar el porcentaje requerido para la realización de modificaciones a la Constitución.

Con esta reforma se responde a la problemática expuesta en el presente trabajo de tesis, teniendo en cuenta, que habrían de hacerse las modificaciones necesarias al COFIPE, a efecto de brindar uniformidad a la propuesta. Por ello, siendo la materia de estudio la modificación constitucional, únicamente se hace mención a como quedaría estructurado el texto reformado conforme a la propuesta expuesta.

#### **4.3 CONSIDERACIONES SOBRE LOS PARTIDOS MINORITARIOS**

Concluido con el estudio de la representación proporcional en ambas Cámaras y con la consecuente presentación de las propuestas, conviene hacer mención sobre la presencia de los denominados partidos minoritarios. Situación que conviene comentar dado los alcances de la presente propuesta, los cuales de por sí acarrearán enormes beneficios, sin estar de más comentar algunas

consideraciones sobre los partidos minoritarios en otro apartado, toda vez que los males que acarrea la presencia de dichos partidos son comunes a ambas Cámaras, y a manera de no ser reiterativos valga la pena exponer en estas líneas nuestra postura.

Nuestro sistema político y electoral, ha facilitado la proliferación de partidos políticos, sin embargo, el propio electorado con sus votos ha delimitado la supremacía de tres de ellos, el PRI, el PAN y el PRD. Razón por la cual existen fuerzas políticas a nivel regional, que no han conseguido tener un impacto nacional que les permita superar el cociente requerido para la conservación de su registro derivado de la escasa aceptación que tienen sus propuestas de cara al electorado. Es necesario que al interior del Congreso de la Unión, se encuentren representadas corrientes ideológicas de verdadera trascendencia que cuenten con un amplio respaldo nacional, sin que ello signifique menoscabo a ideología alguna, pues esté hecho ha de ser censurado.

A los partidos minoritarios se les concede el beneficio de la duda, pero por lo mismo a través de la persuasión y del convencimiento a la Nación es como deben acceder a ocupar un lugar dentro del Congreso. Es pues a través del trabajo eficiente en sus respectivas regiones lo que les permita acceder a más espacios en las instituciones de nuestra Nación, que sean sus resultados los que les permitan ganar terreno a los partidos ya establecidos, ese derecho nadie se los puede vedar. No obstante, aun concediéndoles el beneficio de la duda, tampoco han de dejar de señalarse sus males. Encontramos que al interior de estos partidos existen estatutos que no permiten el ascenso en los cargos directivos a sus militantes, y que por el contrario se privilegia a sus fundadores y a sus círculos cercanos. De igual forma debemos mencionar que la situación anterior, se hace extensiva a las candidaturas, puesto que los líderes y fundadores, son los que ocupan un lugar de privilegio en las listas de candidaturas a representación por el principio de representación proporcional, así como sus círculos cercanos quienes generalmente encabezan las fórmulas de mayoría relativa. Aun reconociendo la

libertad que tienen los partidos de designar a sus candidatos, no por ello ha de dejarse de lado las prácticas nepotistas al interior de los mismos.

La mayoría de estos partidos son meros negocios familiares y no organismos de representación ideológica. Muchos de ellos sólo aparecen cada que hay elecciones con el objeto de beneficiarse de los recursos que por ley les corresponden a los partidos, los cuales aún y cuando están reglamentados, no son pocas las ocasiones en que no acreditan sus gastos, incluso no destinando los mismos en proselitismo, sino para beneficio personal realizando licitaciones en donde sólo se benefician empresas familiares.

Los dirigentes de los mencionados partidos, generalmente al no hacerse de un lugar dentro del panorama político, o no destacar al interior de sus partidos, emplean a los partidos minoritarios para su capricho, para postularse a puestos de elección popular en los que sólo su ego los coloca, por carecer de verdaderas posibilidades.

Por último, hay que subrayar un fenómeno que se ha presentado recientemente con respecto a estos partidos; las candidaturas en alianza. Por supuesto que no es objetivo menoscabar al derecho de asociación, al que por gracia de la Constitución todos tenemos derecho, mismo que han ejercido los tres principales partidos. Lo que se pretende al tratar el tema es establecer un cuestionamiento sobre la verdadera representación de estos partidos.

Es común encontramos que en cada elección, sea local o federal, que el Partido del Trabajo y Convergencia por la Democracia contiendan al lado del PRD, que el Verde Ecologista lo haga con el PRI, y que al PAN se le sume alguno de los creados ex profeso para cada elección, esto nos lleva a cuestionarnos; ¿sí cuentan con plataformas políticas y proyectos de Nación tan semejantes a los de los partidos ya existentes al grado que a menudo contienden en alianza ¿en verdad representan una corriente ideológica distinta a las existentes? ¿vale la pena

destinar recursos a partidos políticos que carecen del apoyo de un alto porcentaje de la ciudadanía?.

Con la reducción de los legisladores electos por el principio de representación proporcional, se vuelve más severo el acceso a algunas de las Cámaras por parte de estos partidos, pero, ¿en verdad se está dejando fuera a partidos que representen a un amplio número de ciudadanos? o sólo se deja fuera a partidos oportunistas que difieren en cuestiones mínimas a los ya existentes. Cabe mencionar, que algunos partidos minoritarios, caso concreto el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo, han demostrado que por sí mismos pueden obtener representación en el Congreso, aún y cuando recurran a menudo a las alianzas. Lo cual no viene sino a reafirmar que la situación prevaleciente en nuestro país, ya no es la de un partido hegemónico, pues incluso partidos minoritarios han conseguido progresar dentro de los lineamientos hoy día establecidos.

Por todo lo anterior, existiendo las condiciones necesarias, los partidos minoritarios han de ganarse un lugar en el Congreso derivado de la manifestación de ideas. Si un partido ha de sobrevivir a las presentes condiciones, que sea por que legítimamente gane simpatías debido a sus acciones. No esta vedado el derecho de asociación, lo que se critica es que estamos hablando de partidos políticos, y por lo tanto que han de tener plataformas diferentes entre sí, y que a éstas ha de acompañarse el respaldo de la ciudadanía, teniendo en común la búsqueda del beneficio del país.

Es válida la pluralidad política, los medios pueden ser diversos, siempre que sean efectivos, pero sobre todo, se reitera, deben tener independencia, credibilidad, respaldo electoral y no han de refugiarse en corrientes políticas ya existentes, pues ello denota que representan corrientes ideológicas que nada aportan al Congreso.

#### **4.4 PLANTEAMIENTO SOBRE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

La propuesta de reducir el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional, reduciría el número de partidos con representación en el Congreso, pues sólo tendrían acceso a él las fuerzas políticas con mayor arraigo en la población. Hecho que garantizaría la pluralidad al interior del Congreso, sobre todo si tenemos en cuenta que la consolidación de tres grandes fuerzas políticas, garantizan la diversidad al interior del mismo.

En nuestro país, de mayor beneficio que la inútil proliferación de partidos políticos, sería la implantación de mecanismos de democracia semidirecta en la Constitución Federal de México. Hecho que permitiría a las pequeñas agrupaciones políticas, asociaciones civiles, universidades, y a la población en general, presentar iniciativas de ley y por lo tanto contar con una mayor participación ciudadana.

Después de décadas de vivir bajo sistemas autoritarios, es necesario consolidar la llamada transición a la democracia. La cual es cada vez más apremiante y un escenario político altamente deseable y afortunadamente, cada vez más viable. Por ello, es indispensable valorar alternativas que contribuyan al fortalecimiento de nuestro sistema político, a efecto de diseñar e implementar mecanismos normativos que contribuyan a la consolidación de las instituciones democráticas.

En atención a lo anterior, toda vez que el modelo constitucional mexicano se limita exclusivamente a la consagración del esquema de gobierno representativo, se sugiere, la implementación de mecanismos de democracia semidirecta, en concreto: la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, figuras político-jurídicas que han demostrado su efectividad, en la mayoría de las naciones que lo han implantado, donde se ha conseguido el desarrollo y la consolidación de estas instituciones. Las figuras propuestas; la iniciativa popular,

el referéndum y el plebiscito, son instrumentos singularmente eficaces mediante los cuales los regímenes más avanzados han logrado ampliar la democracia y fortalecer el estado de derecho. El primero de ellos, guarda especial importancia para el presente trabajo, por constituir la posibilidad de que la ciudadanía participe en la labor legislativa mediante la presentación de propuestas.

La iniciativa popular, no sólo compensa la salida de partidos minoritarios del Congreso, sino que la vuelve más eficaz por hacerse extensiva a toda la población. Puesto que al tener la posibilidad de presentar propuestas de ley, tanto los ciudadanos como dichos partidos, se suple el hecho de no contar con participación directa al interior del Congreso. A lo anterior, habría que destacar la fuerza local que podrían tener dichos partidos en sus respectivas entidades o municipios, con la implantación de la iniciativa de ley lograrían penetrar más en la población, y obtener un crecimiento real sustentando en el apoyo poblacional.

Lo anterior se establece conforme a lo siguiente, todos los partidos políticos, argumentan que sus actos van encaminados a la satisfacción y mejoras en la calidad de vida de la colectividad y del Estado mismo. Bajo este tenor de ideas, que labor más noble, en beneficio de la población, sería la de presentar lejos de los beneficios que entraña pertenecer a un partido político, iniciativas de ley que pudieran ser la solución a los conflictos que presenta nuestra sociedad. La continua presentación de iniciativas, que se tradujeran en mejoras a nuestra Nación, dotarían por consiguiente de credibilidad a quien las presentare, por ello, un partido minoritario que a menudo presente iniciativas sustentadas en su practicidad y viabilidad, podría allegarse de simpatizantes derivado de su participación, del mismo modo, ciudadanos bajo este mismo sistema, podrían darse a conocer, e incorporarse a instituciones y partidos, una vez demostrada su valía, mediante su exposición de ideas en beneficio de la población.

No de menos importancia, son la implantación del referéndum y del plebiscito, cuyas virtudes fueron expuestas en el apartado reservado a la teoría.

En virtud de lo anterior, sería conveniente tomar en consideración la posibilidad de incorporar a nuestro régimen jurídico instituciones de la democracia semidirecta. Por ello, sin llegar a profundizar en el tema por no ser la columna vertebral del presente trabajo de tesis, pero por considerarlo, además de los beneficios que la propuesta en sí entraña, como una respuesta inmediata a quienes cuestionan la reducción de legisladores electos por el principio de representación proporcional, sería interesante adoptar el principio de que la soberanía popular puede ser ejercida por el pueblo, ya sea en forma directa o bien a través de representantes. A efecto de reconocer al voto, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito como instituciones democráticas que permiten el ejercicio directo de la soberanía popular. Así como reconocer el principio de que la Nación ejerce indirectamente su soberanía a través de las autoridades públicas que periódicamente elige como sus representantes, mediante sufragio universal y directo, expresado en elecciones libres y competitivas.

#### **4.5 EL PAPEL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Las instituciones electorales de nuestro país, afortunadamente cuentan con un alto nivel de credibilidad, aun y cuando no han estado exentas de cuestionamientos. Por ello es necesario que se consolide nuestro sistema electoral y sobre todo el sistema de partidos. En el caso del Instituto Federal Electoral, se ha conseguido una transición exitosa, logrando un distanciamiento sano con el partido en el gobierno. Por ello, el IFE, se ha desempeñado de manera exitosa, mostrándose útil en la vida nacional, por lo cual se advierte que goza de una solidez envidiada por otras instituciones.

La participación de organismos nacionales y extranjeros como observadores de las elecciones, así como el desempeño de los partidos y medios de comunicación, dificultan el regreso hacia las trampas del pasado. El nivel óptimo en que se encuentra el IFE, permite la posibilidad de reducir el número de legisladores. Por ello, al contar con un instituto, basado en la calidad ética que sus

miembros en la generalidad de los casos han demostrado, válidamente se pueden destinar los recursos obtenidos fruto de la reducción de legisladores para el fortalecimiento de otras instituciones y no necesariamente del propio IFE.

Con respecto a los partidos políticos, forzados por la propia ciudadanía más que por iniciativa propia, se han dado a la tarea de procurar satisfacer los intereses de los ciudadanos, aún y cuando sigue siendo una constante el amplio número de prácticas detestables en nuestro sistema político. Las pugnas por el poder, y no el debate inteligente, han provocado el distanciamiento entre la ciudadanía y sus representantes, lo cual ha producido que la sociedad busque alternativas poco deseables en nuestro aun inmaduro sistema político. Como se ha hecho mención, el pluralismo político a nivel federal, ha sido rebasado, la consolidación de sólo tres partidos que ofrecen la posibilidad de gobernabilidad, ha superado por mucho la figura de la representación proporcional.

Por ello, la supresión de aquellos partidos con escasa representatividad, es necesaria, puesto que fácilmente en esté momento, las asociaciones civiles consiguen su registro. Por el contrario, al reducirse sus posibilidades de acceder al poder, se verían obligados a ser más eficientes en el desarrollo, presentación y posible aplicación de sus plataformas de gobierno.

En conclusión, respecto de los partidos se requiere de la supresión del pluralismo político, que se traduce sólo en demagogia, debe de reconocerse que sólo existen tres fuerzas políticas de trascendencia nacional, y que los partidos pequeños no han conseguido presentar plataformas con diferencias radicales a los partidos existentes, y sobre todo no han presentado plataformas que sustenten un verdadero proyecto de Nación. Por ello, los partidos ya consolidados deben de idear mecanismos que permitan una mayor intervención de sus afiliados en la elección de sus candidaturas y representantes, del mismo modo que los partidos pequeños han de pugnar por buscar una identidad propia que permita su crecimiento, más allá del ámbito local.

Ambas instituciones, electorales y partidos políticos, son indispensables, para el progreso de una Nación cuando funcionan bien, pues permiten mayores posibilidades de satisfacción de los intereses de la mayoría. Claro que lo anterior implica, aunque no necesariamente, un sistema democrático consolidado. Por ello, es fundamental trabajar en pro de los beneficios de la Nación y no sólo de intereses particulares, y que sea por fruto de esté trabajo, que el país alcance el óptimo desarrollo, que se traduzca en la calidad de vida de sus habitantes.

#### 4.6 EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS

En un sistema democrático, los ciudadanos juegan un papel muy importante. Aún a sabiendas que por razones estructurales, nuestro país, mantiene un desfase entre el desarrollo económico y el político, donde el segundo marcha más aprisa que el primero, hecho que algunos científicos sociales consideran que representa “el principal problema para la democracia”,<sup>112</sup> toda vez que quienes vivimos bajo regímenes de esté tipo nos vemos en la disyuntiva de vivir en una democracia con resultados económicos poco fiables como es el caso de México, o bien pensar en la posibilidad de contar con un gobierno autoritario que permita ver resultados a más corto plazo en cuanto a bienestar material, priorizando lo económico sobre lo político y sus avances.

El problema que se nos presenta entonces es cómo lograr un mejor sistema democrático que vaya acompañado de mayor justicia social, y hacer posible que el término democracia sea sinónimo de bienestar para todos. Es sano, que nuestro sistema cuente con tres corrientes políticas, que representen pensamientos diversos respecto al modo más idóneo para llegar a la democracia, puesto que esto obliga a los actores sociales a alcanzar consensos sobre los mecanismos que propician que “la democracia goce de una aceptación unánime ficticia”.<sup>113</sup> México, es un país que vive bajo la inequidad social, que a lo largo de su historia, ha visto impedido la instauración de un proyecto de Nación, que

---

<sup>112</sup> Dieter Nohlen, *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, IFE, México, 1996, p. 31.

<sup>113</sup> Giovanni Sartori, *La política, lógica y método en ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 319-331.

permita el crecimiento económico, y facilite una mejor repartición de la riqueza. Inmersos en este ambiente, se encuentran los ciudadanos, quienes no han encontrado el medio idóneo para manifestar sus ideas, puesto que muchas veces por desidia u otras por ignorancia, no intervienen en asuntos de relevancia nacional, hasta que se sienten invadidos en su esfera jurídica, reaccionando en no pocas ocasiones lejos de los lineamientos establecidos por el derecho.

En los últimos tiempos, se ha presentado un nuevo fenómeno, producto del descrédito que ante la población tienen las instituciones de gobierno, esto es, que ante la percepción del distanciamiento del Estado del quehacer social, el ciudadano se ha vuelto gestor y articulador de sus propias necesidades y demandas; al menos en cuanto a la solución de ciertos problemas de alcance inmediato, encontrando dicha solución en mecanismos no previstos en el derecho, y por lo tanto no deseables para nuestro desarrollo como Nación. Por ello, es vital el desarrollo de eficientes sistemas de educación, a efecto de superar el alto índice de analfabetismo con que cuenta nuestra Nación. Una sociedad preparada, es una sociedad cuestionante, por ello es vital que la participación ciudadana no se reduzca al sufragio, sino que al estar más capacitada, sea más determinante su participación en la vida nacional.

No es sano, que nuestra población, con bajo nivel educativo en su mayoría y poco instruida en la lectura de medios, funde su criterio político sólo con base en los programas radiofónicos en un primer momento y después televisivos, medios de comunicación que influyen de manera directa en sus normas de conducta y comportamiento. Es necesario contar, como se ha recalcado, con mayor participación, pero también, y más urgente, mejorar los programas de educación, dejando de lado sistemas obsoletos, y buscar alternativas que inculquen desde niños, una cultura de participación política, de liderazgo y sobre todo mejorar nuestro sistema educativo.

El ciudadano, cada vez más involucrado, percibe que la alternancia en los tres niveles de gobierno, no ha respondido a sus expectativas, sino que sólo los perciben como cambios de partidos en el poder. Si bien es cierto, no puede dejar de cuestionarse el papel de los gobernantes, también han de reconocerse importantes avances en los tres niveles de gobierno, sin desconocer que los temas fundamentales siguen preocupando a la ciudadanía, esperanzada en promesas electorales. Promesas, que en su mayoría, son lanzadas de manera irresponsable, dirigidas a temas cuyo destino no está en manos de una sola persona; o bien, que sólo redundan sobre lo plasmado en la propia constitución y que por desconocimiento de la población ésta las asimila como pensamientos innovadores, por estar acostumbrada al nulo respeto de nuestras leyes.

Es buen síntoma, el hecho de que cada vez los ciudadanos sean más exigentes, razón por la cual ya no bastan los discursos demagógicos, pues exigen que sus gobernantes cuenten con solidez ética y moral. Se requiere, para recuperar la confianza del ciudadano, que las promesas de los candidatos sean acompañadas, por hechos, una vez que éstos resulten electos, de tal forma que sean renovadas las expectativas de justicia social, de acuerdo con las nuevas necesidades de la sociedad, trayendo como consecuencia la vuelta a la credibilidad de las instituciones.

La democracia exige la convivencia de múltiples puntos de vista, puesto que no se funda en el monopolio del saber, sino en la diversidad de opiniones. Cierto es que el nivel promedio de educación con que cuenta la población, no es el idóneo, y por lo tanto suele ser fácilmente manipulada. Por ello es necesario que dentro de la ciudadanía, crezca el interés por la cultura política, identificando a esta con el espíritu pluralista y tolerante, que permita a su vez una mayor participación, pero también colabore en la consecución de acuerdos, sin detenerse en la teoría de la eterna sospecha que ha caracterizado a la cultura política mexicana. Ante la situación expuesta, al menos, los ciudadanos han desarrollado un sentido mayor de la exigencia a los gobiernos; por ejemplo, en la etapa de la

elección de candidatos el voto se hace diferenciado. Sin embargo, la ciudadanía no ha trascendido el umbral de lo electoral, sino que más bien han sido ciertos actores y/o sujetos políticos los que han influido en algunas demandas que se han traducido en movimientos sociales.

La ciudadanía requiere, nuevas dosis de legitimidad y credibilidad, creadas a partir de instituciones que precisamente, en su actuar funden su solidez. Del mismo modo, se requieren de espacios para ejercer la libertad individual, que permitan que esa manifestación individual, no se vuelve anárquica. Si bien existe la esperanza en la democracia, ésta se puede traducir en una desesperanza si no da frutos en el sentido de la satisfacción de los deseos básicos de la población en general, lo cual supone el riesgo de que los ciudadanos legitimen otras formas de gobierno, no necesariamente democráticas, provocando un giro en la transición a la democracia. La democracia requiere que sus ciudadanos, no sólo la identifiquen con él sufragio, sino que esta, norme su conducta y comportamiento, a efecto de contar con una opinión pública, cada vez más informada, y por lo tanto menos susceptible de manipulación.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es errónea la noción de que los cuerpos legislativos han de ser numerosos para dar cabida a un mayor número de corrientes ideológicas. El elevado número de legisladores; va en detrimento del funcionamiento del Congreso de la Unión, reduce la capacidad de tomar acuerdos, vuelve más lento el proceso legislativo y su mantenimiento representa un elevado gasto económico para el país, pudiendo destinar tales recursos a otras áreas que requieren de especial atención como el sector salud y educación.

SEGUNDA.- La alternancia en el poder en los tres niveles de gobierno por parte de distintos partidos políticos demuestra la equilibrada competencia política entre los mismos, situación que se hace extensiva al Congreso, donde los partidos por sí mismos o a través de coaliciones pueden obtener representación en ambas cámaras. El establecimiento de organismos con participación ciudadana y partidos políticos en la organización de las elecciones, la presencia de observadores electorales tanto nacionales como internacionales supervisando el desarrollo de los procedimientos electorales y la independencia que goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son en su conjunto elementos que permiten un desarrollo eficaz y transparente de los procedimientos comiciales.

TERCERA.- México adopta el sistema bicameral en la conformación de su Poder Legislativo Federal. Por tal motivo, en éste concurren el elemento popular y el elemento federativo. Con dicha fórmula se busca resolver la problemática latente respecto al número de representantes que le corresponden a los grandes y pequeños estados, al integrarse la Cámara de Diputados por un principio de mayorías, en donde los estados con mayor población consecuentemente tienen más representantes, mientras que en el Senado, la representación de las entidades debiera ser equitativa sin tener en cuenta su mayor o menor extensión, población o riqueza, consiguiendo así, la igualdad política y jurídica de ellas. En México, la situación anterior se encuentra totalmente desvirtuada, puesto que al permitir la presencia del principio electoral de representación proporcional en

ambas Cámaras, no solo se quebranta la equidad entre las entidades federativas, sino incluso se pone en riesgo al sistema bicameral, toda vez que la equidad entre los estados es lo que en esencia diferencia al sistema bicameral del unicameral, donde los estados aportan legisladores en proporción directa a su población, corriendo así, el riesgo de convertir al Senado en una duplicación de la Cámara de Diputados, llegando de tal forma en estricto sentido al monocameralismo.

CUARTA.- Los senadores han sido considerados teóricamente como representantes de las entidades federativas. Por lo tanto, dicha representación aunque doctrinal, debe presentarse en condiciones de equidad, misma que actualmente se encuentra corrompida por la representación proporcional. En efecto, el procedimiento de asignación previsto en el párrafo segundo del artículo 56 constitucional, trae como consecuencia una representación no paritaria de las partes que integran al pacto federal, puesto que permite la sobré-representación de uno o más estados, debido a que los senadores electos por este principio aún y cuando sean postulados por diferentes partidos políticos, pueden pertenecer a unas cuantas entidades federativas, cabiendo la posibilidad extrema de que la totalidad de senadores electos por este principio correspondan a un mismo estado produciendo una evidente y nociva desproporcionalidad, al dejar a uno o más de ellos sin derecho a la cuarta senaduría.

QUINTA.- Las circunstancias prevalecientes durante la creación de la representación proporcional en México son diametralmente diferentes a las actuales. En aquel entonces y durante un periodo de tiempo considerable, en nuestro país el monopolio del Congreso lo tuvo un sólo partido, un partido de Estado, razón por la cual dichas diputaciones tenían el doble objeto de dar apertura y participación a voces y actores diferentes a la del partido oficial. Actualmente ya no existe tal situación, debido a que en su momento la oposición supo capitalizar los espacios creados por la representación proporcional. Misma que en su momento cumplió con el objetivo de garantizar la pluralidad política en el Congreso, pero actualmente, su permanencia únicamente ha propiciado la inútil

proliferación de partidos minoritarios quienes por carecer de plataformas políticas sustentables y con marcadas diferencias estructurales a las ya existentes, carecen de presencia nacional, siendo únicamente comparsa de los partidos mayoritarios, pues al adolecer del respaldo del electorado su ideología no es determinante en la adopción de políticas trascendentales para el Estado mexicano. Por lo anterior, es inconveniente la permanencia de la representación proporcional, puesto que no solo produce la proliferación de partidos minoritarios, sino también, beneficia a partidos políticos que cuentan con la fuerza electoral suficiente para obtener por sí mismos representación en el Congreso.

SEXTA.- El sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal, empleado para la asignación de senadores electos por el principio de representación proporcional propicia un distanciamiento más evidente entre los legisladores y la ciudadanía. Debido a que para la elaboración de las listas, se emplean criterios aristocráticos, respecto de los candidatos que ocupan los primeros lugares en las mismas. La representación proporcional permite que los primeros lugares en las listas, sean ocupados por las élites de los partidos políticos, quienes cuentan con un elevado nivel de influencias y poder económico, mismos que emplean directamente o a través de sus representantes para influir en las decisiones fundamentales del país.

SEPTIMA.- La desaparición de los senadores electos por el principio de representación proporcional, propicia, que todo aquel que desee ocupar un lugar en el Senado, busque respaldo popular y no la comodidad al interior de sus partidos. Al mismo tiempo se privilegian a las propuestas y la manifestación de ideas, como las principales herramientas que determinen el voto del electorado.

OCTAVA.- El principio de mayoría relativa debe de ser el único principio electoral a tomar en cuenta en la conformación de la Cámara de Senadores. La pluralidad a interior del Senado está garantizada, puesto que el electorado cuenta hoy día con opciones consolidadas que representan las principales ideologías

políticas del país, hecho que permite que las corrientes ideológicas presentes a interior del mismo se encuentren respaldadas por un número importante de votos.

NOVENA.- Las circunstancias que dieron origen a la implementación del sistema de representación proporcional, como medio para elegir a 200 de los miembros que integran la Cámara de Diputados han dejado de estar vigentes. La representación proporcional fue prevista durante el dominio de un partido claramente dominante ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles. Actualmente no existe la hegemonía de un sólo partido, sino por el contrario existen condiciones que permiten la participación en el ejercicio del poder público de diversos partidos con posibilidades reales de tener una presencia importante al interior del Congreso. Los anteriores partidos minoritarios actualmente cuentan con la fuerza suficiente para conseguir diputaciones por el principio de mayoría relativa, siendo evidente que el otrora benéfico principio de representación proporcional ha quedado rebasado.

DECIMA.- El actual número de diputados produce dificultades para la consecución de acuerdos, limita el ejercicio de la función legislativa y por lo tanto los beneficios públicos. Un alto porcentaje de los diputados ignoran la función parlamentaria y los alcances de las propias leyes que aprueban. La presencia de un elevado número de legisladores sin preparación en la Cámara de Diputados, se traduce en la deficiente organización y funcionamiento de la misma y en un gasto económico innecesario, por lo que debe reducirse el número de diputados a 300, siendo electos todos ellos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Debe privilegiarse al sistema de mayoría relativa, toda vez que éste permite una mejor vinculación entre diputados y ciudadanos, contrario a los criterios elitistas que se siguen con respecto al actual sistema de listas empleado para la representación proporcional, en donde en algunos casos, los legisladores electos por este principio no siempre cuentan con la preparación necesaria para el cargo que se les postula.

## BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ NATALE, Hugo Ernesto, *La Representación Política, en Derecho Parlamentario Ibero-americano*. Porrúa, México 1987.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Harla, México 1991.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, Oxford, México 2001.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Del Estado y su Derecho*, Porrúa, México, 1987, p. 208.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México 1999.

BÁTIZ VAZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, México, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia*, Porrúa, México, 1980, pp. 68.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000,.

BOBBIO, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, trad. de Peter Kennealy, University of Minneapolis, Minnesota, 1989.

BODENHEIMER, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo de, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México 1999.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1994.

CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México 1998.

CASILLAS, Roberto, *Origen de Nuestras Instituciones Políticas*, Tomo I, Editorial Panamericana, México 1973.

DUHAMEL, Olivier e Yves Mény, *Dictionnaire Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 1992.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, México 1990.

DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, Fondo de Cultura Económica, México 1997.

ELLUL, Jacques, *Historia de las Instituciones de la Antigüedad*, Biblioteca Jurídica Aguilar, España 1970.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México 2001.

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1983.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, España 1987.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en Política y Procesos Legislativos*, UNAM y Senado de la República LII Legislatura, Porrúa México 1985.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1999.

MORENO, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, PAC, México, 1994.

NOHLEN, Dieter, *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*, IFE, México 1996.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

OVIEDO DE LA VEGA, Andrés y Juan Ignacio OVIEDO ZÚÑIGA, *Legislación Electoral Mexicana Comentada*, Oxford, México 1998.

PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo, *Derecho Romano I*, Mc Graw Hill, México 1998.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, UNAM, México 1997.

PRÉLOT, MARCEL Y JEAN BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Francia, 1990.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo. *Democracia Semidirecta y Constitución en México*, Estudio Comparativo y Propuesta de Reformas, Instituto Federal Electoral.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 1999.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada una Investigación de Estructuras*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

SARTORI, Giovanni, *La política, Lógica y Método en Ciencias Sociales*, Fondo de Cultura Económica, México 1995.

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

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa México 1978.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Porrúa, México 1973.

VALADES, Diego, *El Control del Poder*, Porrúa, México, 2000.

## HEMEROGRAFÍA

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomo III, Heliasta, Argentina 1981.

CHANG MOTA, Roberto, *Los Sistemas Electorales, En Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso internacional de derecho electoral-*, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993 .

BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, trads. José Aricó y Jorge Tula, tomo L-Z, Siglo XXI, México 1985.

Cámara de Diputados LVI Legislatura, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Porrúa, México 1997.

*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados LVI Legislatura. Porrúa, México 1997.

*Enciclopedia Parlamentaria de México*, Porrúa México 1997.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Biblioteca Tauros, España, 1977.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. tomo I, Porrúa-UNAM, México. 1992.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo P-Z, Porrúa-UNAM, México. 1992.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Española.

Constitution Fédérale de la Confédération Suisse

The Constitution of the United States of America

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **MEDIOS ELECTRÓNICOS**

<http://www.ife.org.mx>.

<http://www.cddhcu.gob.mx>.

<http://www.bibliojuridica.org>.

<http://deceyec.ife.org.mx>