



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

“ARAGÓN”

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL A
LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54 PARA LA EFECTIVA
REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA EN MÉXICO”.

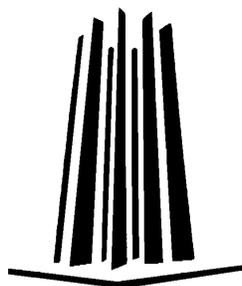
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
ALBERTO GONZÁLEZ ROJAS

ASESOR:

LIC. ISMAEL HERNÁNDEZ DE LUCIO



SAN JUAN ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

ENERO DE 2006



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.

Irma y Fernando

*Recorro seguro el camino guiado por sus palabras,
actos y por supuesto mi admiración.*

*Gracias por presentar el mundo de la mejor forma
y saberme afortunado por estar en él con ustedes.*

Lizet y Fer

*¿Que sería de éste momento de mi vida sin su apoyo amistad y amor?,
porque cada día desde nuestra temprana niñez hasta este momento
admiro la virtud habitando su corazón y su mente.*

Claudia Castro

*Gracias por la magia, gracias por la imaginación desbordada
y por los días en que detenías el tiempo,
gracias por las risas y complicidades,
pero sobre todo... gracias por quererme en la forma en que lo hiciste.*

Mi Universidad.

*Gracias por ser el hogar que terminó de dar forma a mi espíritu
que tus aulas, pasillos, jardines, conciertos, eventos y esencia guarda.*

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS ARTÍCULOS 52, 53, Y 54 PARA LA EFECTIVA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA EN MÉXICO.

CAPÍTULO I.

Introducción.....	1
1. Desarrollo histórico.....	1
1.1.1. Roma.....	1
1.1.2. La Republica.....	2
1.1.3. Voto y Democracia Romana.....	4
1.1.4. El Senado.....	9
1.2. Conceptos Jurídicos Fundamentales.....	13
1.2.1 Concepto de Derecho.....	13
1.2.2. Concepto de Derecho Constitucional.....	16
1.2.3. Concepto de Derecho Electoral.....	18
1.2.4. Concepto de Estado.....	20
1.2.5. Concepto de Estado de Derecho.....	24
1.3. Conceptos Políticos Fundamentales.....	26
1.3.1. Democracia.....	26
1.3.2. De la División de Poderes.....	31
1.3.3. De los Sistemas Representativos.....	34
1.3.4. Sistemas Electorales.....	35
1.3.5. Sistemas de mayoría.....	36
1.3.6. Sistemas de Representación Proporcional.....	39
1.4. México.....	40
1.4.1. México Independiente.....	40
1.4.2. México Post Revolucionario.....	49

CAPÍTULO II.

2.1. México y su sistema Político.	54
2.1.1. Congreso de la Unión.....	54
2.1.2. Distritos Uninominales.....	57
2.1.3. Distritos Plurinominales.....	58
2.1.4. De la Representación Proporcional.....	60
2.1.5 Partidos Políticos.....	67
2.1.6. De las Agrupaciones Políticas Nacionales.....	77
2.2. Estudio Comparativo de los Sistemas Políticos en América Latina y el Resto del Mundo.....	79
2.2.1. Francia.....	79
2.2.2. Alemania.....	84
2.2.3. E.U.A.....	90
2.2.4. Latino América.....	104

CAPÍTULO III.

3. Reformas a los Artículos 52, 53, 54, f. I Y II.....	106
3.1.1. Artículo 52.....	106
3.1.2. Artículo 53.....	109
3.1.3 Crítica.....	110
3.1.4. Propuesta.....	122
3.1.5. Conclusiones.....	127
3.2. Artículo 54 F. I y II.....	136
3.2.1. Artículo 54 constitucional.....	136
3.2.2. Crítica.....	138
3.2.3. Propuesta.....	141
3.2.4. Conclusiones.....	144
Conclusiones.....	147
Bibliografía.....	150

INTRODUCCIÓN.

Como egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México es imposible el manifestar preocupación por el funcionamiento jurídico materializado en nuestras instituciones políticas, es por esto que teniendo la oportunidad de realizar un estudio e investigación con propósito de titulación, he puesto interés en operar una propuesta de proyecto de reforma constitucional que versa sobre la rama primaria del derecho, es decir la electoral, que es la que establece los principios de organización representativa a fin de crear las leyes que han de regir una nación completa, por lo anterior es que resulta indispensable el respeto a la división e integración legítima de los poderes, así como el cumplimiento eficaz de las funciones propias de cada uno, para que resulte el equilibrio justo en el ejercicio de autoridad dentro del Estado de Derecho.

Consideramos necesario fortalecer la facultad de control propia del Poder Legislativo Federal, toda vez que este poder ha sido calificado como el que representa por mandato constitucional a la nación, además de ser el único en el que conviven y deciden de manera colegiada las distintas fuerzas políticas y corrientes ideológicas del país. Razón por la cual se considera que este poder, como ningún otro, es ideal para fiscalizar no sólo a la Administración Pública Federal, sino a los demás órganos del Estado, con el fin de velar por la transparencia, eficacia y legalidad de su gestión.

Los días actuales nos obligan al perfeccionamiento de la institución legislativa. Más aun cuando el Poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa. La representación social que ejerce el Poder Legislativo en las esferas de poder es uno de los postulados característicos de todo régimen democrático.

Se puede afirmar que el Parlamento, como ningún otro poder, representa “la voz del pueblo” ya que en él se delibera sobre los grandes temas que afectan al Estado y a la sociedad; y se controla el ejercicio del poder político para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con estricto apego a las

normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos. Consecuentemente el Congreso de la Unión debe asumir responsablemente su categoría de poder, no sólo para legislar sino para ser un auténtico contrapeso del poder público.

En una democracia pluralista y constitucional como la mexicana, los controles al ejercicio del poder constituyen un elemento inseparable del concepto Constitución. No se puede concebir un sistema constitucional, si al mismo tiempo no se le estructura sobre una base amplia de límites y controles al ejercicio del poder político; y es en este contexto donde el Congreso de la Unión, como depositario del Poder Legislativo, tiene un papel relevante en la democracia.

La esencia de esta competencia es la inspección, la fiscalización, la vigilancia, la revisión, el examen, la comprobación, la denuncia, el escrutinio y la discusión pública de los asuntos que atañen a la colectividad, es decir que tienen que ver con las políticas, los entes y los órganos públicos, así como son sus titulares.

Un Poder Legislativo fortalecido en sus funciones trasmite confianza en la ciudadanía, lo que influye positivamente en el desarrollo democrático de un Estado, generando estabilidad, política, social y por ende económica.

En tal sentido, se considera que el número de legisladores actual ha provocado la falta de una organización adecuada, así como el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y las cámaras, lo que motiva el rezago y la lentitud del trabajo legislativo, y hace que el Congreso de la Unión no asuma cabalmente la función de pesos y contrapesos.

Además de los costos institucionales y de control político que la inamovilidad legislativa provoca, habría que sumar, si no de manera relevante pero sí secundaria, los costos económicos que a su vez conlleva el que los apoyos técnicos, administrativos, informáticos etcétera, se pulvericen o distribuyan en un número tan alto de legisladores.

En este diagnóstico no puede ignorarse el sentimiento social que se ha expresado en la opinión pública, en cuanto a una labor legislativa con resultados no del todo aceptables.

Por otro lado, el cuidar y velar jurídicamente de las instituciones encargadas de proyectar a la ciudadanía a la representación política, es también motivo de nuestro trabajo de investigación, el reformar la ley reglamentaria a fin de fomentar la solidez, la convicción y seriedad de los partidos políticos es fundamental, ya que partiendo de estas dos premisas estaríamos cada día mas cerca del perfeccionamiento no solo del Poder Legislativo, sino de las instituciones políticas de nuestro país.

Ahora bien, como se sabe las elecciones parlamentarias tienen como objetivos lograr un cuerpo legislativo con capacidad y condiciones de ejercer sus funciones propias, como son legislar y ser un equilibrio de los demás poderes públicos, además de ser representante de la población; en resumen el Congreso está llamado a ser una institución para la gobernabilidad y representatividad.

Por las razones esgrimidas es que en la presente propuesta plantea que respecto a la integración y composición de la Cámara de Diputados, se reduzca el número que la conforman, en tal sentido se propone que de 500 diputados se reduzca a 400 diputados, mediante la eliminación de 100 diputados de representación proporcional, por lo que la Cámara de Diputados quedaría de la siguiente forma: se mantienen los 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y se tendría únicamente 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales votadas en circunscripciones plurinominales. De igual forma reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de elevar el porcentaje mínimo de registro consistente en 2% de la votación total emitida, así como permitir el registro a un partido político habiendo existido anteriormente como una asociación política nacional.

De aprobarse esta propuesta, se lograría reducir el número de sus integrantes, pero conservando un sistema electoral mixto, que a su vez haría prevalecer la existencia de la representatividad dentro de la Cámara y, por otra parte se construye la posibilidad, entre otras cosas, de eficientar la organización y funcionamiento de la misma, así como crear una real representatividad política en los partidos evitando el oportunismo y un gasto excesivo en partidos que difícilmente puedan representar una verdadera opción electoral.

En tal sentido, nuestra propuesta pretende la reducción del número de legisladores, y la obligatoriedad legal en el profesionalismo de estructura e ideología de los partidos políticos, pero sin que dicho espíritu altere gravemente el sistema mixto electoral, estableciendo un sistema basado en la competencia electoral, el triunfo compartido, la pluralidad, un equilibrio entre los votos y los escaños, pero que a su vez permita traducirse en una mejor organización y desarrollo del trabajo parlamentario, que permita contar con un Congreso más capaz y más profesional frente a los otros poderes públicos. Que le permita ser un auténtico factor de pesos y contrapesos, y una institución eficaz en beneficio de la sociedad.

Al lograrse esta reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con dominante mayoritario, con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado, disminuyendo el que la elección sea determinada en gran medida por las élites de los propios partidos políticos, quienes generalmente deciden, en el sistema de representación proporcional, qué candidatos aparecerán en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Es así que con este nuevo sistema se fortalecería la aproximación, la vinculación y el control ciudadano sobre los que han de ser electos como diputados, al implicar que haya una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política.

Luego entonces, el número de individuos que integran las instituciones representativas, en este caso el Congreso, debe tomar en cuenta las condiciones

demográficas, pero también las condiciones institucionales, políticas y económicas, después de todo, estas razones también son de peso para establecer el número de personas que tendrán a su cargo la potestad legislativa.

Nada puede ser más engañoso que fundar en principios aritméticos nuestros cálculos políticos; 60 ó 70 hombres pueden ser investidos de un poder con más confianza que seis o siete. Pero esto no significa que 600 ó 700 resultarían proporcionalmente mejores depositarios. Y si ampliamos la suposición a 6 ó 7 mil, habría que invertir todo el razonamiento. Lo cierto es que determinado número mínimo parece indispensable en todos los casos para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta y para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, en tanto que, por otra parte dicho número debe mantenerse dentro de cierto límite con objeto de impedir la confusión y los excesos de la multitud”.

En este contexto, un gran número de integrantes en la composición de las cámaras de representación popular, hace que la acción de éstas se vea limitada en el logro de beneficios públicos. Una Asamblea enorme tiene grandes dificultades para lograr facultades decisorias. En efecto, si una representación nacional llega a tener un número grande de individuos que discuten y que interponen una gran variedad de criterios para tomar decisiones, entonces habrá menores posibilidades para que la asamblea nacional tenga efectividad de acción pública. Por ello la importancia del tamaño correcto de las cámaras de representación popular. Luego entonces, una Cámara representativa y eficiente se convierte en un bien público para los ciudadanos que a eligieron.

CAPÍTULO I.

1.1. DESARROLLO HISTÓRICO.

1.1.1. ROMA.

Sin crear menoscabo de las cientos de civilizaciones que han dejado huella en este mundo, no hay duda alguna que entre las más sobresalientes y quizá la de mayor relevancia en toda la Historia, ha sido Roma, usando en toda la extensión el significado de la palabra civilización, pues no debemos, ni podemos dejar de lado el legado de esta gran cultura. Detrás de la que como bien afirma el maestro Padilla Saghún, “*la ciudad que llegó a ser dueña del mundo*”, se halla lo más importante, la combinación perfecta entre intelecto, sentido común y eficacia en su sociedad. Nuestro asombro y admiración por esta cultura es lo que finalmente nos obliga a hablar de ella, y esto por hacer una nota general, pues aún en estos tiempos, en la cotidianeidad de nuestros días, en cierto modo, podemos sentirnos hijos de la *Roma Cuadrata*; escribimos y leemos sus letras, casi hablamos su idioma, construimos sus palacios, nos rigen sus instituciones, y lo que más nos atañe, nos basamos casi por completo en su régimen jurídico. De Roma nos servimos de su ingenio y arte, y tal cual ellos lo hicieron de sus pueblos conquistados aprenderemos mucho de la tierra bañada por el Tiber, habitada por “*hombres prácticos, amantes del orden y respetuosos de la ley y de la autoridad*”¹. Quizá, entre los cientos de años de historia que nos relata cómo nace, vive y muere una civilización, se encuentre el secreto de lo que toda sistematización política y jurídica busca: “**El bien Común**”.

El mapa histórico que nos ofrece es enriquecedor, pues podemos identificar todas las etapas posibles de un Estado, ya que de simple aldea llegó al dominio mundial y luego a su completa desintegración.

¹ BATIZ Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México 1999. Pág. 11.

En un principio Roma vivió una época monárquica, en la cual se estructuró formalmente como ciudad, del principio precario de los antiguos clanes y gens se unificarían para dar paso a la constitución de la República Romana, y de la que, a opinión del historiador griego Polibio, en su libro Historia Universal, fuese el modelo de organización política por excelencia.

El secreto de la estabilidad y poder de este pueblo lo encuentra Polibio en su forma de gobierno mixto. Todas las formas de gobierno posibles son inestables, como la monarquía, la aristocracia, la democracia. Cada uno de estos regímenes degenera en otra política reprobable e inclusive injusta: la monarquía en tiranía; la aristocracia en oligarquía, la democracia en olocracia, el gobierno de las masas (la cual no garantiza un óptimo sistema político). Este ciclo, aseguran sociólogos, es inevitable. Pero si se crea una forma de gobierno que tenga las virtudes del sistema monárquico, aristocrático y democrático, “se habrá salvado el ciclo de las revoluciones políticas”².

Roma fue una forma mixta de gobierno; porque tuvo la institución monárquica en los cónsules; la aristocracia en el Senado y la democracia en los comicios y plebiscitos, cada uno de ellos limitó el poder del otro sin afectarlos en su función instituyendo un sistema equilibrado.

1.1.2. LA REPÚBLICA.

La historia de Roma en sí, se crea entre la realidad, ficción y fantasía, pues la verdad es que no se sabe a ciencia cierta cuándo fue que se produjo el cambio de la monarquía etrusca, todo pareciera señalar que fue una modificación gradual derivada del rechazo al gobierno etrusco. Sin embargo, la leyenda narra que la República se funda en el año 509 a.C. fecha que como todas las vagas e imprecisas coinciden en la especulación, pues se suele aceptar que el año

²CARDIEL Reyes Raúl, Curso de Ciencia Política, Editorial Porrúa, México 1987 Pág. 48.

corresponde a la caída del último Rey etrusco Tarquino el Soberbio. La leyenda gira alrededor de la historia de que el hijo de este último violó a Lucrecia y ésta se suicidó. El padre y el hermano de Lucrecia se molestaron por el incidente y se inició así una caótica sucesión que termina con la expulsión de Tarquino el Soberbio.³

La población fue reestructurada mediante el establecimiento de las centurias y la aplicación de un censo al cual estaban obligados a inscribirse todos los habitantes de la ciudad. Esto nos explica mejor la transformación de las instituciones romanas, pues éstas obedecieron a una lucha de clases sociales, que siempre permanecieron muy bien delimitadas y definidas, aunado al poder económico que detentaban algunas. Es así que la monarquía no tuvo la capacidad de adaptación o bien no estuvo dispuesta a ceder parte del poder con estos bloques aristocráticos y económicos emergentes que se repartían entre Etruscos, Patricios y Plebeyos.

La nueva organización social, producto de los cambios económicos, implicó algunos cambios esenciales, otros solamente representaron un cambio de detentación del poder, así encontramos que los principales fueron:

a) Para detentar su poder (lo que los romanos llamaban imperium) aparecieron dos magistrados, los cuales se denominaron “Los Cónsules”, que se elegían anualmente y que tenían poder de veto mutuo.

b) El Senado se mantuvo intacto en su formación, formado por miembros vitalicios y que en la época anterior, se encargaban de aconsejar a los reyes. Sin embargo sus atribuciones fueron un tanto modificadas, las cuales analizaremos en su momento.

³ Cfr. COMBES Robert, La República en Roma, Colección Edaf Universitaria, Madrid 1977, capítulo II.

c) El tercer gran elemento constitucional fue la Asamblea Centuriada, surgida de la milicia romana y donde los ciudadanos ricos tenían voz y voto en los asuntos de Estado.

d) En la base del sistema estaban los *gents*, que eran grupos formados por el recuerdo de un antepasado común y de lazos de sangre.

1.1.3. VOTO Y DEMOCRACIA ROMANA.

Para poder ejemplificar mejor el desarrollo político-institucional y sistema democrático de los Romanos es necesario hablar de los factores económicos que influyeron en la conformación de ambos, ya que como citábamos con antelación la sociedad romana se basaba en la distinción de las clases sociales, así que envueltos en la inminente reestructura de instituciones políticas tuvieron a bien respetar los status socio económicos y aristocráticos de la polis.

Derivado del censo el cual tenía como objetivo final la agrupación y distribución de la población por clases, según la capacidad económica se formarían grupos llamados *centurias*. La clase superior tenía un número mayor de centurias que las clases inferiores.

Más que un recuento personal, era el conocimiento de la fortuna lo que en aquel entonces interesaba para el fortalecimiento del Estado, a fin de integrar a los plebeyos que tuvieran mayor capacidad económica.

Las centurias eran unidades variables, se distribuían entre las diferentes capas de la población de acuerdo con su riqueza. La primera clase se conformaba mediante los ciudadanos más adinerados y abarcaba tanto a patricios como a plebeyos, siempre que su ingreso fuese alto. Este rango de mayor riqueza comprendía 80 centurias, a las que se agregaron otras 18 de los caballeros miembros de la nobleza tradicional. Con ellos, la clase más alta disponía de 98

centurias. De las 80 fundadas en las posibilidades económicas, se dividían en 40 de los jóvenes y 40 de los viejos. Cada clase disponía de un cierto número de centurias hasta la quinta clase, compuesta por 30 centurias.

No fue sino hasta más tarde que se atribuyó a estas centurias una función electoral. Esta clasificación quedó lo suficientemente clara hasta el establecimiento de la República, en la cual se votaba por centurias, es decir, el voto no era individual, sino por bloques. Como la clase alta tenía el mayor número de centurias su influencia era obviamente mayor. Por lo general bastaba con que las clases superiores se pusieran de acuerdo para que se pudiera tomar una decisión. Si había diferencia entre las 98 centurias de la clase alta, se recurría a la inmediata inferior y generalmente ahí es cuando se formaba una mayoría. Por lo anterior podríamos decir que su decisión correspondía a una especie de plutocracia, es decir, el gobierno de los más ricos.

En cuanto al funcionamiento de los comicios por centurias *comitia centuriata*, se sabe que en primer término se consultaba a las clases superiores que, como hemos visto, contaban con la mayoría: 98 centurias cada una y 30 la quinta. El número de centurias se dividía por mitad entre los jóvenes y los seniores. Los jóvenes o jóvenes eran los varones que tenían entre 27 y 46 años, de esta edad en adelante eran seniores. Como cada centuria votaba de manera unitaria, los viejos tenían mayor influencia individual que los jóvenes. Dado el promedio de vida de la época, los miembros de las centurias de los seniores eran menos numerosos que los de las centurias de los jóvenes.

Existían además, otras dos centurias de obreros y artesanos que se consideraban dentro de la segunda clase. *“Dos centurias más, de los músicos, artistas y personas dedicadas al entretenimiento público. Una última centuria, de proletarios, estaba colocada en el último escalón. Esto suma un total de 193.”*⁴

⁴ANDRADE Sánchez Eduardo, *Teoría General del Derecho*. Editorial Harla México 1987. Pág. 78.

Derivada de las centurias se establecieron la mayoría de las instituciones de la Roma Republicana las cuales consistían en las siguientes:

a) *El Consulado*. Una vez que el imperium dejó de residir en un monarca, se creó esta institución dual de poder ejecutivo que en lugar de estar depositado en una sola persona, se atribuyó el funcionamiento general en dos funcionarios denominados cónsules. Los cónsules eran electos por los comicios centuriales, aunque tenían que ser ratificados por el Senado no perdían el sentido, si así podemos llamarle, de legitimación democrática (*lex curiata de imperium*), ya que éstos, por lo regular, eran formados por miembros de las familias más poderosas de Roma, hasta que por ley a mediados del siglo IV a.C. se estableció que uno de los cónsules tenía que ser plebeyo.

Los cónsules tenían poder limitado ya que la duración de esta magistratura solamente duraba un año, y aunque representaban el poder jerárquico superior, cabe hacer notar, que hasta la figura política más elemental en la época de la República no dejó de ser colegiada, la cual imprimió un sello muy particular al sistema político del Estado Romano. Esto siempre permitió frenar y limitar el poder, quizá desde nuestra perspectiva actual, el Estado Romano establecía brechas sociales muy amplias, sin embargo, supo combinar inteligentemente la estructura social, democrática, aristócrata y de política de carrera, cada uno desempeñando un rol importante dentro de la política romana.

También podemos descifrar en estas figuras un sistema muy parecido a la función que en nuestros días desempeña el poder judicial y el legislativo, pues los cónsules tenían la facultad de proponer leyes a la *comicia centuriata* y ésta las aprobaba o rechazaba.

b) *Las Asambleas o Comicios*. En cuanto a lo que podemos llamar asambleas públicas se dividían en 3 tipos.

1ª La Comicia Curiata o comicios por curias. Ésta es la asamblea más simple, la que se llevaba a cabo en la época monárquica la cual se llevaba a cabo estableciéndose por tribus. La curia parece haber sido establecida por alguna antigua división territorial ligada a cuestiones religiosas cuyos integrantes además tenían algún lazo de parentesco.

2ª Los Comicios por centurias o *Comicia Centuriata* se integraban y operaban como señalábamos con antelación. A ésta correspondía la elección de los cónsules, demás magistrados y dictaban leyes de carácter general.

Con el paso del tiempo y en la transición a la Roma imperial, sus atribuciones fueron disminuyendo, añadiendo que sus resoluciones tuvieron que ser ratificadas por el Senado.

3ª Una tercera asamblea era la *Concilia Plebis* o de los plebeyos, también llamada comicios por tribus. Ésta se integraba exclusivamente por la plebe y su organización se fundaba esencialmente en la pertenencia a las distintas tribus. Estas últimas, a su vez se dividían en rurales y urbanas, y su división versaba esencialmente como en todas las divisiones de Roma a los intereses que se imprimían en las decisiones, pues no podía ser del mismo interés el objeto de la decisión para las personas del campo como las de ciudad.

c) *Las Magistraturas*. Éstos eran los cargos directivos del Estado Romano. Así como la magistratura de mayor rango era la de los cónsules, existían otras que de igual forma ejercieron colegiadamente el poder durante el mismo periodo citado, es decir, un año. Las Magistraturas eran elegidas mediante los comicios centuriados, pero el acto que les daba poder era también la ya citada *lex curiata de imperium*.

Los magistrados no podían acumular facultades ni cargos, tenían que dejar cierto tiempo para ocuparlos nuevamente.

Con el paso del tiempo se fueron creando otras magistraturas. Por ejemplo los *cuestores o gestores* los cuya función principal era asistir a los cónsules, pero después obtuvieron atribuciones de tipo financiero.

Más tarde aparecieron los pretores, que; “*tenían capacidad para resolver litigios. Después los ediles que podían ser de los plebeyos o de los patricios, a éstos últimos se les llamaba ediles curules y realizaban funciones vinculadas a los servicios de la ciudad.*”⁵

El censor era una magistratura de importancia, ya que era la encargada de organizar el censo y la división de las centurias en clases. Ejercía también cierto tipo de control y vigilancia sobre otros funcionarios y en la evaluación de lo necesario para acceder al Senado.

Por último, existía una magistratura extraordinaria llamada *dictadura*. Ésta únicamente podía durar seis meses, y sólo se daba en caso de alguna situación de emergencia o crisis militar, en donde su objetivo no era obstaculizar la toma de decisiones que la colegialidad podría representar en un momento determinado con los cónsules. Esta figura de esencial utilidad se vio viciada al ser la pieza política que dio paso al imperio.

d) *El Tribunado*. En un principio los *tribunos* no fueron magistrados propiamente dicho, sino que eran dirigentes plebeyos electos por sus propios comicios para proteger a sus representados de los reales o supuestos abusos de los cónsules. Etimológicamente la palabra *tribuno* significa *jefe de la tribu* y, en realidad, cada tribu tenía el suyo. Esta última magistratura fue perdiendo fuerza en función de la integración social entre patricios y plebeyos, materializándose su desaparición con la citada ley que decretó que al menos un cónsul debía ser plebeyo.

e) *La estructura institucional dual*. Vale la pena comentar esta institución como referencia a un punto esencial en nuestro trabajo de investigación, ya que consistía esencialmente en el reconocimiento que hacía el Estado romano a la organización estatal paralela integrada exclusivamente por los plebeyos, quienes integraron una asamblea propia, con funcionarios propios así como tribunos.

⁵ ANDRADE Sánchez Eduardo, *Teoría General del Derecho*. Editorial Harla México 1987 Pág. 82.

Esta organización distante y paralela terminó con la creación de la *Lex hortensia* del 287 a.C., la cual elevó la decisión de los plebiscitos a rango similar de ley sin necesidad de ser ratificada por el Senado.⁶

Sin dejar de pasar por alto la relevancia de este antecedente histórico, lo retomaremos como importante precedente para el análisis y conclusión en nuestra propuesta.

1.1.4. EL SENADO.

La relevante peculiaridad de ser la institución más duradera de Roma y permanecer con la misma esencia a través de los siglos, nos dice ya mucho de la fortaleza basada en la utilidad para el Estado romano, llámese periodo monárquico, republicano o imperial. Es objetivo de esta investigación en el ejercicio del repaso histórico, hacer un análisis crítico a esta institución con el fin de reencontrar la interpretación de un cuerpo colegiado como pilar de un sistema político

Desde los primeros tiempos monárquicos donde aquella aldea ya daba destellos de desarrollo providencial, existen antecedentes y datos no muy precisos en fechas, pero que demuestran plenamente la existencia del Senado. Los investigadores coinciden en tomar el año 600 a.C. como punto de partida para la conformación de un cuerpo consultor del Rey.

La integración del Senado nunca perdió su carácter aristocrático ni sus raíces de origen tribal. Fue un cuerpo formado por ancianos siendo en un principio 100, escogidos por el Rey entre los *paters familiae* más importantes de las *gens* que integraban la comunidad de Roma. Todos los integrantes del Senado eran patricios, y esta representación gentilicia indirecta constituía al mismo tiempo un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder.

⁶. ANDRADE Sánchez Eduardo, Teoría General del Derecho. Editorial Harla México 1987 Pág. 83.

Cuando la monarquía fue sustituida por el régimen republicano, poco antes del año 500 a.C., da comienzo la más brillante etapa institucional del Senado, pues fue pieza fundamental para dar origen a un sistema gubernamental sui generis que impactaría el mundo por entonces conocido, (así como lo sigue haciendo en nuestros días), estableciendo un sistema que si bien pudiese calificarse como oligárquico, fue el más sofisticado y perfeccionado en su tiempo. Pero quizá lo más importante como bien afirma el maestro Bátiz “*introdujo al mundo occidental en los caminos de la democracia*”.⁷

Junto con un órgano que ya había mostrado su utilidad por cientos de años, además de la fuerza del derecho en la costumbre, la República proporcionó herramientas más útiles que coincidieron a la perfección en el sistema político romano, como fueron los *cónsules*, los *coestores*, los *censores* y los *pretors*. Ya no sólo era un aparato administrativo, sino que fue extendiendo su poder al tiempo que lo hacía Roma. Este cuerpo selecto, deliberante y colegiado que había dejado atrás la monarquía mantuvo su esencia y su nombre, conservó también la unidad de pensamiento del gobierno, fue siempre una instancia con autoridad moral, respetada y oída por los cónsules y demás magistrados.

El Senado era esencialmente consultivo, que representa la experiencia, donde a él se acudía para buscar consejo, por lo que se le atribuía la facultad de *Autoritas* (prestigio y sabiduría); es decir, la facultad limitativa de servir como un elemento crítico frente al gobierno que ostentaba *Imperium*, o la *Potestas*, que significaba el poder ejecutivo.

Posterior a la definición de las facultades y atribuciones encargadas al Senado, podemos encontrar decisiones sobre las declaraciones de guerra, los acuerdos de paz, las relaciones con otros pueblos no sometidos, los nombramientos de funcionarios en las provincias, las leyes que regían el Estado y su creciente dominio, todo pasaba por él y todo era discutido por los 300 Senadores, número

⁷ BATIZ Vázquez Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México 1999 Pág. 18.

que se estableció probablemente unos años después de instaurada la República.

Entre las principales funciones del Senado podemos citar las siguientes:

- Las *autoritas patrum*, que era el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, tanto en materia legislativa como judicial.
- Las funciones religiosas, mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos.
- La dirección de la guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de operaciones y la asignación del “triumfo” u otras recompensas a los jefes victoriosos.
- La política exterior, con el envío y la recepción de embajadores, así como la celebración de tratados y convenios comerciales.
- Facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, pero también vetando otras o dispensando el cumplimiento de éstas.
- Funciones financieras cuya función era vigilar y administrar los tributos, ocasionalmente estableciéndolos y realizar la emisión de moneda.

*“Todas las leyes y los decretos romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR, iniciales del sello oficial de la multiseccular organización: Populus Que Romanus (El Senado y el Pueblo en Roma)”.*⁸

Es importante señalar que el Senado era una entidad que además de aristócrata carecía de representatividad, hasta que en un momento, aproximadamente por el año 449 a.C., se abrió la posibilidad de incluir en sus filas a plebeyos, los cuales tenían que, de alguna forma, comprobar su status privilegiado sobre la plebe común.

⁸ Ibidem. Pág. 22.

Ahora bien, el trabajo en la deliberación del Senado consistía en debates elaborados en los que se exponían los distintos puntos de vista, para posteriormente emitir su voto en base a las posiciones de éstos, guardando siempre las jerarquías entre los integrantes. En primer término se encontraba el senador de más edad entre los que hubiesen ocupado la censura, después los que hubiesen sido cónsules, pretores o ediles, luego los tribunos y posteriormente los que hubieran sido coestores. Finalmente votaban los que no habían ejercido ninguna magistratura.

Las sesiones del Senado eran convocadas generalmente por el cónsul o pretor y muy entrado ya el siglo II a.C. también por los tribunos. La convocatoria establecía la fecha, el lugar y el tema a discutir. Las reuniones se celebraban en un templo, donde se debatía el punto en específico y se podía hacer proselitismo al mismo tiempo a favor de determinada postura.

Las decisiones aprobadas se les llamaban *senatus consultum* y las decisiones en las que se lograba unanimidad se denominaban *singulorum sententias exquisitas*.

Finalmente cuando la República es sustituida por el Imperio, el Senado sufre muchas transformaciones de forma y fondo y pierde en muchos sentidos su poder. Sin embargo, continúa asistiendo a los emperadores por varios siglos más. Quizá la transformación que más demostró su cesantía de institución funcional sucedió en el año 18 a.C. cuando Augusto aumenta el número de senadores a 600. Sin embargo, esta modificación solamente representaba un reacomodo en la aristocracia y en los cotos de poder en el Imperio Romano, pues para ese entonces el Emperador tomaba para sí la política exterior, la dirección militar y disminuyó considerablemente las funciones financieras del Senado. Llegaría una fecha posterior donde el Senado se llegó a conformar hasta con 1000 senadores, siendo esto en los albores de la debacle institucional de la Roma como civilización dominante.

Por último podemos catalogar al Senado como el verdadero antecedente de un sistema parlamentario y de un órgano de gobierno colegiado en una civilización dotada de sabiduría. Misma que supo recoger a lo largo de los años y a través del estudio y análisis de los pueblos conquistados, las principales virtudes de cada uno para adoptarlo o en su caso adecuarlo y añadirle un sentido más práctico y útil. En lo concerniente al Senado, en su sentido más elemental, si no adoptaba la condición de representatividad, sí ostentaba la esencia democrática, manteniendo la tradición del debate, del respeto a las diferentes opiniones y al voto individual como una forma de llegar a acuerdos.

1.3. CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES.

1.2.1. CONCEPTO DE DERECHO.

Es éste el lugar al que inexorablemente hemos de llegar, el punto inicial y el más elemental de nuestro trabajo.

Partiendo desde la idea primitiva del Derecho como la invención humana que regula al hombre en sociedad, nos damos cuenta de que el simple concepto o visión del Derecho como instrumento social ha quedado rebasado. Aún tomando en cuenta la posición naturalista de la concepción del Derecho como parte de la inherente tendencia del hombre a construir sociedades, su definición seguiría siendo aún corta, quizá, me atrevería a decir que tampoco basta con la visión filosófica del Derecho como el instrumento idóneo para lograr la justicia, (concepto, el cual es mucho mas ambiguo que el Derecho en sí).

Pero bien, considerando las distintas posiciones existentes al respecto, en lo que podemos estar todos de acuerdo es que si bien no existe un concepto totalizador de las distintas connotaciones y acepciones de la palabra “Derecho”, podemos dirigir la intención a encontrar la que defina el concepto más apegado a la realidad o mejor dicho a lo que para la ciencia jurídica correspondería.

Partiendo de la idea elemental referida, podemos citar lo que para el maestro García Maynez, es el Derecho en su sentido objetivo:

*“Es un conjunto de normas. Trátese de preceptos impero-atributivos, es decir, de reglas, que, además de imponer deberes, conceden facultades.”*⁹

En el análisis de este concepto se descubre la fórmula necesaria para cualquier definición específica del Derecho como ciencia jurídica, es decir, “un conjunto de normas” con características especiales regulatorias capaces de establecer limitaciones en la conducta; trátese de obligaciones o prerrogativas y sin excepción. Siempre que haya un cuerpo normativo, habrá un cuerpo encargado de su cumplimiento y/o ejecución.

El maestro Andrés Serra Rojas, define al Derecho de la siguiente forma:

“Es la regla de conducta que una sociedad impone a sus miembros con el fin de garantizar el bien común, la cual sanciona a su vez toda violación de la misma...”

*Potestad que posee cualquier miembro de la sociedad de hacer tal cosa o acto, así como exigir a ciertos miembros de la colectividad.”*¹⁰

Sociedad y/o colectividad entendida desde un sentido natural perfeccionado.¹¹

⁹ GARCÍA Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa cuadragésimo sexta edición México 1995. Pág. 36.

¹⁰ SERRA Rojas Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*. Idem. Pág. 328

¹¹ Nos referimos a lo Andrés Serra Rojas textualmente señala; “Siguiendo a los juristas alemanes, la terminología jurídica española distingue la primera acepción, con el nombre de derecho objetivo, y la segunda, con el nombre de derecho subjetivo, D. Consuetudinario. Derecho Medieval. D. Germánico. Conjunto de normas sencillas, primitivas y populares que se utilizaban en los reinos hispánicos, que se supone se practicaban durante el periodo visigótico. D. Medieval o Consuetudinario. Basado en la costumbre, no escrito, que se utilizaba en las comunidades para solucionar problemas nuevos en caso de imposibilidad de actuación legislativa. En este derecho, de marcado carácter costumbrista, intervienen elementos del derecho romano, del derecho franco germánico. A partir del s. XII y en toda España se inició un proceso de redacción que dio lugar a las cartas de población, fueros de territorio etc., que son los elementos mas importantes del Derecho Medieval. D. Natural. Conjunto de ideas cuyo principal es que por encima de la organización social dada, existen una serie de principios universales, absolutos, inmutables y justos que afectan a los derechos de los individuos y sus relaciones. D. Romano. Se refiere al conjunto de normas jurídicas que reglamentaron las relaciones sociales del pueblo romano. El estado romano primitivo poseía una serie de reglamentaciones orales, con autoridad absoluta que, a medida que fue aumentando la población quedaron pequeñas. A mediados del s. V a. de C. y por exigencia de la plebe se redactaron “la ley de las doce tablas”, que fijó el derecho consuetudinario, que son el origen

Esta definición incluye un punto de singular importancia. Nos referimos al Bien Común, que en resumidas cuentas consiste en el bienestar social que a su vez se traduce en el fin último del Derecho; por lo que para los ojos del humanista, la idea del Derecho como instrumento para buscar la justicia a nuestro parecer ha quedado atrás, ya que el concepto de justicia es sumamente abstracto subjetivo e inexacto. Sin embargo, el bien común se convierte en la verdadera intención del Derecho.

Para ejemplificar mejor lo dicho anteriormente podemos considerar al Derecho como el verdadero tejido social que sistematiza y eficienta la interacción de sus integrantes para conseguir el objetivo real del bien común, que es *“El vivir Humanamente Bien”*.¹²

Por otra parte consideramos el concepto filosófico de Jesús Reyes Heróles, digno de tenerse en cuenta por su sensible aportación sociológica:

“El Derecho debe ser entendido como realidad social normativizada, lo que implica que la conexión Derecho-Realidad debe pasar por una necesaria clarificación de un proceso histórico ideologizado”.¹³

Otro concepto que nos pareció atinado, es el del maestro Oscar Barragán Albarrán, de quien tuvimos la oportunidad de ser sus alumnos. Sabemos que él define al Derecho como *“El Conjunto de Normas Jurídicas de observancia obligatoria y de carácter plurilateral”*.

del derecho civil. Reconoce los fundamentos del derecho romano: la idea de compensación por el daño causado, igualdad jurídica entre patricios y plebeyos, derecho de todo ciudadano a apelar a la Asamblea del pueblo. Se pasó de un derecho con marcado carácter religioso a un derecho más racional y universal, gracias a la influencia de la filosofía estoica. Se asignaba a este concepto al conservadurismo, opuesto al liberalismo. Hoy día son catalogados como derechistas los partidos parlamentarios conservadores, demócrata-cristianos y liberales.” SERRA Rojas Andrés, Diccionario de Ciencia Política. Idem. Pág. 329.

¹² SAVATER Fernando. Ética para Amador, Ariel, Barcelona 1992, Pág. 45.

¹³ REYES Heróles Jesús, En busca de la razón de Estado. Cuadernos Teoría Política I Porrúa México 1982, Pág. 21.

Por último el maestro Enrique Sánchez Bringas, define al derecho como *“La actividad científica que tiene como objeto el conocimiento de las normas y de los órdenes normativos a través de los principios que determinan su naturaleza.”*

En lo particular, después de analizar desde los diferentes puntos de vista en el que el Derecho es expuesto, éste me parece quizá uno de los más completos, pues esta vez deja claro que el derecho no sólo es una necesidad social, ni tampoco únicamente un fenómeno inherente a la naturaleza humana, es más, ni siquiera lo deja en una rama del conocimiento; en esta ocasión establece al Derecho como una actividad científica donde su objeto de estudio se enfoca exclusivamente a la norma.

1.2.2. CONCEPTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

Resulta necesario para un proyecto de reforma constitucional como lo es éste, hablar sobre lo que representa el Derecho Constitucional para cualquier régimen normativo. Empezaremos por el debate que parece idóneo para nuestro objetivo, el que consiste en identificar la denominación de esta rama del Derecho, ya que para algunos autores como es el caso de Ekkehart Stein y Andrés Serra Rojas la definición correcta es Derecho Político aunque para la gran mayoría es Derecho Constitucional. Sin dejar de lado las posturas de estas dos acepciones considero ambas correctas, pues de lo que se trata es de concentrar los preceptos jurídicos que han de dar forma a las estructuras e instituciones principales de una sociedad. Sin embargo la delimitación de su concepto sobre esta óptica correspondería específicamente a una controversia de carácter sociológico o de teoría política, lo que para nuestros fines ambas nos sirven para enriquecer nuestra idea de Constitucionalidad. Para no llegar más allá de lo que realmente nos corresponde enfoquémonos a las aportaciones de juristas e investigadores mexicanos.

Así pues podemos ver que Mario de la Cueva define al Derecho Constitucional en dos partes: la primera consistente en “..los *principios fundamentales del derecho público*” y la otra establece que posee autonomía plena derivada de que esta rama “*comprende las normas generales de la estructura y actividad del Estado y las normas que fijan los derechos fundamentales de los hombres*”¹⁴

Por otra parte, Jorge Carpizo lo define como “*la disciplina que estudia las normas que configuran la forma y sistema de gobierno, la creación, organización y atribución de competencia de los órganos del propio gobierno, y garantizan al individuo un mínimo de seguridad jurídica y económica.*”¹⁵

Otra concepción importante es la que aporta Andrés Serra Rojas, quien como mencionamos anteriormente adopta la denominación de Derecho Político para poder describirlo así:

*“...El Derecho Político es el conjunto de normas que se refieren al Estado. Como se trata de un derecho referido a una organización tan importante y decisiva en la vida moderna, éste va cobrando un ímpetu singular al impulso de las grandes necesidades colectivas y crecientes problemas contradictorios de los sistemas actuales. Con mayor precisión el Derecho Constitucional es el derecho de las instituciones públicas.”*¹⁶

Por otra parte Serra Rojas aporta otra definición en su diccionario jurídico clasificándolo de la siguiente manera:

*“El Derecho Constitucional se presenta hoy en día como un derecho regulador de las instituciones políticas fundamentales”.*¹⁷

¹⁴ DE LA CUEVA Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, 1982, p. 32.

¹⁵ CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 287.

¹⁶ CARPIZO Jorge Ob.cit. Pág. 329

¹⁷ Idem. Pág. 329.

De lo anterior concluimos que el Derecho Constitucional es la rama del Derecho que establece las normas rectoras de organización alcance y estructura de un Estado.

1.2.3. CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL.

La importancia del análisis de esta rama del Derecho rebasa la intención pragmática del concepto en sí, máxime si se trata de la rama sobre la que versa nuestro trabajo.

El Derecho Electoral representa en muchos sentidos el derecho primario, pues éste establece los principios elementales de las cuales se definirá y se establecerá la organización y formación del órgano que ha de crear las disposiciones legales, normas o leyes que han de regir un Estado.

Una de las principales definiciones del Derecho electoral la da Alberto Castillo del Valle:

*“Es el conjunto de normas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos y partidos políticos, que regula la organización de elecciones de elecciones tendientes a renovar el elemento humano de los poderes Legislativo y Ejecutivo (federales y locales) y los Ayuntamientos (nivel municipal) los sistemas electorales y los sistemas de partidos”.*¹⁸

También lo define como *“el conjunto de normas que regulan los procesos relativos a la renovación de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, tanto federal, como locales, e incluso municipales y delegacionales”.*¹⁹

De los conceptos anteriores, Castillo del Valle desprende los aspectos de los que el Derecho Electoral conoce:

¹⁸ CASTILLO Del Valle Alberto, Derecho Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México 2003, Pág. 16

¹⁹ Ibidem. Pág 17.

- a) Derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- b) Derechos y obligaciones de los partidos políticos.
- c) Sistemas de partidos.
- d) Sistemas electorales.
- e) Los órganos electorales, a los cuales crea y conforma.
- f) La organización de los procesos electorales (preparación, desarrollo y calificación de elecciones).

Del análisis del alcance de esta rama del Derecho encontramos su finalidad, sustentada en los principios anteriores.

1. Establecimiento de los mecanismos para que se celebren elecciones.
2. La asunción al poder público por parte de los ciudadanos para que los órganos de gobierno del Estado desarrollen sus funciones (los servidores o funcionarios públicos son las personas que le presentan su voluntad psíquica a los entes públicos, llámense órganos de gobierno, organismos públicos descentralizados u organismos públicos autónomos, para que desarrollen sus tareas públicas).
3. Que surjan los representantes populares.
4. Creación de personas morales con fines de asunción del poder (partidos políticos) en que se afilien los ciudadanos con ideales y planteamientos similares.
5. Integración y formación de mayorías y minorías.

Finalmente, posterior a la distinción de la naturaleza jurídica del Derecho Electoral, termina por definirlo como *“el conjunto de normas jurídicas referentes a los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos, a través del cual se integran los órganos de gobierno encargados de llevar adelante la función de renovación de los Poderes Públicos (función electoral), regulando la organización de elecciones o forma de elegir a los servidores públicos de representación popular”*.²⁰

²⁰ Idem. Pág 17.

Por lo anterior concluimos con el propio concepto de Derecho Electoral y lo definimos de la siguiente forma:

Es el conjunto de normas jurídicas encargadas de la regulación de las instituciones políticas, así como de la organización ciudadana para la accesión al poder.

1.2.4. CONCEPTO DE ESTADO.

Sin la intención de crear un estudio abundante pero inerte, analizaremos puntos de vista sociológicos, filosóficos y jurídicos que dan sustento a la razón de Estado, pero siempre con el afán de aterrizar con las ideas principales que se entiendan como útiles, prácticas y objetivas que nos conduzcan a desentrañar la relevancia de esta figura en nuestra investigación.

El primer concepto con el que podemos definir de una forma general esta figura es como La Organización de carácter político, cultural y económico que tiene como fin el bien común, sin embargo, el maestro García Maynez de la siguiente forma.

*“Pero el ordenamiento jurídico, cuyo fundamento último de validez formal reside en aquella norma (derecho constitucional), tiene su base sociológica en una organización específica, a la que se da el nombre de Estado”.*²¹

De lo anterior entendemos que esta organización denominada Estado nace de una estructura sociológica, natural, definida y delimitada por el ordenamiento denominado Derecho Constitucional o Derecho Político.

Esta estructura es formada por varios elementos que interactúan intrínsecamente entre sí y los podemos desentrañar del concepto formal del mismo autor.

²¹ GARCÍA Maynez Eduardo, Ob.cit. Pág 97

“El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio”. ²²

Por lo tanto los elementos que lo conforman esencialmente serían los siguientes:

Territorio.- Podemos definirlo como la porción del espacio en que el Estado ejerce su poder. De igual forma lo entendemos como el ámbito espacial de validez del orden jurídico donde las normas creadas y reconocidas por el propio Estado son aplicadas.

Sin embargo, ante la idea de que la Historia en varias ocasiones nos ha demostrado que el elemento territorio es quizá el más aleatorio entre los demás, ya que se han dado circunstancias en los que existen Estados sin un espacio territorial definido. Para esta interrogante el maestro García Maynez aclara:

“Aún cuando el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las normas que el Estado crea y reconoce, hay que advertir que el poder de éste no se ejerce directamente sobre dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal”

“Conviene advertir que el ámbito en que el estado ejercita su autoridad no es, como suele creerse, la superficie comprendida dentro de las fronteras. En realidad se trata de un espacio tridimensional o, como dice Kelsen, de cuerpos crónicos cuyos vértices considérense situados en el centro del globo. Sólo que el ámbito a que aludimos no tiene límites hacia arriba, en cuanto el Derecho Internacional no ha establecido todavía una zona de “aire libre”, comparable al llamado espacio de mar libre.” ²³

Población.- Este elemento lo compone el grupo de individuos que pertenecen al Estado. La población funciona como un elemento dual dentro del Estado, pues

²² Ibidem, Pág. 98.

²³ Op. Cit Pág. 100.

puede considerarse como “objeto” y al mismo tiempo “sujeto”²⁴ de la actividad estatal, lo que explica la doctrina fundada en la ideología esbozada por Rousseau, consistente en el ejercicio del poder sustentado en una relación de supra a sub-ordinación, creada, organizada y aplicada por los mismos ciudadanos, haciéndose partícipes de su propia autoridad política.

García Maynez lo explica de la siguiente forma: *“En cuanto al objeto imperium, la población revélase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.”*

*“La sujeción de los individuos al orden jurídico no se encuentra únicamente vinculada a la calidad de los miembros del Estado, ni siquiera a la de personas, sino que existe en relación con todos los hombres que viven en el territorio....La pertenencia al Estado se halla condicionada por un vínculo jurídico específico: la Nacionalidad. Esta última debe ser distinguida de la ciudadanía, que implica la facultad de intervenir, con el carácter de órgano, en la vida pública.”*²⁵

Gobierno, (Poder).- Cualquier organización social necesita una autoridad que represente y persiga el interés y bienestar común, para lo cual su conformación es lo que da su peculiaridad frente a las distintas formas de poder conocidas.

La autoridad de la que hablamos necesita el elemento “poder” para poder llevar a cabo las pretensiones que la gobernabilidad necesita. Ésta puede ser de dos formas:

Poder Coactivo, o Poder institucional reconocido, en la mayoría de las ocasiones son ambas. La primera posee la prerrogativa de hacerse cumplir por los medios que representa la fuerza en la aplicabilidad de su voluntad, mientras que la segunda carece de la posibilidad de hacerse cumplir por medios obligatorios y su principal característica es que se trata de un poder moral y generalmente reconocido.

²⁴ Ibidem. Pág 101

²⁵ Ibidem. Pág. 102.

Finalmente para Reyes Heróles, la razón del Estado se encuentra en su mismo significado filosófico y práctico en su intención, afirmando que éste es tan sólo una idea surgida de la necesidad política.

“..la razón de Estado, extiende o acorta su alcance de acuerdo con las necesidades de la propia necesidad.”²⁶

El Estado como un todo formado por elementos minúsculos pero no menos importantes, deposita su eficacia en lo sano de las instituciones que lo sustentan,

“Subrayemos que la razón de Estado no puede escoger ni hacia dónde ir ni por dónde ir arbitrariamente. Tampoco puede generalizar y uniformar métodos y fines para todos los estados, (citando a Meinecke) “ya que el Estado constituye una individualidad con la idea vital peculiar”, que en su singularidad modifica las leyes generales.

La razón de Estado, según Meinecke es reconocerse a sí mismo por parte del Estado y a lo que lo rodea y de ahí deducir máximas para el obrar. Éstas, por último, simultáneamente implican una naturaleza individual y general permanente y cambiante; están sujetas a los cambios en el Estado y en su ambiente, pero deberán responder a la estructura permanente de cada Estado individual y a las leyes inmutables de todos los Estados en general.”²⁷

La idea de la concepción y creación del Estado surgió como un ideal; al igual que ahora idealizamos un Estado Mexicano que responda no sólo a las necesidades políticas y sociales básicas, sino que en él mismo encuentre su sentido real y cumpla con su finalidad que es el bien común reflejado en una nación sólida consistente y con rumbo definido. Por lo pronto el fin de nuestro

²⁶ REYES Heróles Jesús Ibidem, Pág. 35.

²⁷ Ibidem. Pág. 34.

trabajo de investigación se concentra en encontrar la perfecta combinación entre el ideal y la praxis.

*“la suerte de las ideas está condicionada no sólo por la capacidad para entenderlas, sino, como en este caso, cuando abren la puerta a la ejecución o praxis.”*²⁸

1.2.5 CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO.

En estricto sentido, el Estado de Derecho consiste en vivir bajo un sistema colectivo normativo; sin embargo, deducimos que tal consideración puede quedar demasiado corta, pues cualquier organización social está basada en reglas. Éstas pueden ser de cualquier tipo, religiosas, políticas, tradicionales o de costumbres. El marco reglamentario del que hablamos tienen como única pretensión el mantener un orden social aceptado, y cada una posee la cualidad de hacerse cumplir de acuerdo a su propia naturaleza. El punto esencial es descifrar y encontrar la efectividad del sistema normativo y no sólo en el cuerpo que lo conforma, sino igualmente en el sistema para llevar a cabo su cabal aplicación.

Alberto Castillo del Valle lo define de la siguiente forma:

*“En síntesis el Estado de Derecho se conforma con las leyes (latu sensu) que expiden órganos de gobierno en que se regulan las relaciones en sociedad; dichas leyes (las que dan forma al estado de Derecho) deben observarse por fin de que sea dable convivir pacíficamente dentro de ciertos lineamientos que se regulan en los cuerpos legislativos, como reglas que permitirán el desarrollo social general.”*²⁹

²⁸ Ibidem. Pág. 38.

²⁹ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.cit. Pág 15.

La definición anterior es completamente asertiva, sin embargo igualmente carente de un elemento que a nuestro parecer es preciso tomar en cuenta. Si bien es cierto que el elemento Ley es indispensable para la existencia del Estado de Derecho, ¿no estaremos dejando un lado al sistema de aplicabilidad que muchas veces es más importante que una norma de conducta?.

Al igual que un Estado sin Ley no puede existir, un Estado sin un claro esquema de manejo de la Ley, estaría frente al mismo caos e ingobernabilidad sólo para dar paso a la impunidad, a la vulnerabilidad de lo más importante de una sociedad, al rompimiento de la paz social y del orden público; dejando de cumplir el objetivo de la organización como tal.

Lo que tratamos de explicar es que el Estado de Derecho no está conformado únicamente con las leyes, pues si el Estado no es capaz de garantizar el cumplimiento de éstas, sólo se convertirán en letra muerta.

Para Andrés Serra Rojas las características concretas del Estado de Derecho son las siguientes:

- 1. El imperio de la Ley: la ley como expresión de voluntad general del pueblo.*
- 2. Separación de los Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguna de estas tres ramas influencia a las otras.*
- 3. Legalidad de la administración: ésta actúa de acuerdo con las regulaciones legales y está sujeta al control judicial.*
- 4. Derechos y libertades fundamentales.*

*La autoridad estatal respeta el ejercicio de las garantías constitucionales por parte de los ciudadanos y lo garantiza poniendo la maquinaria estatal al servicio de quienes se sientan lesionados en sus derechos civiles y políticos.*³⁰

³⁰ SERRA Rojas Andrés, Ob.cit. Pág 438.

Por último en el Diccionario de Ciencia Política de Serra Rojas cita el concepto de Von Mohl y Lucas Verdú.

“Desde el punto de vista teórico doctrinario, el Estado de Derecho es un régimen en el que el Derecho regula minuciosa e imperativamente la vida y la actividad de Estado, la sistematización y el funcionamiento de sus órganos y de sus relaciones con los derechos de los individuos. Es aquél que se desenvuelve y funciona según las leyes.

Cuando un Estado configura jurídicamente la organización y el ejercicio del poder político, de manera que los individuos y sus grupos están protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas, garantizadoras de sus derechos y libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin más excepciones que las exigidas por el bien común, ese Estado es un Estado de derecho.”³¹

1.3. CONCEPTOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES.

1.3.1. DE LA DEMOCRACIA.

Indudablemente en nuestros días el concepto intrínseco de la palabra Democracia rebasa cualquier concepto que se atribuya como único y verdadero. Debido a su distinta concepción en diferentes lugares y etapas en el tiempo, el sistema de gobierno Democrático dista ya mucho de la grandiosa idea griega que en su origen parecía relativamente sencilla, y que en el intento por conducirla a su perfeccionamiento, ha llevado a pueblos en el mundo a hacerla si no más elaborada y moderna, tal vez sí más complicada y hasta cierto punto poco aplicable y funcional.

³¹ Idem. Pág. 438.

Lo que a nosotros nos atañe en nuestro trabajo es hacer un análisis de la Democracia en el ámbito del ser y deber ser en nuestro país, pues la libertad como principio fundamental de la Democracia en sí, permite a cada pueblo darle la connotación, interpretación, el perfil, y la aplicabilidad que este mismo estime sea correcta.

Para poder comprender el sistema democrático en que muchas sociedades actuales pretenden vivir, analizaremos en primer término el concepto del pensador francés Montesquieu

*Montesquieu.- “cuando en la República, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia.”*³²

Puede ser que el concepto no proporcione algún dato más que relevante; sin embargo, tomemos en cuenta que Montesquieu fue quien inventó en su teoría social “La división de poderes” que ahora pretende regir a cualquier sistema político moderno. La importancia de su estudio reside no en su concepto, sino en lo que hay detrás.

Lo que podemos indagar de su concepto es que la soberanía recae esencialmente en el pueblo y que éste se convierte en ciertos momentos en monarca. ¿Cómo podría darse?. La explicación se da refiriéndose al pueblo:

*“No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresa lo que quiere. La voluntad del soberano es soberana.”*³³

El poder soberano, cualidad esencial en la Democracia, recae en el pueblo; pues éste ejerce su soberanía al uso facultativo del sufragio, aunque implique deshacerse de él al entregarlo en un sólo acto eligiendo el gobierno al fin.

³² MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Porrúa, México 1995, Pág. 8.

³³ Ídem. Pág. 8

Esa es la idea Universal de la Democracia: el poder en el pueblo de elegir al gobernante. He ahí la nobleza, genialidad y hasta defecto de su naturaleza; sin embargo, jamás alcanzaría su vital objetivo sin una interpretación lógica e inteligente de su uso, y es éste uno de los principales motivos de este trabajo de tesis.

Pretendemos vivir en una democracia. En su momento dado en este mismo trabajo de investigación, nos daremos cuenta que desde la consumación de la independencia nacional salvo por breves lapsos en la historia de México, se ha querido vivir en una Democracia. Sin embargo, hasta apenas a finales del siglo XX pareció ir tomando forma. El capitalizarla, el cristalizarla depende en buena medida de las leyes que garanticen su leal aplicabilidad.

“Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos.”³⁴

Se ha intentado garantizar la Libertad del sufragio a través de décadas y se está muy cerca de jactarse de tal situación; por lo tanto, no debemos dejar pasar por alto la obligación de tener que garantizar ya no la seguridad del voto, sino ir al otro lado. Como dice Montesquieu, no basta quedarse en la ley que otorgue el voto, sino la ley que optimice el fin del voto, y nos referimos al votado, a la parte soberana del pueblo al que se le va a depositar la facultad de gobernar. ¿De que serviría entonces tener un sistema electoral perfecto si al final el voto se destina a alguna opción inerte y que no va a representar ningún beneficio a la colectividad que le otorgó tal honor?.

La respuesta a esta interrogante se deduce de la afirmación que hace Montesquieu:

³⁴ Idem. Pag. 8.

Aunque en la Democracia es igualdad en el alma del Estado, no es fácil establecerla de una manera efectiva; ni convendría siempre establecerla con demasiado rigor. A lo que nos referimos es al elemento decisivo en la Democracia, es decir, en la aplicación de la voluntad del pueblo reflejada en el poder. Por lo anterior existen dos tipos de aplicabilidad; la Directa y la Indirecta.

Democracia Directa.- se refiere a que es el conglomerado de personas de una sociedad la que resuelve en todo momento cualquier decisión que le atañe a ésta. Raúl Cárdenas Reyes la explica en su obra Curso de Ciencia Política de la siguiente forma *“La democracia directa se caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en una asamblea”*³⁵, ésta podría ser la forma más pura de ejecución de democracia; sin embargo, la administración de la voluntad popular requiere en muchos casos el regular e institucionalizar el mandato popular, por lo que surge así la democracia indirecta.

Democracia Indirecta.- La diferenciación en las condiciones sociales implica una apremiante variación en la aplicación de una democracia, por lo que tiene que darse lo que Raúl Cárdenas en su misma obra llamaría la división del trabajo político, y no únicamente económico, pues explica; *“La función del gobierno es transferida de los ciudadanos organizados en asamblea popular a órganos especiales”*.³⁶

Finalmente podemos aportar dos conceptos finales de lo que entendemos por democracia. El Maestro Andrés Serra Rojas la define como:

Democracia.- “sistema de gobierno que se caracteriza por la intervención de las mayorías de los ciudadanos en la organización del poder público.”

³⁵ CARDIEL Reyes Raúl Ob.Cit. Pág. 342.

³⁶ Ibidem. Pág. 343.

“La democracia tiene como fundamento la idea de que las cosas públicas interesan o afectan a todos y deben resolverse con el concurso de todos, al menos de las mayorías.”³⁷

Así pues a nuestra opinión podemos definir a la democracia como:

El sistema político electoral en el que el poder se deposita, se ejerce y se ostenta por la mayoría institucionalizada.

Este concepto lo podemos explicar de la siguiente manera.

Sistema Político.- la Democracia es un ideal político expresado en una serie de procedimientos generales, con fines no sólo de poder y gobierno sino parte de una cultura política.

Electoral.- hablamos entonces de un régimen jurídico que regula la organización de las elecciones tendientes a renovar el elemento humano de los poderes.

El Poder se deposita, se ejerce y ostenta en la mayoría Institucionalizada, porque son sólo las mayorías organizadas y reguladas por ese sistema jurídico las que tienen la facultad de influir en la vida pública, política y social; como podrían ser todas las personas que se encuentran en algún padrón, donde previamente un régimen legal estableció los requisitos para formar parte de éste. O bien hablamos de un congreso constituido por representantes previamente seleccionados por el uso del sufragio, instrumento de la democracia utilizado por la soberanía popular. En este último, la voluntad de las mayorías se ve reflejada en la integración y formación de un cuerpo legislativo, en el cual, a su vez se pone de manifiesto el mandato de la mayoría.

³⁷ SERRA Rojas Andrés Ob.Cit. Tomo I, Pág. 289.

Por lo anteriormente expuesto entendemos que de la necesidad de la aplicación de la Democracia surgen figuras que intentan facilitar su funcionalidad en la medida que un sistema político, ideología, o idiosincrasia popular lo permita. En el caso de nuestro país seguimos en este proceso, sin embargo, lo más importante es que llevamos ya un importante camino hecho y de éste surge la figura que será objeto de nuestra crítica: la Representatividad.

1.3.2. DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La organización social, tiene como sentido elemental la protección individual que en su conjunto se manifieste en el Bien Común. Esa necesidad es la que lleva a la estructuración necesaria en cualquier Estado en el que exista un justo equilibrio en el poder.

¿Cuál sería la conveniencia de la división de poderes? Y ¿en qué consiste esta división?.

Analizaremos su sentido natural y efectivo de la división en lo que hoy conocemos como los tres poderes de la Federación.

Se ha encontrado el equilibrio político mediante la división o distribución de poderes. Cada Estado tiene tres clases de poderes:

El Legislativo.- el de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.

El Ejecutivo.- hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones.

El Judicial.- castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares.

Montesquieu comenta *“Cuando los Poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona....en todo caso no hay libertad porque es de temer que hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.”*³⁸

El legislativo entonces, posee como carácter fundamental la creación de la Ley en cuyo caso siempre tendrá que atenerse a los principios generales del Derecho, refiriéndonos específicamente a la costumbre, la equidad y al bien común.

El órgano ideal para absolver dichas funciones debe ser un ente completamente afín con los intereses de la colectividad, de ahí que su fin es que se integre por representantes del pueblo en su totalidad y que se transforme en un contrapeso útil al poder ejecutivo depositado en una sola persona. Decimos útil porque el carácter del poder legislativo es facilitar y eficientar el trabajo gubernamental a los otros dos poderes supremos.

*“El pueblo que goza del poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que él puede hacer; y lo que materialmente no pueda hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación en sus ministros.”*³⁹

En nuestro sistema jurídico-político lo anterior lo encontramos plasmado en los artículos 39, 40, y 41 constitucionales que a la letra dice:

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

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos

³⁸ MONTESQUIEU, Ob.Cit. Pág. 15.

³⁹ Ibidem. Pág. 9.

en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

*El pueblo soberano, como los monarcas y aún más que los monarcas, necesita ser guiado por un Senado o consejo. Pero si ha de tener confianza en estos consejeros o Senadores, indispensable es que los elija, bien designándolos directamente él mismo.*⁴⁰

Art. 41.- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados.....”

En su momento profundizaremos más sobre el régimen jurídico mexicano, sin embargo es de vital importancia tomando en cuenta nuestra propuesta, hacer una referencia concreta de la división del poder en nuestro país.

Por último resulta necesario hacer una aclaración al asunto que actualmente nos atañe, pues la división de poderes como citamos con anterioridad no corresponde a lo que la administración del poder plantea. No es una separación propiamente, ya que en ese entendido podríamos presuponer que se trata de tres poderes que además de poseer una cualidad potestativa diferente, éstos no se relacionan entre sí para mantener lo que algunos llaman autonomía de funciones. Por lo anterior démonos cuenta que los tres poderes de la federación deben y tienen una interrelación innegable, al grado de la co-dependencia existencial de los tres. El que uno no invada la esfera de facultades del otro no implica que no se interrelacionen y que juntos trabajen en coordinación, independientemente de las funciones de cada uno, máxime si se trabaja en un ambiente de democracia efectiva.

Finalmente las cualidades que caracterizan a cada uno de los poderes de la federación es lo que imprime un sello democrático y especializado en ellos.

⁴⁰ MONETESQUIEU, Ob.Cit, Pág. 9.

Aunque la figura del ejecutivo quizá represente la máxima autoridad democrática, y la judicial el órgano especializado en la administración de la justicia y carezca de sentido democrático. Todo esto cobra un sentido particular al considerar al órgano legislativo como el máximo órgano colegiado de representación democrática y de impacto en la vida política y social del país.

1.3.3. DE LOS SISTEMAS REPRESENTATIVOS.

La representatividad en sí nace de la necesidad de involucrar más al pueblo dentro de las decisiones importantes de gobierno. Es decir, en un régimen democrático la interacción entre el pueblo y gobierno debía estrecharse más, y dejar a un lado principios contrarios a ésta donde cualquier integrante del pueblo podría dirigir políticamente una nación. La idea natural de la Democracia, *“el pueblo al poder”* implica llevar algún representante de la sociedad ante alguna tribuna política para procurar el bienestar social.

Surge entonces una nueva necesidad: la de regular y establecer la real representatividad en un sistema electoral que denote una sana combinación entre el número de electores, su voluntad manifestada en votos y la asignación de un triunfador o triunfadores en alguna contienda electoral.

En la actualidad los mecanismos creados para impulsar la representatividad real, lógica y eficiente se han institucionalizado, sin que con esto pretendamos asegurar que funcionen. Por lo tanto es objeto de nuestro trabajo analizar la eficacia y proponer solución al problema. Sin embargo nos encontramos frente a la disyuntiva mayor: ¿en que momento se deja la representatividad para convertirse en mayoriteos o monopolios en el poder, y qué de ellos nos sirve?.

El poder debe dejarse de ver como motín de los partidos políticos o de grupos sociales alternos y abrir verdaderos espacios a la pura manifestación real de las ideas de democracia, instrumento eje del bien común. La regulación jurídica

correcta de las instituciones encargadas de proponer al potencial gobernante se vuelve una imperiosa necesidad, que solamente podrá ser alcanzada si logramos establecer las bases para una propuesta jurídica de modificación constitucional, que se manifieste en la efectiva representatividad política en nuestro país.

Hablamos entonces de la forma en la que el pueblo se organiza para poder votar, a esa organización es la que llamamos *Sistemas Electorales* pues determinan el modo en que los votos se transformaran en curules (por regla general, en escaños parlamentarios, haciendo una división con la presidencial), y la influencia del sistema sobre el elector como instrumento-vía de la voluntad popular.

Lo principal es poder saber si la conversión de votos en curules o escaños parlamentarios es o no “proporcional”, y de aquí parte la idea de la principal división de los sistemas electorales, el de Representación Proporcional y el de Mayoría.

1.3.4. DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Alberto Castillo del Valle define a los Sistemas Electorales como *“mecanismos legales por virtud de los cuales se determina qué candidato o qué persona accede al cargo de elección popular, para el cual se organizó la contienda electoral”*.⁴¹

Por lo tanto ésta significa un medio de representación política que termina por influir en la forma de votar del ciudadano. El primer elemento importante representativo es si se está votando por una persona o por un partido político. De aquí surge la división de los sistemas electorales que son: el de la representación proporcional o el de mayoría.

⁴¹ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.Cit. Pág 36 y 37.

En los sistemas Mayoritarios, el triunfador se queda con todo, mientras que en los sistemas Proporcionales, el triunfo es compartido y requiere de un porcentaje electoral. Para ser mucho más concretos y abocándonos a lo que marca el Derecho Positivo Mexicano, los sistemas de Mayoría proponen candidatos individuales, es decir, personas; contrario sensu en los Proporcionales proponen listas de cada partido.

La duda inmediata es establecer cuál es exactamente el sistema que adopta nuestro sistema legal. Para poder estar en condiciones plenas de contestar esta pregunta aclaremos en primera instancia cada sistema por separado, así como sus ventajas, desventajas y cualidades específicas.

1.3.5. LOS SISTEMAS DE MAYORÍA.

Los sistemas de mayoría reflejan en sí una unidad de voluntad electoral, es decir, buscan un vencedor irrefutable. Su sentido es el más simple pues su pretensión es elegir, una sola y misma vez. Para que este sistema pueda existir necesita una mayoría calificada, es decir, plural o absoluta. La mayoría es el elemento vital de este sistema pues está basado en la base más clara de la democracia “La Mayoría”.

Andrés Serra Rojas define al Sistema de Representación Mayoritaria, como *“El sistema electoral que se rige por el principio de las mayorías, bien sean absolutas o relativas, bien se celebre a una o dos vueltas. En definitiva, viene a significar que en un determinado distrito o circunscripción se alza con el triunfo la candidatura o la lista de partido que obtenga mayor número de votos (mayoría simple) o el 50 por 100 más un voto (mayoría absoluta). Los sistemas mayoritarios han sido siempre los predominantes en nuestra historia electoral.”*⁴²

⁴² SERRA Rojas Andrés, Ob.Cit. Pág. 1170

Aunque, naturalmente, este sistema es opuesto al de Representación Proporcional, podemos encontrar variaciones en su aplicación similares al SRP; por ejemplo, los sistemas mayoritarios del tipo inglés son sistemas plurales de una sola elección, es decir, si se exige un ganador por mayoría absoluta, entonces se puede recurrir al *voto alternativo* que se usa por ejemplo, en Australia para la Cámara Baja. Es un sistema de votación preferente dentro de distritos con un sólo representante que exige que el elector numere a todos los candidatos en orden a sus preferencias.

Por lo tanto, a los candidatos con menor número de votos se les elimina y se redistribuyen las preferencias hasta que se determina al vencedor por mayoría absoluta. Así pues, el voto alternativo es en realidad un sistema mayoritario; éste permite personalizar fuertemente el voto y que se vote a la vez por diferentes partidos, o bien, el sistema de “*doble ronda electoral*”⁴³, que permite una segunda elección final entre los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera elección.

De lo anterior podemos partir de la idea principal del Sistema de Mayoría para poder explicar los distintos tipos de ésta:

Mayoría Absoluta: está compuesta por la votación en el mismo sentido superior al cincuenta por ciento más uno de los votos emitidos. Lo anterior muy a pesar de la contravención que hacemos al maestro Castillo del Valle, que considera como mayoría calificada el referido sistema. Para poder ejemplificarlo mejor, podemos desglosar nuestro concepto, pues si hablamos de una mayoría absoluta, no necesitamos cuantificar un padrón que en este caso únicamente sirve como eje de organización electoral.

En el entendido de que la voluntad expresada por los sufragantes es la intención reflejada en una acción positiva y a la abstención u omisión no se le

⁴³ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México 1995. Pág. 24.

debe dar el carácter de intención o voluntad reflejada en un no hacer, lo absoluto de la mayoría lo representa el 50% más uno de la votación total emitida. De esta forma y dependiendo del sistema electoral de cada entidad deja o no de tener validez el sentido del voto en el restante 49%, pues la mayoría se ha expresado de modo absoluto en lo cuantificable. Qué mayor contundencia que más de la mitad o de un 50% expresando su voluntad en la misma dirección y sentido.

Mayoría Calificada: ésta se da en el momento en el que se exige un mínimo de votos previstos en la ley, considerando el número de personas o electores presentes en una sesión, en un padrón o bien un órgano colegiado a favor de una postura, tendencia o candidato. Este sistema lo encontramos, por ejemplo, cuando en torno a una votación se establece previamente una cantidad cuantificable de votos o en la elección para designar magistrados del Tribunal Electoral (Dos terceras partes de los miembros presentes),

Mayoría Relativa: ésta existe cuando en una votación prevalece y se impone una cantidad de votos mayor a la del otro u otros, independientemente del porcentaje que represente en relación al padrón o al número de sufragantes o electores.

En nuestro sistema jurídico electoral mexicano el sistema de mayoría relativa opera en torno a la elección de los trescientos diputados uninominales, los sesenta y cuatro senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las dos principales características de este sistema son las siguientes:

- *“El triunfo en las elecciones lo determina la mayoría participante.”*
- *“La mayoría debe interrelacionarse con las minorías.”*⁴⁴

⁴⁴ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.Cit Pág. 38.

1.3.6. LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Como anteriormente se comentó, este sistema busca una proporcionalidad entre los votos y los escaños electorales a repartir basados en la cantidad de votos.

Generalmente se ha buscado un equilibrio de proporcionalidad en base a fórmulas o indicaciones matemáticas. Cuando el punto esencial en la RP es el tamaño del distrito electoral medido por el número de miembros que elige cada distrito en base a la densidad de población.

*“Los sistemas de RP requieren distritos con varios representantes. También es frecuente que los sistemas de RP sean sistemas de listas que le presentan al votante los nombres de los candidatos de los partidos (a menudo tantos nombres como el número de representantes por distrito)”.*⁴⁵

Las listas, elemento fundamental en este sistema, pueden existir de dos formas: cerradas y abiertas. Las primeras significan que se elige a los candidatos en el orden predeterminado por los partidos políticos (sistema utilizado en México y en la mayoría de los países latinoamericanos). Las segundas, significan que no hay un orden de rango predeterminado y se le da a los votantes la libertad de expresar una o más preferencias marcando nombres en la lista.

La intención final que busca la RP es la de dar cabida a distintas manifestaciones políticas, principalmente a las minorías e incluirlas en un sistema político representativo. Aunque se ha tratado de sistematizar la aplicación de la representación proporcional, hasta ahora, no se ha hablado de los motivos que generaron su existencia, que para cualquier caso significa lo más importante, pues es este sistema quizá, el que más complicaciones en su aplicabilidad crea y el que pudiera generar más rápidamente un vicio en la representatividad.

⁴⁵ SARTORI Giovanni, Ob.Cit Pág. 22.

En esencia, la funcionalidad de este sistema consiste en la restricción que se le pueda imponer, es decir, que se pueda negar la representación a organizaciones o partidos políticos que no obtengan o demuestren su apoyo en relación con la cantidad de votos emitidos y el padrón electoral activo. Sin embargo, la principal crítica y limitación a este sistema, lo haremos en su oportunidad cuando analicemos el sistema político mexicano.

1.4. MÉXICO.

1.4.1. MÉXICO INDEPENDIENTE.

*“La nación mexicana que por trescientos años ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido. Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados y está consumada la empresa eternamente memorable que un genio superior a toda admiración y elogio, por el amor y la gloria de su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó a cabo arrollando obstáculos casi insuperables”.*⁴⁶

En la formación del poder legislativo mexicano desde el punto de vista de la evolución constitucional, podemos distinguir varias etapas, todas ellas íntimamente ligadas con la historia nacional posteriores a la Independencia. Tendríamos entonces distinguidas las etapas del poder constituyente o legislativo en cuatro:

1. La Constitución de Apatzingán 1814, emanada de los sentimientos de la Nación de 1913.
2. La Suprema Junta Provisional Gubernativa. 1821
3. El Primer Congreso Constituyente de 1822-1823.
4. La Junta Nacional Instituyente de finales de 1822 y 1823.
5. El Segundo Congreso Constituyente de 1823-1824.

⁴⁶SUPREMA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA. Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

1.- La Constitución de Apatzingán de 1814.

Emanada de los Sentimientos de la Nación o 23 puntos creados por Morelos para la Constitución (Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813), entre sus principales preceptos encontramos los siguientes:

- a) Señala la libertad de América.
- b) La soberanía dimana del pueblo.
- c) La soberanía se deposita en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- d) El derecho al sufragio.

A pesar de que en sentido estricto nuestra nación tardaría un poco en entender y asumir la esencia de esta Constitución, lo más relevante fue las particularidades, como el de la Soberanía, la división de poderes y sus características, (aunque sin una forma de gobierno clara). Igualmente el derecho al sufragio, el cual pertenece sin distinción de clases ni de países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos necesarios que establezca la ley. Así también se estableció la ciudadanía para los cuales se garantiza la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, pero quizá lo más importante es la visión clara del establecimiento de un Congreso Mexicano, al cual se le otorgaron características de cuerpo representativo de la soberanía del pueblo.

2.- Suprema Junta Provisional Gubernativa.

Es imprescindible hacer resaltar las funciones legislativas de alcance universal para todo el país. Esta junta parte de los postulados programados en el plan de Iguala de Iturbide, la cual estaría formada por una serie de altas personalidades previamente escogidas por él mismo.

Varias serían las funciones que asumiría esta junta calificada como soberana y provisional; sin embargo, la naturaleza de esta organización nos lleva a destacar por mucho su función legislativa, lo que es igual, su carácter predominante y esencialmente de órgano legislativo, la cual en su primera sesión del día 22 de septiembre de 1821 estableció la naturaleza de sus funciones, atribuciones, carácter y representación. Así mismo en este mismo acto se nombraron las distintas comisiones, mientras que en la segunda se acordaron las proposiciones siguientes:

- a) *“Que la Junta tendrá exclusivamente el ejercicio de la expresión nacional hasta la reunión de las cortes.”*
- b) *“Que la Junta Provisional gubernativa tendrá por este atributo de gubernativa, todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la monarquía española, en todo lo que no repugne a los Tratados de la Villa de Córdoba.”*
- c) *“Que las decisiones de la Junta por su atributo legislativo, serán las que declaren dichos Tratados entendiéndose provisionales para la reforma que el Congreso de la Nación estime conveniente.”*
- d) *“Que la regencia tendrá las facultades que obtuvo la Regencia de España por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugne a los Tratados de Córdoba.”*
- e) *“Que la Junta se denominará soberana y tendrá el tratamiento de Majestad.”*
- f) *“Que para la división de comisiones permanentes se adapte la propuesta de la comisión, variando según la pluralidad de votos en la tercera clase la denominación de este modo. Primera: De Relaciones Interiores, Segunda: De Exteriores, Tercera: De justicia y lo Eclesiástico, Cuarta: De Hacienda, Quinta: De guerra....”⁴⁷*

⁴⁷ BARRAGÁN Barragán, José, Introducción al Federalismo, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, Pág. 4.

Una vez instaurada la Junta, fue necesario que se ocupase de asuntos de necesaria inmediatez como lo eran: la deuda pública, premios y recompensas al ejército, el del trato que había de dar a las cédulas y órdenes provenientes de Madrid. Entre sus primeras providencias, se encontró la ratificación de 14 bandos, dictados por Iturbide desde la proclamación de la Independencia, referidos a *“la prohibición de dar cumplimiento a órdenes del gobierno español como eran la prohibición de remitir a éste los productos de las rentas y otras relativas a materia económica y hacendaria principalmente.”*⁴⁸

Iturbide desde un principio entendió y estableció la diferencia que desempeñaría la Junta y su Regencia, pues claramente separó las funciones encomendadas a cada una citando *“Nombrar una regencia que se encargue del poder ejecutivo.....y ejercer (la junta) las potestades legislativas mientras se instala el Congreso nacional”*

Durante su gestión, la junta encontró total apoyo para legislar con libertad e independencia de criterio sobre casi todas las materias. Por esto, la Soberana Junta Provisional Gubernativa es en nuestra historia independentista como el primer cuerpo legislativo, el cual se dirigió a toda la nación de manera unitaria y general; lo que formuló la correspondiente convocatoria para un congreso constituyente. *“Como cuerpo legislativo, actuó dentro de la más estricta ortodoxia, siguiendo fielmente el ejemplo de las Cortes de Cádiz, ejemplo que, por lo demás, será imitado asimismo por el constituyente de 1822”.*⁴⁹

3.- El Primer Constituyente.

Una vez finalizado el periodo de la Junta Provisional Gubernativa que se ocupó de proveer todo lo necesario para la instalación del primer poder constituyente al cual también le correspondió analizar los poderes de los diputados electos a reserva de lo que el congreso instaurado decidiese establecer posteriormente.

⁴⁸ Ibidem Pág. 6.

⁴⁹ Ibidem Pág. 7.

La integración del Congreso fue tarea difícil, pues hubo lugar a una discusión para determinar la clase de personas sobre las que había recaído la elección: el clero, la clase militar, la de letrados, la de mineros, labradores etc. La discusión terminó por exponer la imperiosa necesidad de constituir una representación real en el congreso que incorporara todos los grupos sociales del país para poder lograr un verdadero equilibrio entre los distintos intereses del grueso de la sociedad, para poder evitar así convertir al congreso en un concilio de guerra o a una asamblea de letrados, según fuera la clase mayoritaria.

El congreso constituido comenzó sus tareas con la presencia de ciento dos diputados, habiéndose aprobado los poderes con aproximadamente ciento nueve o ciento quince integrantes, entre propietarios, suplentes y suplentes interinos en tanto llegaban los electos.

La cuestión fundamental del decreto de convocatoria fue la creación de dos salas para integrar el poder legislativo. Sin embargo, éste no tuvo la fuerza ni el interés por parte de los reformistas de aquel tiempo, o para ser más exactos, las comisiones encargadas de instalar al Constituyente se hayan abocado a tal fin, aunque la intención era establecer la segunda sala igualmente por sorteo.

La intención de constituir dos cámaras con funciones y prerrogativas distintas nunca llegó a materializarse. La consecuencia a la no integración de una segunda sala fue la creación de una sola mucho más amplia, pues a nuestro parecer cumplía con la necesidad natural de aquellos tiempos, que era la de otorgar y repartir el poder, independientemente en la forma en que se diera, pues pasó a segundo plano el esquema funcional de lo que debió significar el Poder Legislativo en sí.

Independientemente de lo anterior, no existía en nuestro país una tradición acerca del sistema de la doble cámara, entre nosotros, no había reglamentos. Caso contrario es el sistema unicameral que encontramos en el ejemplo de las

Cortes de Cádiz, y a pesar de eso, las Cortes seguían siendo un magnífico ideal revolucionario, un ejemplo de gran parlamentarismo.

Una vez más, la nación vería frustrado de nuevo su sueño de ver instalado un congreso con las facultades sociales previstas, pues en la naturaleza de éste, Iturbide vio representado una amenaza al imperio previsto por él; por lo que ante la inminente crítica al sistema imperialista de los reformistas, republicanos o liberales, Iturbide creando un ambiente de tensión política basada en supuestas conspiraciones contra su persona tomó la decisión de disolver este congreso.

4.- La Junta Nacional Instituyente.

Iturbide percibió un gran riesgo al haber disuelto el congreso, pues su gobierno carecía de total legitimación, la cual únicamente la podría alcanzar con un congreso que avalara su voluntad sobre el supuesto de que el pueblo le apoyaba. Sin embargo como ni la Junta Provisional Gubernativa de 1821, ni el Congreso últimamente disuelto resultaron de su agrado, vuelve a intentar instalar formalmente una nueva Junta con propósitos idénticos que la anterior: constituir a la nación de conformidad con las bases o planes peculiares de Iturbide, mismas que se adelantó a prescribirle, todas ellas muy estrictas y limitativas de sus atribuciones.

Igualmente tenía la consigna de convocar a un nuevo constituyente, así como formular el propio reglamento interior del congreso e inclusive el proyecto de constitución en su totalidad al cual solamente le tocaría aprobar. Esta junta fue una farsa a todas luces evidente, por lo que no pudieron pasar por alto las provincias ni el pueblo en general.

*“Como se aprecia únicamente se aprobó que había lugar a entrar a discutir y a votar artículo por artículo, tal como lo prevenía su reglamento interior. Pero en ningún modo se aprobó el Proyecto. Por ello luego se empieza a discutir en lo particular: se reforma totalmente el Preámbulo y se desecha el artículo primero. Los acontecimientos, sin embargo, se precipitaron en contra de Iturbide y de la propia Junta. Antes que nada, se le da toda la preferencia al asunto de la convocatoria, pensando quizá ingenuamente que esto aplacaría los ánimos de los generales rebeldes. Pues bien, se discute y se aprueba dicho asunto de manera rápida, sin que impidiera el estrechamiento del cerco que se le va poniendo a la capital. Iturbide debe capitular definitivamente, incondicionalmente. En la junta se prevé el final y fatal desenlace, pues Zavala propone que se disuelva la junta, alegando escasez de recursos”.*⁵⁰

5.- Segundo Congreso Constituyente de 1823-1824.

Se había instado que el nuevo congreso reuniera características similares al primero, haciendo énfasis en que se trataba de un proyecto de nación con carácter de República Federativa y que propugnaría porque el nuevo congreso fuese, más que una reunión de diputados o una reunión de delegados, una elección de representantes de la población, en donde a través de ésta, representante de toda la nación. Así se contempló en el Acta Constitutiva.

“Art. 5.- La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

Art. 6.- Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general”.

⁵⁰ Ibidem Págs.112 y 113.

En este congreso encontramos un punto de gran importancia y es el relativo a la creación de un Senado Constituyente, previsto en el artículo 15 del cuerpo del Proyecto de Acta Constitutiva que a la letra decía

“Art. 15.- El actual congreso constituyente, sin perjuicio del lleno de sus facultades, perfeccionando su organización según parece más conforme a la voluntad general, convoca a un senado también constituyente compuesto de dos senadores nombrados por cada Estado para que a nombre de éstos revise y sancione la constitución general: una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar los senadores, el de ejercer dichas funciones y además atribuciones de este senado”.

Otro punto de interesante resalte es que se reconoce expresamente el propósito de una república federalista ante la inminente amenaza de la intención independentista de muchos Estados; así lo hacía notar la creación del Senado para refrendar la representación federal en un congreso constituyente.

La concepción General en cuanto al Poder Legislativo Ordinario fue la siguiente:

“Art 9.- El poder supremo de la federación mexicana se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo.

Art. 10.- El poder legislativo general de la federación, residirá depositado en una cámara de diputados, y en un Senado; que componen el congreso general de la federación.

Art. 11.- Todos los individuos de la cámara de diputados, y de la del Senado serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los Estados en la forma que prevenga la constitución.

Art. 12.- La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la de población. Cada Estado nombrará dos senadores según la forma que prescriba la constitución.”

De lo anterior nos damos cuenta que el Senado es una cámara colegisladora, pues aunque el poder legislativo reside en dos cámaras, la diferencia fundamental es en cuanto a su formación; ya que la cámara de diputados se constituye por medio de diputados electos por la ciudadanía, mientras que los senadores por las legislaturas de los Estados. Otra diferencia importante es que los diputados representaban el interés de la nación y se distinguía muy bien que éstos no representarían a un distrito ni a un partido, mientras que los senadores representaban el interés particular de cada Estado al cual representaban.

No obstante en algún momento de la discusión para la aprobación de la multicitada Acta, el proyecto de la creación del Senado se desechó sin profundizar en las razones. Únicamente durante las sesiones, la comisión propuso al congreso la reorganización de sí mismo para la convocación inmediata de un senado constituyente, lo que al añadirsele cantidad de recomendaciones no pudo evitar que la comisión, al momento de llegar el turno de su discusión, lo retirara lisa y llanamente. *“...A propuesta de la comisión se suspendió tratar el artículo 15 por haber manifestado que le era preciso redactarlo y presentarlo de otro modo, y se pasó a la discusión del artículo 16.”*⁵¹ Sin embargo al suprimirlo se perdió en gran medida la intención y el espíritu federalista de este congreso.

⁵¹ BARRAGÁN Barragán, José, Cronista del Aguila Mexicana Ob.Cit. Pág. 188.

1.4.2. MÉXICO POSTREVOLUCIONARIO.

La condición del Legislativo en el Porfiriato era precaria. No obstante, en la ley electoral del 18 de diciembre de 1901, establece la renovación de los poderes, organiza los distritos electorales, la elección de Diputados y Senadores, elección del Presidente de la República, elección de Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, entre otras; sin embargo, en 1910 vendía la Revolución Mexicana. Con ella Madero declararías nulas las elecciones del mismo año y desconoce el gobierno de Díaz.

Los ciudadanos tomaron las armas el 20 de noviembre y harían prisioneros a las autoridades que se opusieran, se pronuncia el principio de no reelección y se declara presidente provisional.

*“En la Ley Electoral de 1911 se establece la formación de un Congreso. Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente donde se establecieron bases como la división de las municipalidades, juntas empadronadoras, Censo Electoral, de los instaladores de Casillas Electorales y forma de emitir el voto, de los Partidos Políticos y disposiciones varias.”*⁵²

Quizá más importante aún que la consolidación de un poder Legislativo definido, en este periodo, lo que más nos cuenta es la implicación de la sociedad en general en asuntos de gobierno. Probablemente de una forma incipiente, pero ya en la intención del ciudadano, existía la conciencia de la existencia de prerrogativas de poder intervenir en cuestiones decisivas de cambio.

- a) La Constitución Política de México de 1917.- La Revolución Mexicana fue un movimiento social que cristaliza los ideales y aspiraciones de las clases oprimidas en la suprema institución jurídica de un Estado. En ese

⁵² COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, tercera edición México 2003 Pág. 26.

año hubo un pacto social, (quizá no de todos los grupos de poder ni de todas las clases sociales, en especial sólo las que se beneficiaron con el porfiriato), pero en definitiva fue un pacto, el cual más tarde, ya sea de forma expresa o tácita, fue aceptada por los grupos y cúpulas de poder en México.

*“Con muchos esfuerzos y pugnas internas, tanto entre los grupos revolucionarios como con otros que se disputó el poder, con cuestionamientos respecto de los resultados electorales, se consolida la Constitución de 1917; se establece un sistema jurídico de transmisión del poder; se pacifica el país y se crean las condiciones para crear riqueza y para el nacimiento de una clase media, con los cuales emerge el milagro mexicano, las clases campesinas y obreras adquieren, por primera vez en la historia del país fuerza política decisiva; se crea una economía proteccionista con una clase económica poderosa, que de manera estrecha trabajaban al lado del poder e influían en las decisiones nacionales”.*⁵³

b) Ley Electoral (6 de Febrero de 1917).- Sus principales atribuciones fueron la Instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, del Cómputo y Calificación de Votos para Presidente de la República, (consta de VIII capítulos y 76 artículos).

*“Igualmente se estableció el voto directo y la posibilidad de participación directa en el voto activo y pasivo, lo cual como bien afirma José de Jesús Covarrubias, ocasionó una avalancha de los grupos revolucionarios hacia el poder, ya que todos o casi todos, se consideraban legitimados para asumirlo. Se estableció la reelección, así que ganando Obregón se modifica la reelección para el ejecutivo y se centraliza el poder en el Presidente de la República y en el Partido Nacional Revolucionario.”*⁵⁴

⁵³ Ibidem. Pág 33.

⁵⁴ Ibidem Pág. 36.

- c) Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946).- Sus principales aportaciones fueron: la renovación de poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los Organismos Electorales, de los Partidos Políticos, la División Territorial, del Padrón y de las Listas Electorales. Posteriormente esta misma ley es reformada en 1949 y se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el máximo organismo electoral del país; igualmente se establece la forma de su integración y competencias, con clara influencia de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, así como el establecimiento de los requisitos para la formación de Partidos Políticos.
- d) Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951).- Su estructura fue similar a la anterior. En ésta se modifican los requisitos para formar Partidos Políticos, así como la Comisión Federal Electoral.
- e) Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973).- Esta ley modificó la estructura de las anteriores, pues se incluyeron algunos conceptos referentes a la constitución, registro, derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos Políticos.
- f) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos (28 de diciembre de 1977).- Ésta destaca el inicio del proceso de composición con el Tribunal de lo Contencioso Electoral, del sistema de Partidos políticos, de los Partidos Políticos Nacionales, derechos y obligaciones de éstos, de las asociaciones políticas nacionales, de los frentes y coaliciones, de la pérdida del registro de los Partidos Políticos, las Asociaciones Políticas Nacionales, de los Comités Distritales Electorales, de la credencial permanente de elector, de las listas nominales de electores, de la circunscripción plurinominal y de las fórmulas electorales. Estas últimas sobresalen ya que por reforma constitucional se establecieron 300 Diputados Uninominales y 100 plurinominales, los cuales se elegirían de acuerdo a porcentajes obtenidos por los partidos políticos conforme a la división territorial de la República en cinco circunscripciones o áreas geográficas.

El gran aporte de esta reforma consiste en que logró incorporar al marco legal los partidos políticos que actuaban fuera de éste. Como bien afirma José Woldenberg al señalar que *“Los partidos como forma de acción política son naturalizados en el paisaje constitucional ...”*. El impacto de la reforma en el cuerpo constitucional fue significativo ya que se reformaron y/o adicionaron 17 artículos. Esta reforma otorga a los partidos políticos el estatus constitucional de entidades de interés público con cobertura nacional; en razón de ello se les concede participación en las elecciones de carácter local sin tener que cubrir requisito alguno.

Aparece la figura del registro condicionado, que es la que permitiría a los partidos políticos en los procesos electorales obtener al menos el 1.5 por ciento de la votación total para poder conservar su registro. Igualmente la composición de la Cámara de Diputados se modificó al desaparecer la figura de los diputados de partido creándose la de los diputados de representación proporcional. Se inaugura un sistema mixto con amplio dominio de los diputados de mayoría, quedando la composición numérica en la orden de 400 diputados en total.

g) Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987).- Se establece el régimen financiero de los partidos políticos nacionales (del financiamiento público), de las Asociaciones Políticas Nacionales y de derechos y obligaciones. En aquellos años la movilización ciudadana que desbordó al gobierno durante los sismos de 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid efectuó una serie de reformas electorales que entrarían en vigor en el siguiente proceso electoral de julio de 1988 para elegir presidente de la República, senadores y diputados federales. La propuesta incluyó el aumento de los diputados de representación proporcional de 100 a 200, la inclusión de las candidaturas comunes, el aumento de facultades del Tribunal Electoral y la creación de la Asamblea de Representantes para el D. F. con la consiguiente elección directa e universal.

h) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990).- El actual precepto normativo a pesar de tener igualmente modificaciones varias, los aspectos más sobresalientes sería la ampliación del número de escaños en el senado incorporando la primera minoría de cada uno de los estados de la república y el distrito federal; también se concede más tiempo para que los partidos revisen la integración de listas nominales; se limitan los grandes márgenes de sobre representación del partido mayoritario y se amplían las facultades de los órganos electorales.

CAPITULO II.

2.1. MÉXICO Y SU SISTEMA POLÍTICO.

2.1.1. CONGRESO DE LA UNIÓN.

“Establezcamos un Congreso que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo. Ellos entonces gobernarán con la dulzura de padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos uso libre de las riquísimas producciones de nuestros feraces países y, a la vuelta de pocos años, disfrutarán los habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este vasto continente.”⁵⁵

Miguel Hidalgo y Costilla 1810.

En términos generales se le conoce al Congreso con sinónimos como: Poder Legislativo, Parlamento, Asamblea Legislativa, Cámaras Legislativas, Asamblea Nacional, etc. La Constitución de la República denomina al Poder Legislativo Federal como el órgano del Supremo Poder de la Federación que tiene como atribución predominante expedir leyes federales. A diferencia de los demás órganos del Supremo Poder Federal, a este órgano se le debe reconocer en especial la relevancia política, debido al carácter de representatividad que éste posee.

Para poder entender mejor la naturaleza de nuestro Congreso, y su composición analicemos brevemente los sistemas existentes, el Unicameral y el Bicameral.

⁵⁵ Manifiesto de Miguel Hidalgo y Costilla en el que propone la creación del Congreso Nacional. Guadalajara, 15 de diciembre 1810, Archivo General de la Nación.

Unicamaral.- En este sistema el órgano legislativo se compone de una sola cámara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación. En México predomina este sistema en los órganos legislativos locales (Estados y Distrito Federal).

Bicamaral.- *“Ésta se distingue por integrar el órgano legislativo con dos cámaras o asambleas que tiene diferentes atribuciones y representación política”.*⁵⁶

En Estados federales, como México, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza, existen dos asambleas, donde la Cámara de Diputados representa los intereses del pueblo o de la nación y la de Senadores que representan los intereses de los Estados o provincias.

La composición de nuestro órgano legislativo reside en un Congreso que recibe distintas denominaciones: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación. En su organización se establece el bicammarismo, al ser establecido así en el artículo 50 de la Constitución que a la letra dice:

“..Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

La Cámara de Diputados.- Desde el nacimiento del Estado, esta asamblea ha sido dotada por la particularidad de la representación más posiblemente pura de lo que en cuestiones ideológicas, culturales y populares una nación pueda poseer, con la única intención de concentrar en un órgano colegiado la determinación y voluntad de un pueblo representado en una estructura

⁵⁶ SÁNCHEZ Bringas Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa, México 1995, Pág. 401.

fundamental para la toma de decisiones, las cuales repercuten en todo el país o nación. La principal facultad de un órgano de estas características es la creación de leyes generales para todos.

La integración de la Cámara de Diputados es de quinientos miembros que en estricto sentido debieran representar la nación. Su cargo debe durar tres años (Art. 51 Constitucional) y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato al de su desempeño.

De las quinientas personas que componen la Cámara de diputados, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales que resultan de dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales denominados uninominales; ya que de ellos se elegirá un solo cargo de diputado federal. Doscientas de las quinientas son electas por el principio de representación proporcional (Art. 52 Constitucional) donde a través de listas regionales que se aplicarán a las circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional (Art. 53 Constitucional).

La Cámara de Senadores.- Se le conoce igualmente como Senado de la República y otras veces como Cámara de los Estados. A este órgano se le atribuye que impone a sus integrantes la representación de los intereses de los Estados y no de la población; por ello las entidades federativas tienen el mismo número de representantes sin importar la dimensión territorial ni poblacional.

La composición de esta cámara lo establece el artículo 56 constitucional, que a letra dice:

“..Artículo 56.- la cámara de senadores se integrara 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 formula 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.”

2.1.2. DISTRITOS UNINOMINALES.

La denominación Uninominal y Plurinominal se refiere a la interpretación del cómputo o valoración de votos que se realiza en un Distrito Electoral.

Andrés Serra Rojas define al Distrito Electoral como “...una de las porciones de territorio en que se divide un país a efectos electorales...”

“En nuestra Doctrina y normativas electorales clásicas, equivalía a demarcación uninominal, dejándose la palabra circunscripción para designar a las de carácter plurinominal. Hoy día no obstante, se ha perdido en gran medida dicha distinción, pues la doctrina habla indistintamente de distrito y de circunscripción...”⁵⁷

Y de igual forma:

“Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, electorales o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos.”⁵⁸

⁵⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS, Ob.Cit. Págs. 361 y 362.

⁵⁸ Idem. Pág. 362

El artículo 53 Constitucional define al Distrito Electoral Uninominal como *“la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales”*, la que será: *“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, son que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.”*

Por lo tanto, el territorio nacional se divide en 300 distritos electorales uninominales distribuidos conforme a la densidad poblacional respecto a la información censal más reciente (artículo 141 del Código Federal de Procedimientos Electorales), de los cuales habrá de elegirse democráticamente un representante a la Cámara de Diputados.

2.1.3. DISTritos PLURINOMINALES.

Cabe hacer la precisión de que nuestra ley hace una ligera distinción entre el Distrito Uninominal y el Distrito Plurinominal, refiriéndose a este último como Circunscripción Electoral, la cual se refiere a la división territorial para la asignación de miembros al Congreso General de la República por el principio de Representación Proporcional. Así lo refiere para los fines de nuestro trabajo los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Art. 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.”

“Art. 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.”

Los principales elementos para la asignación de representantes al Congreso por el sistema de la representación proporcional son las siguientes:

- a) La República Mexicana se divide en cinco circunscripciones plurinominales (Art. 53 Constitucional).
- b) Para que a un partido político se le registren las listas para diputados de representación proporcional, es menester que compita con cuando menos doscientos candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa (Art. 54, Frac. I, Constitucional).
- c) Para que se le asignen diputaciones de representación proporcional, debe haber obtenido cuando menos el dos por ciento de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (Arts. 54 Frac. II Constitucional y 12 Cofipe).
- d) La asignación se hace considerando el orden en que aparezcan registrados los candidatos plurinominales en las listas inscritas por cada partido político en cada una de las cinco circunscripciones. (Art. 54, frac. III Constitucional).

La dimensión de las proporciones de representantes para el fin de un Congreso representativo es la que ponemos en tela de juicio. ¿Qué tanto se ha evaluado la necesidad de la cantidad y eficacia en la asignación de representantes por el principio del RP?. La dirección que toma nuestro trabajo de investigación tiene como fin contestar esta interrogante.

2.1.4. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Como mencionamos en el capítulo que antecede, el sistema de representación proporcional como un “sistema” presenta dos puntos de vista dignos de remarcar: el sociológico y el político. El primero que por definición una mayoría presupone la existencia de una minoría en una sociedad y el segundo partiendo de la idea de que nuestro derecho positivo ha fijado un sistema mixto; es decir, el Sistema de Mayoría (para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa) y el Sistema de Representación Proporcional (para la elección de integrantes al congreso por el mismo principio).

Debemos entonces encontrar la lógica del legislador para haber concluido que la opción era materializar su intención en una ley que diera cabida a partir la representatividad en dos a la minoría. De la primera no tenemos duda de su alcance, pues directamente el elector es quien decidirá mediante su voto mayoritario quien deberá de representarlo en el Poder Legislativo; sin embargo en el segundo su elección es indirecta.

En un sistema democrático como el nuestro, en el caso en particular de la Cámara de Diputados se pretende dar prioridad a la voluntad de la mayoría, otorgando superior número de representantes a la elección directa de 300 Diputados, mientras que al principio de la representación proporcional otorga 200 Diputados, pero estos 200 diputados que no fueron electos directamente por el electorado, entonces ¿a quién pretenden representar?

Alberto Castillo del Valle nos contesta en su definición con respecto a la RP.

“El sistema electoral de representación proporcional, es aquel sistema en que el cargo de elección popular se confiere a partidos políticos que han obtenido una significativa votación en la jornada electoral; merced a este sistema, las minorías ciudadanas se ven representadas en los órganos de gobierno. Este sistema tiende a permitir que quienes coinciden en ideales y han depositado en urnas votos en forma copiosa, pero no obtienen la mayoría simple o relativa, asuman cargos para que desde ellos defiendan su ideología, postura, planteamientos, etcétera. Por tanto, este sistema electoral consiste en la posibilidad de que candidatos de partidos políticos que no obtuvieron el triunfo por medio de la mayoría de votos, integren órganos de gobierno, merced a que una minoría de ciudadanos han apoyado la plataforma electoral que representa el candidato respectivo, con lo que se permite que las minorías estén representadas ante los órganos legislativos.”⁵⁹

Sin lugar a dudas la intención es dar cabida a las minorías representadas en el Congreso; sin embargo, sería imperdonable dejar tan a la ligera la calificación y relevancia de ésta; entonces, para trascender en la crítica del punto necesitamos de las siguientes aportaciones.

Raúl Cardiel Reyes apunta:

“El principio mayoritario no se identifica en modo alguno con el dominio absoluto de la mayoría, o dictadura de la mayoría sobre la minoría, y si bien la mayoría admite la existencia de una minoría, el derecho de aquélla implica el derecho de existencia de la minoría. El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aún cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Excluir a una minoría de la creación del orden

⁵⁹ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.Cit. Pág. 39.

jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aún cuando la exclusión fuese decidida por una mayoría.

*Si la minoría no es eliminada del procedimiento por el cual se crea el orden social, la minoría conserva siempre la posibilidad de influir en la voluntad mayoritaria. De esta manera es posible evitar, en cierta medida, que el contenido del orden social determinado por la mayoría se encuentre en oposición absoluta a los intereses de la minoría. Este elemento es característico de la democracia.”*⁶⁰

Sin embargo Giovanni Sartori opina:

“La mayoría que se trate puede ser absoluta (por lo menos de 50.01%) o relativa, una pluralidad, esto es, el mayor número de votos. En cambio, si bien es cierto que en todos los sistemas proporcionales se transformaban los votos en curules según “alguna proporción”, ésta varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta; es decir, muy desproporcionada.”

*“Pero la auténtica dificultad al dividir todos los sistemas electorales en pluralistas o proporcionales estriba en que las dos designaciones no son simétricas. Cuando decimos pluralidad indicamos un solo criterio electoral (el que obtiene más votos gana todo), mientras que la “representación proporcional” sugiere inevitablemente un resultado proporcional: un organismo representativo que de alguna manera refleja las “proporciones” en que se distribuyeron los votos. Siempre hacemos la advertencia de que la representación proporcional puede ser muy poco representativa. Aún así, cuando decimos que un sistema es proporcional, suponemos que debe existir una relación directa entre los votos y los escaños.”*⁶¹

⁶⁰ CARDIEL Reyes Raúl, Ob.Cit. Pág. 341

⁶¹ SARTORI Giovanni Ob.Cit. Pág. 16.

Para efectos de nuestro trabajo de investigación, las opiniones opuestas antes expuestas son acertadas, pues la primera asume la necesidad de la coexistencia proporcional de la minoría con la mayoría, mientras que la segunda evidencia la imperfección de la proporcionalidad de la representación de las minorías; máxime si la calificación de ésta es vaga e imprecisa, pues si en un intento objetivo tratásemos de clasificar las minorías en nuestro país, nos quedaríamos en un concepto tan corto que de ningún modo nos alcanzaría para justificar el tremendo espacio reservado para la representación de nuestras minorías en el Congreso.

Lamentable situación es ésta, que al no encontrar al menos una minoría real como la indígena, nos lleva a la inexorable conclusión que el espacio de la representación proporcional únicamente existe para concesión de espacios políticos y nunca con la intención de representatividad, viciando este principio. Esto se refleja en un lastre funcional para el eficaz desempeño del órgano legislativo.

Pero pasemos a estudiar la forma en la que nuestra legislación comprende la Representación Proporcional.

El artículo 54 de la Constitución establece:

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

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

- II. *Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*
- III. *Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.*
- IV. *Ningún partido político podrá contar con más de 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.*
- 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.”

Por lo anterior nos podemos dar cuenta que al partido que haya obtenido la mayoría de los votos en las urnas, también se le asignan diputados o senadores por el principio de la representación proporcional, en relación al porcentaje de votos obtenidos y al número de curules por repartirse bajo este sistema, aún cuando se regula una limitante en cuanto al máximo de diputados por un partido pueden integrar la cámara 300 diputados por ambos sistemas (Art. 54, frac. IV const.).

Así también la distribución de curules por el principio del RP es limitativa para los partidos que no hayan obtenido el margen del 2% de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (Art. 54 frac. II). Es aquí cuando encontramos el error legislativo en esencia, pues estamos frente a un sistema electoral que otorga la posibilidad de que candidatos de partidos políticos que no obtuvieron el triunfo por medio de la mayoría de sufragios emitidos integren órganos de gobierno, bajo el esquema de que, una minoría de ciudadanos ha apoyado una plataforma electoral y NO una minoría calificada o claramente establecida con una ideología igualmente definida. Pues en este tenor, siempre, independientemente del partido político o candidato que se trate, siempre habrá una minoría, si se le considera tan vagamente como en nuestra legislación a este grupo, al considerar al o los perdedores como minoría.

No dudamos del alcance del principio de RP; de lo que dudamos es de su regulación y de los espacios para ésta, pues sin ella estaríamos hablando de una dictadura de las mayorías, lo que nos llevaría a la inevitable debacle política como la que habitó este país por más de 75 años. Sin embargo, el espacio reservado para las minorías protegidas por el principio del RP está

desfasada, exagerada, urgiendo una necesaria reforma a fin de ajustar los espacios de la movilidad política de nuestros órganos de gobierno.

Por lo tanto en nuestros días, la representación proporcional implica que en determinados órganos de gobierno colegiados como lo es la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Legislatura estatal o Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como Regidores de los Ayuntamientos, sus integrantes estén constituidos en un porcentaje de acuerdo a una proporción de votos.

La elección por el principio de representación proporcional, se basa en los elementos de la elección denominados *cociente natural*, el cual es resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número de curules por repartir, según lo establecen los Arts. 13.1 inciso a, 13.2, 18.2 inciso a y 18.3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El *resto mayor* es el remanente más alto entre los restos de votaciones de cada partido político una vez realizada la distribución de curules mediante el cociente natural, según lo establecen los Arts. 13.1 inciso b, 13-3, 18.2 inciso b, y 18.4 de la misma ley.

De lo anterior concluimos las doscientas curules otorgadas al principio de representación proporcional, se determinan dividiendo el número de diputaciones por asignar entre el número de votos emitidos (cociente natural), otorgando a los partidos que alcancen ese cociente natural tantas diputaciones según correspondan. El sobrante se asignará a los partidos que aún tengan votos a su favor, de mayor a menor número, haciendo hincapié en que éstos se otorgan al partido político que refrende su representatividad en sufragios y no a los candidatos. Es por esto que a los diputados o senadores electos por este principio se les denomina “de partido”.

La asignación de representantes se hará considerando el orden en que aparezcan registrados los candidatos plurinominales.

COCIENTE NATURAL: es la operación aritmética mediante la cual se divide la votación nacional emitida, entre doscientos diputados de representación proporcional. Art. 13.2 Cofipe.

RESTO MAYOR: es el remanente más alto entre los restos de la votación correspondiente a cada partido político. Se presenta solamente después de que se ha hecho la asignación de diputados por ese principio, tomando como base el cociente natural, Art. 13.3 Cofipe.

2.1.5. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La responsabilidad de que el ejercicio del poder se convierta en una responsabilidad ciudadana, recae en estos organismos.

*“En política, son los medios los que deben justificar el fin”.*⁶²

*“En Política se trata de crear instituciones, leyes, formas duraderas de administración... Mecanismos delicados que se estropean fácilmente o nunca funcionan del todo como se esperaba”.*⁶³

Mientras que el ritmo natural de esta investigación nos compele a tratar con delicadeza la importancia de las instituciones electorales, es ésta quizá, la que debiera atrapar nuestra atención como una figura elemental de acceso al poder. Así también resulta necesario detallarla como el semillero ideológico que enarbole los proyectos y deseos de lo que la sociedad pretende ser, no por nada un partido político es el único y eficaz medio para alcanzar el poder político de acuerdo con un modelo de organización social y económica.

La existencia de los Partidos Políticos es una característica de las sociedades parlamentarias o pluralistas. Los diversos partidos representan distintas

⁶² CAMUS Albert, *Obras Completas*, Traducción; Federico Sainz, México 1963-1965.

⁶³ SAVATER FERNANDO, Ob.Cit. Pág. 12.

opciones de programas entre los ciudadanos que eligen a sus representantes; estos programas plantean soluciones a problemas concretos, partiendo de la ideología que a cada partido le interesa y defiende.

García Pelayo define a un Partido Político como:

“Grupo de personas organizado con el fin de ejercer o influenciar el poder del Estado, para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general”.

Mientras que Lucas Verdú lo define como:

“Una agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa político, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado”.

E igualmente complementando señala:

“Los Partidos Políticos son asociaciones que adoptan una concepción general comprensiva de la vida del Estado, en todos sus aspectos, y tienen a aplicarla. La existencia de partidos políticos implica el hecho que supone notable avance en la vida civil de transferencia de la lucha política del plano puramente fáctico, brutal, al plano de las relaciones jurídicas, de tal suerte, que así se legitima aquella competición política y supera la facción o secta convirtiéndola en partido.”⁶⁴

Qué delgada diferencia existe en el presupuesto legal y en el hecho de que tenemos Partidos sin ideología y rumbos definidos que tan sólo persiguen posicionarse políticamente con el pequeñísimo margen que la ley les permite, pero que les otorga facultades políticas enormes donde su misión muchas

⁶⁴ SERRA Rojas Andrés, Ob.Cit Pág. 828

veces se convierte en cuasi empresas mercantilistas que negocian con su posición privilegiada.

En ese mismo tenor Lucas Verdú opina:

“Los partidos políticos no son meras agrupaciones electoralistas, transitorias, a veces constituidas por coaliciones de partidos como frentes populares, frentes nacionales, etc. Sino que son organizaciones estables cuyos propósitos y funciones proceden a la competición electoral y la continúan.”⁶⁵

De la trascendencia de ser el único puente entre la sociedad política ideológicamente organizada, surge la importancia de estas instituciones, pues el Partido Político en sí, constituye igualmente un canal de comunicación entre la estructura social y el poder político organizado, que simplifica, reúne y coordina los intereses y las opiniones a que nos hemos referido. Todos estos conceptos ponen en inmediato manifiesto el fin preponderante, el cual es la posesión y el ejercicio del poder político organizado.

En nuestro país la existencia del multipartidismo pareciera ser una aberración a nuestro sistema político nacional, cuando lo que en realidad es (y pareciera ser mucho más simple), un resquicio legal que permite la vulgarización y el vicio de estas instituciones convirtiéndolas en pifias de lo que el espíritu del legislador quiso plasmar en la ley.

En un principio quizá pudo haber permitido y fomentado la creación de Partidos Políticos, con la única intención de promover la oposición para legitimar al único Partido hegemónico por esas fechas. Sin embargo una de las principales características de la Ley es que debe encontrarse en todo momento regulando conductas actuales; por lo tanto, la legislación actual responde a una necesidad de algún momento en nuestra vida política y social, pero sin una modificación

⁶⁵ SERRA Rojas Andrés Ob.Cit.,. Pág. 831.

urgente, nos ha llevado a la debacle de la estructura institucional política y electoral, conduciéndonos a una indigestión de instituciones chatarra en el plano de las alternativas partidistas.

Entonces pues, la existencia de partidos minoritarios ratifica el hecho político de la polarización de éstos, los cuales inevitablemente se convierten en ayuda o complemento de los grandes partidos contrapuestos.

Resulta lamentable ver cómo de la oligarquía pura y absoluta, de un Partido Político dominante, pasemos a la proliferación de partidos amorfos y típicamente inestables que únicamente surgieron para incentivar al partido único.

Al respecto el notable politólogo Giovanni Sartori apunta:

“Con respecto al caso de los partidos sin importancia, sólo diremos que la atrofia partidista deja al sistema político con un vacío que se manifiesta en innumerables agregaciones fallidas a lo largo de la construcción vertical de la democracia”

“En un sistema de gabinete, la disciplina es racional, pero también puede ser obligatoria en caso de necesidad; en los parlamentos con varios partidos muy distintos ideológicamente (sistemas partidistas polarizados) algunos partidos están cohesionados, mientras que otros son disciplinados... porque en un ejército indisciplinado no puede prevalecer contra uno disciplinado y así sucesivamente”.

“Decía antes que la disciplina partidista presupone un partido sólido. Pero, ¿qué tipo de solidez es a la que me refiero en este asunto? La cuestión depende de las condiciones que ponen al partido por encima del miembro, es decir, que le permiten al partido dominar y condicionar la conducta de sus miembros. Como

*aquí se trata de individuos que compiten por un cargo político de elección, el problema se reduce a saber si un miembro del congreso puede elegirse por sí solo, o si su elección depende decisivamente del apoyo de su partido. En el primer caso el partido no tiene control; en el segundo tenemos al partido sólido. Diría que un partido puede disciplinar a sus miembros si cumple algunas de las siguientes condiciones a) la existencia de una organización partidista desde los niveles directivos hasta las bases b) que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y que no llegue directamente al candidato”.*⁶⁶

En la misma medida que urjamos un Partido Político estable, igualmente debemos establecer las bases de un partido fuerte; ya que éste no sólo debe ser capaz de dar el apoyo de los votos que controla, sino que también debe ser un partido estable en el sentido de que más o menos mantenga su presencia en el parlamento; es decir, el mismo número de sus miembros parlamentarios en sucesivas legislaturas. De lo contrario no tendría mucho sentido tener representantes que voten disciplinadamente si poco después se les cambiara con facilidad la frecuencia ideológica.

Por la importancia de estas instituciones no podemos parar. Pero quizá para resaltar un poco más su necesidad, diremos que en la medida que un gobierno dependa de un congreso o parlamento, estos últimos dependerán de un partido; así entonces, un partido de la democracia, y de la misma manera, la fortaleza de una democracia recae en el parlamento o en un congreso y finalmente todo lo anterior dependerá igualmente en gran medida de la disciplina al votar de conformidad con los lineamientos de cada partido.

Finalmente como último concepto de esta Institución citaremos a Alberto Castillo del Valle que lo define de la siguiente forma:

⁶⁶ SARTORI GIOVANNI, Ob.Cit. Pag. 205 y 207.

*“Un partido político es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social. El partido político es una persona moral de Derecho político o electoral, que adquiere la calidad de gobernado frente a los órganos de gobierno del Estado”.*⁶⁷

Por su parte el artículo 41 Constitucional los define como: “entidades de interés público”.

La constitución de estas entidades políticas requiere ciertos requisitos legales indispensables para su existencia. El primero de ellos es el Registro, el cual es la condición que se impone a los ciudadanos para poder intervenir en los procesos electorales como competidores, a través de la postulación de candidatos a cargos de elección popular Art. 21.3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El registro de partidos políticos se lleva ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral Art. 92.1 inc. K COFIPE., debiendo presentar los siguientes documentos a fin de recibir el registro Art. 24.1 COFIPE.

1. Declaración de Principios.
2. Programa de acción, el cual debe ser congruente con la declaración de principios.
3. Los estatutos que normen sus actividades, estatutos que deben estar apegados a la declaración de principios.

Conjuntamente a lo anterior, deben mostrar que cuentan con tres mil afiliados en por lo menos diez entidades federativas o trescientos afiliados en por lo menos cien distritos uninominales. En ambos supuestos, se refieren a treinta mil

⁶⁷ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.Cit. Pág. 71.

afiliados al mismo sin que en ningún caso el número de afiliados pueda ser inferior al 0.13 por ciento del Padrón Electoral Federal utilizando en la elección federal ordinaria anterior a la fecha de solicitud del registro.

Por otra parte, la declaración de principios es el documento que elaboran los partidos políticos en donde vierten sus objetivos y finalidades de índole política, jurídica, social y económica. El motivo de esta declaración es la creación de una organización política que a su vez esté sujeta a ésta, amén de inscribirse en ella las obligaciones que el Partido Político contrae, frente al gobierno del Estado.

En esas condiciones, puede decirse que la declaración de principios es la esencia e ideología del Partido Político mismo.

De acuerdo al artículo 25.1 del COFIPE la declaración de principios debe contener los siguientes apartados:

- a) La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La obligación de respetar las Leyes e instituciones que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los Principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule ese partido.
- d) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a una organización política internacional
- e) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo haga depender de las entidades o partidos políticos extranjeros.
- f) La obligación de no solicitar apoyo económico, político o propagandístico proveniente del extranjero.
- g) La obligación de no solicitar apoyo económico, político o propagandístico proveniente de ministros de cualquier religión o secta.

- h) La obligación de no solicitar apoyo económico, político o propagandístico proveniente de asociaciones y/u organizaciones religiosas e iglesias.
- i) La obligación de no solicitar apoyo económico, político o propagandístico proveniente de cualquier persona de las que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe que financien a un partido político.
- j) La obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente del extranjero.
- k) La obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de asociaciones y/u organizaciones religiosas e iglesias.
- l) La obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de asociaciones y/u organizaciones religiosas e iglesias.
- m) La obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de cualquier persona de las que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe que financien a un partido político.
- n) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos.
- o) La obligación de conducir sus actividades por la vía democrática.

Ahora bien, otro punto fundamental en la existencia de un partido político son sus Estatutos, los cuales representan los lineamientos que han de ser observados por los militantes o afiliados a un partido político, a efecto de hacer posibles sus actividades y cumplir con sus fines, amén de lograr obtener éxito en la consecución de los mismos. Por lo tanto, los estatutos representan la legislación interna de un partido, estableciendo las bases y normas a las cuales tendrán que sujetarse sus miembros o afiliados a este instituto político.

La ley establece que los estatutos deberán ser congruentes con la declaración de sus principios y en los cuales se establecerán, cuando menos, los puntos señalados en el Art. 27 del COFIPE.

- a) Cuál es la denominación de partido.
- b) Cuál es su emblema.
- c) Qué colores caracterizan y diferencian de los demás partidos políticos.
- d) Señalarán el procedimiento de afiliación del militante.
- e) Determinarán cuáles son los derechos de los militantes, entre los que deben destacar la posibilidad de participar personalmente o por medio de delegados, en asambleas convenciones, así como poder integrar los órganos directivos del partido.
- f) Prevendrán las obligaciones de sus afiliados.
- g) Cuáles son los procedimientos democráticos para la interacción y renovación de los órganos directivos del partido político.
- h) Señalarán las funciones, facultades y obligaciones de los órganos directivos del partido.
- i) Establecerán las normas para la elección democrática de sus candidatos.
- j) La obligación de presentar una plataforma electoral para cada campaña política, la cual deberá estar apegada a su declaración de principios y programa de acción.
- k) La obligación de que sus candidatos sostengan en sus campañas la plataforma electoral formulada por el partido político.
- l) Las sanciones que han de imponerse a sus militantes, por infringir sus estatutos.
- m) Los medios de defensa que tengan a su alcance sus militantes, cuando se les exija responsabilidad.
- n) Los procedimientos para exigir responsabilidad a sus afiliados.

Igualmente como alcanzamos a entender en los objetivos de un partido político, entre éstos encontramos el programa de acción, el cual es el documento en

donde se contienen inscritas las bases y fundamentos sociales, jurídicos, políticos y económicos de un partido político. El programa de acción se traduce en la forma en la que el partido habrá de interactuar con la sociedad para alcanzar sus fines; es decir, su declaración de principios y su objetivo principal: permitir que sus afiliados ejerzan el Poder Público.

Así la ley señala que este documento deberá contener los aspectos relacionados con los puntos señalados en el Art. 26 del COFIPE.

1. Realizar los postulados enunciados en su declaración de principios.
2. Alcanzar los objetivos que el partido se haya trazado en la declaración de principios.
3. Proponer las políticas que se consideren necesarias para resolver los problemas nacionales.
4. Formar política e ideológicamente a sus afiliados, bajo el respeto que debe profesar a sus adversarios, así como a sus derechos en la lucha política.
5. Preparar a sus militantes para que participen en los procesos electorales.

Por último el elemento restante para la constitución de estas instituciones es; la Plataforma Electoral, la cual consiste en el proyecto y sustento ideológico y de trabajo para que cada proceso electoral, el cual es formulado por cada partido político, en el que sostiene sus ideales para el proceso electoral en que participa, fundado en sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, con base en la cual sus candidatos gobernarían, para el caso de obtener el triunfo en cada contienda electoral respectiva.

En relación a la plataforma electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula los siguientes puntos:

- a) Que entre las bases del estatuto de un partido político, debe contenerse una cláusula que se refiere a la obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que ese instituto político participe; plataforma que estará sustentada en su declaración de principios y en su programa de acción. (Art. 27.1 COFIPE).
- b) Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la función de registrar las plataformas electorales que presenten los partidos políticos en relación a cada proceso electoral. (Art. 82.1 COFIPE).
- c) Que para obtener el registro de sus candidatos a todo cargo de elección popular, el partido político respectivo debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos han de sostener a lo largo de las campañas políticas. (Art. 176.1 COFIPE).
- d) Que la plataforma electoral debe ser presentada para su registro ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. (Art. 176.2 COFIPE).

Por último, no está de más reiterar que estaremos más cerca del país que todos deseamos en el momento en que nos convirtamos en una nación de Instituciones sólidas, en donde no sea la voluntad de un hombre la que defina la dirección que deba tomar el país, sino que sea la voluntad de una nación la que guíe el destino cierto que las Instituciones indiquen.

2.1.6. DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES.

Al igual que los partidos políticos existen otras personas morales que intervienen en asuntos políticos. Estas organizaciones están conformadas por ciudadanos y se les denomina de acuerdo a la ley como Agrupaciones Políticas o Asociaciones Políticas (llamadas así en algunas entidades federales).

Estas entidades u organizaciones políticas no tienen los mismos derechos que los otorgados a los partidos políticos. Entre éstos el de poder participar en el proceso electoral a través de la postulación de candidatos, aún cuando pueden

asociarse con partidos políticos para que éstos soliciten el registro de los mismos como candidatos de este instituto político.

Sin embargo el alcance de estas agrupaciones va más allá que un apoyo menor al que representaría una coalición o a un partido político en sí. Para poder aclararlo establezcamos su definición.

Alberto Castillo del Valle las define como:

“Agrupación Política es la persona moral de Derecho Político o Electoral, que constituye una forma de asociación ciudadana para participar en la vida política del país, que tiene reducidos sus derechos políticos”⁶⁸

Así pues las define el artículo 33 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales;

“Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.

La importancia de las agrupaciones políticas las establece la misma ley en su artículo 33 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales,

- a) Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática nacional.
- b) Coadyuvar al desarrollo de la cultura política en México.
- c) Crear una opinión Pública mejor informada.

Luego entonces, podemos percatarnos que la verdadera finalidad e importancia de las agrupaciones políticas es la de colaborar en el sano desempeño de la vida y cultura política de un país; es decir, actividades propias de cualquier institución política con la diferencia de que no tiene como fin alcanzar el poder

⁶⁸ CASTILLO Del Valle Alberto, Ob.Cit. Pág. 93.

político. Si bien una agrupación o asociación política puede en un momento dado aspirar a convertirse en un partido político, antes tendrá que tener trabajo de dimensión social que avale la existencia de éste.

De lo anterior igualmente podemos dar cuenta de que la limitación y restricción a la proliferación de Partidos Políticos sin verdadera representación, recae en estas organizaciones. Ya que si una asociación política tiene una intención política real, cuenta con este espacio donde el trabajo político madure y establezca un vínculo con la sociedad, para que en estas agrupaciones exista cabida a tan diversificada tendencia política que repercuta en una cultura política sana y verdaderamente democrática.

2.2. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL RESTO DEL MUNDO.

2.2.1. FRANCIA.

El sistema gubernamental francés es una República semipresidencialista, basada en la Constitución promulgada en octubre de 1958 por iniciativa del general Charles de Gaulle. Este documento reduce el poder del Parlamento para destituir gabinetes y amplía la autoridad del presidente. La soberanía de la República recae en el pueblo francés, que puede ejercer su poder político a través de un parlamento de representantes, así como por medio de referéndums. El organismo representativo es bicameral; está compuesto por la Asamblea Nacional (577 diputados) y el Senado (321 miembros).

La figura del Presidente

El presidente de la República Francesa es la cabeza del Estado, y se elige por sufragio universal directo para un período de cinco años (el mandato presidencial se redujo de siete a cinco años, por referéndum, en septiembre de

2000). Puede ser reelegido sin limitación. Es el comandante en jefe de las Fuerza Armadas y dirige el Consejo Superior de la Judicatura, el Comité de Defensa Nacional y el Consejo de Ministros.

Es un jefe de Estado con poderes en el sentido jurídico y preciso del término. El texto constitucional proclama que el Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución, y mediante su arbitraje asegura el funcionamiento regular de los poderes constitucionales, así como la continuidad del Estado. Asimismo, garantiza la integridad del territorio y el respeto de los acuerdos y tratados.

La Constitución francesa distingue dos categorías de poderes del Presidente de la República: los poderes propios que ejerce personalmente y sin refrendo ministerial, y los poderes compartidos con el primer ministro y con otros miembros del gobierno.

Sus poderes propios son:

El nombramiento del Primer Ministro, que el presidente puede decidir solo, si bien dado el carácter parlamentario de otras instituciones, no puede ignorar las orientaciones políticas presentes en la Asamblea Nacional.- La convocatoria de referéndum legislativo, atribución derivada de su papel de árbitro entre el parlamento y el Ejecutivo.- La disolución de la Asamblea Nacional, dentro de su función de arbitraje y en la óptica plebiscitaria de las relaciones del Jefe de Estado y el pueblo, precedida por una consulta al Primer Ministro y a los presidentes de las Cámaras, cuya decisión no será vinculante.- La asunción de poderes excepcionales en caso de crisis, siempre que las circunstancias lo exijan y con una serie de condiciones formales.- Dirigir mensajes al Parlamento, que no dan lugar a debate parlamentario.- Nombramiento del Presidente del Consejo Constitucional y de tres de sus miembros.- Instar al Consejo Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley o tratado.

Respecto a los poderes compartidos con el primer Ministro y el Gobierno, son los siguientes: nombrar y cesar a los ministros a propuesta del Primer Ministro; revisar las Ordenanzas y los decretos aprobados en Consejo de Ministros; promulgar las leyes; solicitar una nueva deliberación de ley aprobada por parte de las cámaras; ejercicio del derecho de gracia y los poderes en materia de política exterior y defensa.

Modelos Políticos y sistema de partidos en la acción Presidencial.

A pesar de que en Francia se negaron a establecer un modelo de constitución parecido al régimen norteamericano, el General De Gaulle, conocedor de los males que aquejaban a las repúblicas precedentes concibió la revisión como un mecanismo para liberar al Presidente de la República de las garras de los partidos políticos que controlaban el parlamento y dotarle de una autonomía mucho mas independiente por medio de la legitimación proporcionada por el sufragio universal directo.

El Autor Alfredo Hidalgo en sus estudios apunta:

*“La reforma constitucional francesa de 1962 irrumpe en su desarrollo político para independizar la Presidencia de la República y otorgarle un resorte legitimador análogo al parlamento a fin de justificar una actividad política activa en manos del presidente”.*⁶⁹

Resulta entonces, que el alcance de esta reforma llevó a Francia a depender mucho menos de la polarización del multipartidismo en el parlamento paralizando su funcionamiento, situación muy parecida a lo que ocurre en nuestro país, con la salvedad de que no somos un gobierno parlamentario, lo que nos llevaría al caos por la parálisis y lentitud que impera en nuestro Congreso.

⁶⁹ HIDALGO Alfredo, Una revisión de la Nación Semipresidencial Finlandia y Francia 2 Modelos Semipresidencialistas Frente a Frente. Universidad de Cádiz, Barcelona 1996, Pág. 23.

A lo anterior Alfredo Hidalgo comenta:

“Si la fragmentación del sistema de partidos en Francia se hubiera conservado, fragmentación por otro lado muy posible si se tiene en cuenta la naturaleza de los enclaves de la sociedad francesa, ¿No habría acabado el jefe del Estado Francés por desempeñar un rol mas moderador, o si se prefiere menos partidista, en el ejercicio de su acción política a modo de monarca neutral por encima de las diferencias de los partidos?....

“...Junto a la ausencia de una mayoría parlamentaria que pudiera respaldar su actuación en la vida política que le predispone a una actividad neutral por encima de los partidos políticos, la dirección de la política exterior tras la segunda guerra mundial despolitizó aún mas la figura presidencial, enfatizando su posición como actor político neutral inmerso en las funciones constitucionales más importantes: garantizar la integridad territorial y la soberanía nacional por medio de la dirección personal de las relaciones internacionales.”⁷⁰

El establecimiento de un régimen Presidencial limitando la existencia del multipartidismo colaboró en que los principales actores políticos representados en partidos políticos establecieran un lazo más estrecho facilitando los acuerdos y las alianzas que respondieron al enclave socio-económico tradicional izquierda/derecha.

Un ejemplo de lo contrario diferente a lo que ocurre en nuestro país; como se vislumbra en el estudio de Alfredo Hidalgo, es Finlandia, donde no sólo se ha conservado su multipartidismo tradicional fragmentado, sino que también lógicamente ha permitido la irrupción de nuevas agrupaciones que fragmentan aún mas el espectro político Finlandés.

⁷⁰ Ibidem. Pág. 25.

*“En Francia, el escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas, denominado habitualmente SUMADT, ha permitido por el contrario garantizar la fabricación de sólidas mayorías parlamentarias. Tal y como su nombre lo indica, este régimen electoral ha limitado enormemente la representación de los pequeños partidos en beneficio de los tradicionales partidos gubernamentales: el RPR-UDF y el partido socialista. El Frente Nacional, por ejemplo, obtuvo en las elecciones de 1988 un 9’9% de los sufragios, lo que permitió alcanzar únicamente un solo escaño, mientras que en las elecciones de 1993, con un 12’6% de los votos no obtuvo ningún asiento parlamentario. Esta peculiar traducción contradictoria del régimen electoral es aún mayor si a los resultados electorales obtenidos por el FN les hubieran sido aplicados el sistema proporcional lo que le habría permitido obtener nada menos que 35 escaños. Este ejemplo viene a confirmar la afirmación inicial de que el modo de elección no responde a principios más o menos democráticos, sino a razones puramente políticas para la consecución de un resultado muy determinado, en el caso francés, la fabricación de una mayoría parlamentaria sólida que permita la estabilidad gubernamental durante el desarrollo completo del mandato electoral. Es obvio que este sistema electoral, junto al modelo inglés, constituyen un modo de régimen electoral que sacrifica la representación equilibrada por una garantía eficaz en la consolidación de una mayoría suficiente para gobernar. Este sistema electoral ha transformado de fondo el sistema de partidos francés permitiendo la agrupación de partidos políticos, según sus afinidades políticas, en dos grandes bloques, lo que ha exigido un reconceptualización, que desde 1980 vuelve a estar bajo redefinición debiendo al refraccionamiento con la emergencia del FN en 1984 y los verdes en 1989. no obstante, y sustancialmente, el sistema aunque modificado, sigue siendo el mismo, pues de seis partidos relevantes sólo el partido socialista y el UPF (RPR y UDF juntos) acceden alternativamente a los aparatos de gobierno”.*⁷¹

⁷¹ Ibidem. Pág. 25.

Por último la estructura política moderna en Francia ha repercutido en muchísimos avances que se traducen en el evidente progreso como nación, Francia es Hoy por hoy un modelo Político a seguir no sólo de Europa sino del mundo entero.

2.2.2. ALEMANIA.

La Federación (Bund) y los Estados federados (Länder). Estructura federal alemana: unión de pequeños territorios independientes.

Alemania se constituye en una República federal en la que se reconoce un poder autónomo a los estados federados y autonomía también a los distritos y a los municipios, exigiéndose la debida representación del pueblo en órganos elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto.

Integra unidades territoriales en una organización conjunta y existe un estatuto para los Estados miembros en el que se determinan sus derechos y obligaciones frente a la Federación.

La estructura territorial se compone de 16 de Estados miembros que poseen una Constitución propia que deberá respetar los propios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, así como los derechos fundamentales y la autonomía territorial. El Estado federal posee una estructura constitucional unitaria en cuanto que las constituciones de los Estados miembros están bajo los principios fundamentales que informan la Constitución federal.

Cada Estado miembro posee para su autogobierno un Ejecutivo (Gobierno) y un Legislativo (todos los Estados miembros han adoptado un Parlamento unicameral a excepción de Baviera que ha optado por uno bicameral).

Los Estados federados tienen derecho a legislar en todo lo que la Ley Fundamental no asigne a la Federación. Las competencias legislativas de la Federación y de los Estados federados estarán regidas por las disposiciones de dicha Ley relativas a la legislación exclusiva y a la concurrente.

La RFA es un Estado federal, democrático y social. Aunque no se asigna al Estado la cualidad de Estado de Derecho, esta exigencia sí se manifiesta en cuanto al ordenamiento constitucional de los Estados federados, por lo que debe entenderse que su fórmula unitaria es la de Estado de Derecho democrático y social.

- a) El Estado de Derecho exige una organización estatal en la que el poder se encuentre limitado por el Derecho a favor de la libertad y la justicia.
- b) Carácter democrático del Estado, reconocimiento de la soberanía del pueblo del que emana todo poder público y que lo ejercerá a través de elecciones periódicas, del referendo y por medio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Alemania se configura como una democracia representativa indirecta, en la que el pueblo no ejerce directamente el poder, sino a través de representantes elegidos periódicamente y de órganos estatales cuyos miembros son frecuentemente designados por estos mismos representantes del pueblo. Otro carácter democrático es la constitucionalización de los partidos políticos, a los que se encomienda colaborar en la formación de la voluntad política del pueblo. La creación de los partidos políticos es libre dentro del respeto a los principios democráticos, los partidos políticos que por sus fines o conducta de sus afiliados tiendan a desvirtuar el orden democrático o amenacen la existencia de la República serán inconstitucionales, decisión que, en su caso, deberá adoptar el tribunal Constitucional federal. Éste declaró inconstitucional al Partido Neonazi y al

Partido Comunista, aunque posteriormente han reaparecido de hecho y el Gobierno no ha iniciado acciones judiciales contra ellos.

El Presidente Federal es el Jefe del Estado de la República. Es elegido, para un mandato de 5 años con posibilidad de una reelección por la Asamblea Federal, compuesta por los miembros del Bundestag (Cámara Baja) y de un número igual de miembros elegidos por los Parlamentos de los Estados federados (Länder). El candidato, que es elegido por la Asamblea sin debate, debe obtener los votos de la mayoría absoluta de los miembros de dicha Asamblea. Si ningún candidato obtuviera esta mayoría en dos votaciones, será elegido aquel que obtuviera mayor número de votos en una tercera votación.

El parlamento alemán está compuesto por el Bundestag (Consejo Nacional) y el Bundesrat (Consejo Federal) y es bicameral. Aunque la composición y funciones del Bundesrat dotan a este modelo de peculiaridades que le hacen diferente a otros sistemas bicamerales. La diferencia más notable es que el Bundesrat no representa realmente a la población de los diferentes Estados federados, sino específicamente a los Gobiernos de los mismos.

EL BUNDESTAG.

a) Composición.

662 diputados, elegidos cada uno 4 años por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados no están sujetos a mandato imperativo. La mitad son elegidos en circunscripciones uninominales y la otra mitad mediante un sistema de escrutinio proporcional dentro de cada Estado federado, estableciéndose una barrera electoral que exige para participar en el reparto de escaños con fórmula proporcional haber obtenido, al menos, el 5% de los votos válidos en todo el territorio, (tres por ciento más de lo requerido en México). Cada elector dispone de dos votos; uno para votar candidato a la circunscripción uninominal que le corresponda mediante un

sistema mayoritario; otro para votar ala lista de un partido político dentro de su Estado mediante un sistema proporcional.

El cómputo: se determina en primer lugar el número de escaños que corresponden a cada fuerza política, del que se descuentan los que esta formación haya conseguido a través de la elección uninominal y el resto se le atribuyen según orden de lista. En el supuesto de que un partido obtenga más escaños en las circunscripciones uninominales que los que le correspondan según el cómputo final, conserva los escaños suplementarios.

Los diputados tienen reconocida inviolabilidad (salvo para las ofensas calumniosas) por los votos y manifestaciones realizadas en el Bundestag e inmunidad no pudiendo ser detenidos (salvo caso de flagrante delito) ni inculcados salvo con la correspondiente autorización de la Cámara.

b) Funciones.-

La Cámara que actúa en Pleno y en Comisiones, elige a su Presidente, Vicepresidentes y Secretario, aprobando autónomamente su propio Reglamento interno.

Función legislativa y la de designar al Canciller Federal. También exige la responsabilidad política del Gobierno mediante los procedimientos de la moción de censura constructiva y la moción de confianza.

EL BUNDESRAT.

a) Composición.-

El Bundesrat (Consejo Federal) es la Cámara a través de la cual los Estados federados participan en el proceso legislativo y en la administración de la Federación y también en lo relativo a la Comunidad Europea.

No es una Cámara de representación de los Gobiernos de los Estados federados, compuesta exclusivamente por miembros de estos Gobiernos que los nombran y los revocan libremente.

Cada uno de los Gobiernos de los Estados federados tiene en esta Cámara, al menos, tres votos. Los Estados con más de dos millones de habitantes tienen cuatro votos; con más de seis millones, cinco votos; y con más de siete, seis votos. Los Gobiernos de los Estados federados pueden enviar al Bundesrat tantos miembros como votos tengan reconocidos y los representantes votan uniformemente de conformidad con las instrucciones de sus respectivos Gobiernos.

b) Funciones.-

El Bundesrat aprueba su reglamento interno, elige a su Presidente por un año y toma sus decisiones, al menos, por mayoría de sus votos. Para los asuntos relativos a la Unión Europea, el Bundesrat pueden nombrar una Comisión de Asuntos Europeos, cuyas decisiones tienen la misma validez que si las hubiera tomado el Bundesrat.

Los miembros del Gobierno tienen el derecho y la obligación de asistir a las sesiones del Bundesrat y de mantener informada a la Cámara sobre los asuntos de su competencia.

Esta Cámara participa en la función legislativa de conformidad con lo establecido en la Ley Fundamental, aunque su oposición en la tramitación de una norma puede ser superada por el Bundestag (Cámara Baja) por mayoría de dos tercios de esta última Cámara, salvo en determinadas materias que, por afectar a intereses específicos de los Länder, no pueden ser obviadas de esta manera. En la tramitación de leyes que no requieren la aprobación del Bundesrat esta Cámara puede, oponer su veto con lo que obliga al Bundestag a alcanzar una mayoría absoluta para ligar la aprobación.

c) Las funciones del Bundesrat en el estado de emergencia legislativa.-

Exigencia de que sea esta Cámara la que autorice al Presidente Federal, previa solicitud del Gobierno, a declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el Bundestag rechace y que el Gobierno hubiera declarado urgente.

Si después de haberse declarado el estado de emergencia legislativa, el Bundestag rechaza nuevamente el proyecto de ley o lo aprueba en una versión inaceptable para el Gobierno, tal proyecto puede convertirse en ley con el sólo consentimiento del Bundesrat.

Un proyecto de ley puede convertirse en ley con la autorización del Bundesrat cuando dicho proyecto no haya sido aprobado por el Bundestag dentro de un plazo de cuatro semanas a contar desde su nueva presentación en la Cámara.

Este procedimiento no puede aplicarse a la modificación, derogación o suspensión, total o parcial, de la Ley Fundamental.

Igualmente puede aplicarse el estado de emergencia legislativa en el período en el que el Canciller se encuentre en funciones, permitiendo que un proyecto de ley pueda convertirse en ley según lo descrito anteriormente.

LA COMISIÓN MIXTA BUNDESTAG-BUNDESRAT.

Para coordinar sus actuaciones miembros de ambas Cámaras se integran en una Comisión Mixta, formada en sus dos terceras partes por miembros del Bundestag y una tercera parte por miembros del Bundesrat. El Bundestag designa a sus representantes en esta Comisión en proporción a la importancia de los grupos parlamentarios existentes en esta Cámara que, en ningún caso, podrán ser miembros del Gobierno federal. El Bundesrat envía a esta Comisión

a un representante de cada uno de los Estados miembros representados en el mismo que, curiosamente, no están ligados por mandato imperativo.

El Canciller y el Gobierno Federal.

El Canciller es elegido, sin debate parlamentario, por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal y debe obtener, al menos, los votos de la mayoría de los miembros de la Cámara, si no logra esa mayoría, el Bundestag podrá elegir, dentro de los 14 días siguientes a la votación, a un Canciller Federal por igual mayoría absoluta que deberá ser aceptado y nombrado por el Presidente Federal. Si el candidato no logra la mayoría absoluta podrá ser elegido por mayoría simple, pero, en ese caso, el Presidente Federal puede optar entre nombrar al candidato elegido con esta mayoría simple o disolver el Bundestag.

El Canciller propone al Presidente Federal el nombramiento y cese de sus Ministros y aunque es el Canciller el que fija y es responsable de las directrices de la política gubernamental, cada Ministro dirige su Departamento de manera independiente y bajo su propia responsabilidad.

2.2.3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Los orígenes.

El 4 de julio de 1776, las trece colonias en territorio americano se declararon independientes. Objetivo inicial: las necesidades de la guerra, común denominador a todas ellas y sin pretensiones de seguir unidas una vez terminara ésta. Sin embargo, un reducido grupo de personas opinaban de diferente modo, Washington, Franklin, Jefferso y Hamilton- siendo a ellos a quienes se debe en rigor la existencia de la Unión de los Estados de Américas.

Orígenes:

- Declaración de la Independencia (1776): Artífice Thomas Jefferson. Invocaba para la independencia de las colonias británicas las leyes de la naturaleza y de Dios, teniendo como objetivo el bien de la Humanidad. Todos los hombres nacen iguales y a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables, entre ellos: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.
- Artículos de la Confederación (1777): Era preciso formalizar los vínculos entre los 13 Estados de América. Lee había presentado un estatuto de confederación que elevó a un comité especial, discutiéndose en el Congreso y aprobándose, siendo ratificado por la mayoría de los Estados miembros.
- Constitución de los Estados Unidos de América (1787): En tiempos de paz urgía resolver problemas emergentes y defectos del sistema federal. Se convocó una convención en Filadelfia para revisar los arts. de la Confederación, adaptándolos a las nuevas exigencias, saliendo la Constitución de 1787.

Principios de la Constitución.

- a) Configuración de un Estado Federal: El federalismo americano, admite la coexistencia en un ámbito político de Estados particulares y de una autoridad central que se impone a todos. Reconoce la supremacía de la Constitución, tratados y leyes federales, por encima de las constituciones y demás leyes de los Estados miembros, atribuyendo derechos y deberes concretos a los Estados miembros, tanto en sus recíprocas relaciones como en de ellos con la Unión.
- b) Principio de democracia liberal: se refleja en el texto al plasmarse la democracia como idea en democracia, como técnica de formación de la voluntad del Estado.

Principios liberales:

- Derechos individuales.
- Estado de Derecho.

- División de poderes.
- Fuentes del Derecho Constitucional americano:

La Constitución y sus 26 enmiendas.

Las decisiones judiciales y jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Convenciones, usos y costumbres.

Presidencia y Características.

El Presidente es el titular del poder ejecutivo durante un plazo de 4 años, junto al Vicepresidente por igual periodo por más de dos mandatos. La figura del Presidente asume en sí la doble titularidad como Jefe del Estado y del Ejecutivo, adquiriendo una posición de predominio y liderazgo en la determinación de la orientación del Gobierno debido a la circunstancia de no haber sido elegido por el Parlamento, sino a través de una directa investidura nacional del cuerpo electoral. Ello conduce a una organización ejecutiva singular en la que no existe gobierno colegiado propiamente dicho, sino que el Presidente elige a sus propios asesores o secretarios, que, aunque no están contemplados en la Constitución, se implantó convencionalmente la costumbre de reunirse el Presidente con sus Secretarios de Departamento.

La relevancia de la figura presidencial en EE.UU. se manifiesta en dos esferas; de un lado, en que los poderes del Presidente han crecido en relación con los del Congreso, asumiendo gran ámbito competencial y, en segundo lugar, en que asume el papel de líder y conductor político del pueblo americano, adoptando, de alguna forma, una función de caudillaje.

Funciones del Presidente.

A) Funciones ejecutivas:

- Ejecución de las leyes.
- Nombramiento y separación de funcionarios.
- Dirección de la política.

- Mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Dirección de la política exterior:
 - Dirige las relaciones internacionales.
 - Recibe y acredita agentes diplomáticos.
 - Defensa de los ciudadanos americanos en el exterior y de los extranjeros en Estados Unidos.
 - Acuerdos internacionales.
 - Declaración de guerra.

B) Funciones legislativas:

- La sanción de las leyes.
- Derecho de veto, de carácter suspensivo de las leyes aprobadas por el Congreso, que podrá superar dicho veto mediante votación posterior con mayoría de 2/3. El veto de bolsillo consiste en dejar transcurrir 10 días, tras lo cuales el proyecto de ley se convierte automáticamente en ley, sin la firma del Presidente, este veto no rige en caso de expiración de mandato de la legislatura.
- Convocatoria del Congreso.
- Iniciativa exclusiva para la aprobación del Presupuesto.
- Dirige mensajes a las Cámaras.

C) Funciones judiciales:

- Ejerce el derecho de gracia, si bien limitado a los delitos contra las leyes federales y con exclusión de los "impeachements".
- Nombra a los miembros del tribunal Supremo.

Sistema de elección.

La elección se verifica por sufragio indirecto, a través unos compromisarios elegidos por el cuerpo electoral, quedando obligados ante el partido y el propio electorado a votar a un determinado candidato.

Aunque el sistema de elección sea formalmente indirecto, resulta directo en la práctica, al conocer los electores qué candidato a la presidencia va a ser votado por los compromisarios que se obligan ante el partido.

Fases del método:

- En cada Estado se designan los "electores presidenciales" que asistirán a las convenciones nacionales, en número igual al total de Senadores y Representantes que el Estado tenga derecho en el Congreso, no pudiendo ser elector ningún senador, representante o persona que ocupe un cargo remunerado de los Estados Unidos.
- Los dos grandes partidos, Republicano y Demócrata, ya han señalado antes a sus respectivos candidatos.
- En cada Estado de la Unión, el cuerpo electoral vota a los electores presidenciales o compromisarios, los cuales, en la sucesiva votación se limitarán a elegir a los candidatos propuestos por sus respectivos partidos.
- Votación por los compromisarios del Presidente de Estados Unidos (una papeleta para el Presidente y otra para el Vicepresidente).

Las dos primeras fases no están previstas en la Constitución.

El Congreso.

"Todos los poderes legislativos estarán confiados a un Congreso de los Estados Unidos, que estará compuesto de un Senado y de una Cámara de Representantes". El Congreso es; el conjunto del cuerpo legislativo que encierra en sí la dualidad clásica del Estado federal: una Cámara -la de Representantes- que representará la totalidad del pueblo de los Estados Unidos, y la otra Cámara -el Senado- que representa a los Estados miembros en cuanto personalidades autónomas.

La Constitución les atribuye el poder legislativo de la Unión. Pero prevé una cierta función legislativa por parte del Presidente, éste puede recomendar al Congreso la adopción de medidas que estime convenientes, así como a través

del veto suspensivo a la legislación que considere inoportuna. Igualmente el tribunal Supremo intervendría a través de la declaración de nulidad de una ley, por estimarla inconstitucional. Así lo que en principio contemplaba la Constitución como una estricta separación de poderes, la práctica constitucional ha mitigado, permitiendo una cierta colaboración de poderes en el legislativo.

Composición.

El Congreso Norteamericano se compone de dos Cámaras por una doble razón: el deseo de limitar y moderar la acción de una Cámara representativa, obligándola a una doble reflexión de sus actos, en dos asambleas de distinta naturaleza y en razón de la estructura federal de la Constitución.

A) Cámara de Representantes.-

Cada diputado ha de ser residente del distrito por el que presenta su candidatura (carácter localista). Hay una constante referencia al Estado particular. La Cámara está compuesta por miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diferentes Estados _proporcionalmente a su población respectiva. Edad mínima 25 años. Las calificaciones para ser representante vienen determinadas por la Constitución, mientras que las del elector las determina cada Estado, así como la fecha y los métodos electorales. El sufragio es universal en todos los Estados, en la mayoría de ellos directo, y, excepcionalmente, por convenciones de condados, municipios, etc.

Limitaciones:

- Los Estados no pueden restringir el sufragio por razones de raza, color o sexo.
- El Congreso podrá establecer o alterar por una ley las reglamentaciones electorales de los Estados, lo que da un derecho de vigilancia e inspección y le posibilita para tomar a su cargo, parcial o totalmente, la reglamentación electoral.

B) El Senado.-

Se compone de senadores elegidos a razón de dos por cada Estado. su mandato dura 6 años y se renuevan por tercios cada dos años. La elección se verifica por el pueblo de los Estados y el procedimiento depende de la legislación de los diferentes Estados. Edad mínima 30 años.

Diferencias:

- El mandato de los representantes dura 2 años, el de los senadores 6 (éstos adquieren más experiencia para dedicarse a los problemas de la política.
- El localismo de los representantes conlleva a una cierta mediocridad de la Cámara, los senadores representan circunscripciones más amplias.
- La Cámara de los representantes se renueva totalmente cada dos años, la del Senado lo hace por tercios, lo que permite mayor unidad y continuidad en su gestión.
- Esta unidad se refuerza con la consideración de que la Cámara de los representantes consta de 435 miembros, mientras que el Senado consta de 96.
- Las discusiones en los plenos de la Cámara de Representantes son puramente formales, las del Senado constituyen verdaderos debates políticos.

Consecuencias:

- 1) Mayor relieve del Senado, que está en condiciones de desarrollar una política más continua y efectiva que la Cámara de Representantes.
- 2) El país permanece más o menos desinteresado ante las sesiones de la Cámara de Representante; vibrando con las sesiones del Senado.
- 3) Aunque el Presidente puede eludir la acción del Senado en materia de relaciones internacionales, éste puede llamar la atención sobre estas materias a través de sus comisiones de investigación, instrumento para criticar la acción del ejecutivo. El Senado es el condicionante y freno más efectivo contra la posible tendencia al despotismo presidencial.

4) No obstante la Cámara de Representantes ha experimentado un incremento de poder en materia de política exterior, dado el desarrollo de los Convenios a costa de tratados y puesto que el único límite a tales Convenios es la negativa de créditos, lo cual compete al Congreso en su totalidad.

Organización.-

Sesiones. El Congreso deberá reunirse al menos una vez al año, y las sesiones darán comienzo a mediodía del 3 de enero, salvo que por ley se señale otra fecha; y no se disuelve hasta el 3 de enero del segundo año de sus funciones. El Presidente puede convocar en sesión especial tanto al Congreso como a una sola de las Cámaras, convocando ordinariamente al senado.

El quórum para poder deliberar es la mayoría de sus miembros. Ambas Cámaras aprueban su reglamento y examinan el mandato de sus miembros, que disfrutan de los mismos privilegios: inmunidad personal y libertad de palabra en el ejercicio de su función. Las Cámaras se reúnen en sesión conjunta para las siguientes actividades:

- Escuchar un mensaje presidencial.
- Recibir a una personalidad política extranjera.
- Realizar el escrutinio de la elección presidencial.

El Vicepresidente es también presidente del Senado, mientras que la Cámara de Representantes designa formalmente a su “speaker”, el cual, se encuentra en situación más condicionada a la Cámara, ejerciendo el presidente del senado su cargo de forma más objetiva que el “speaker”.

Comisiones: Comisiones permanentes y temporales. Son numerosas y compuestas por pocos miembros que son designados por la Cámara misma, en proporción a los partidos y preparación técnica de sus miembros. Son realmente las que domina todo el proceso legislativo. En 1946 se limitó el número, quedando 15 en el senado y 19 en la Cámara de Representantes.

Funcionamiento.-

La Constitución aplica el principio de división de poderes, sin embargo, a lo largo del texto constitucional se señalan competencias del Congreso una serie de materias no legislativas.

A) Poderes legislativos. Ambas Cámaras tienen el mismo significado, excepto en materia de legislación tributaria, que necesariamente ha de iniciarse en la Cámara de Representantes. En caso de conflicto entre Cámaras, se recurre al procedimiento de Comisiones mixtas; y en caso de subsistir las diferencias, el proyecto de ley se desestima.

Materias concretas sobre las que el Congreso puede legislar:

- Poderes fiscales.
- Poderes monetarios y crediticios.
- Regulación del Comercio interestatal e internacional.
- Poderes militares.
- Poder postal.
- Gobierno de los territorios, compartido con el Presidente.
- Poderes de organización judicial.
- Poderes varios.
- Poder suplementario, hacer todas las leyes precisas y convenientes para el uso de estos poderes.

B) Poderes no legislativos.

- Función constituyente.
- Acusación de altos cargos.
- Admisión de nuevos Estados.
- Declaración de guerra.
- Adquisición de nuevos territorios.
- Participación en el nombramiento de nuevos funcionarios y en la ratificación de tratados internacionales; en esta tarea sólo participa el Senado.

Los grupos de presión en el Congreso.

Importancia. Reflejada por su número, existen más de dos mil grupos de primer orden y decenas de miles de menor importancia. Verdadero significado: el papel que juegan en la realidad socio-política del país, al punto que se les ha llegado a denominar "el gobierno invisible" por su importancia en el proceso político de los Estados Unidos y porque su actividad escapa frecuentemente de los ojos del público. Más que a través de los partidos, la vida política americana está animada por los grupos de presión, son ellos los que animan a los partidos políticos.

Tales grupos han conseguido un alto nivel de organización tanto en su estructura interna como en su intervencionismo dentro de la vida política americana. Intervienen en la designación de candidatos; en las elecciones para la selección de éstos; a veces, en la redacción del programa electoral; en las elecciones definitivas para representantes y senadores; en el proceso legislativo, etc.; llegando a presionar al Presidente en su derecho al veto; así como, eventualmente, sobre el tribunal Supremo, sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de una ley.

Estos grupos no tienen vinculación a un partido determinado, apoyan a aquél que se compromete a la defensa de sus intereses.

Métodos. Aquellos capaces de influir sobre la opinión o sobre las personas individuales: la propaganda, la oferta de votos, aportaciones dinerarias al candidato o partido que apoye al grupo de presión en cuestión, etc. clasificación de triple ámbito:

- La presión sobre la opinión pública se ejerce a través de los medios audiovisuales y prensa, los más idóneos para llegar a las masas. Su actuación suele ser a nivel estatal y local.
- La presión sobre los partidos estará en consonancia con la financiación o ayuda económica que tales grupos hayan aportado. Esta acción es enorme

a nivel local, cuando un grupo de presión es dominante en la región de que se trate, en tales ocasiones puede decirse que el partido es el instrumento o medio de expresión del grupo. A nivel federal, las presiones se entrecruzan, quedando sometidos los diferentes partidos a los intereses de los distintos grupos.

- La acción sobre los gobernantes es más compleja y de doble signo. Por una parte lo calificaríamos método secreto si el gobernante queda sometido al grupo a través de un soborno, o cualquier otro medio de corrupción. En segundo lugar, un sistema de índole pública que tiene su reglamentación. El lobbying, que son las distintas organizaciones encargadas de mantener contacto, en el Congreso, con los hombres políticos y funcionarios. Un lobbyist será, pues, un agente o gestor de un grupo de presión, cerca de los legisladores del Congreso, y que cobra por su actividad.

La Organización de los Partidos Americanos: el Cuasi Partidismo

Análisis del bipartidismo.

Elementos integradores del sistema:

- Elementos socio-económicos: La pugna entre los intereses de clase aristocráticos y burgueses que cristalizan en la dicotomía aristocracia - fundada en propiedades territoriales- y burguesía comercial y financiera, proyectada en partidos conservadores y liberales. La revolución industrial sustituirá esta contraposición por la de aristocracia-burguesía, frente al proletariado.
- Elementos psicológicos: El elector prefiere que no se pierda su voto; y al comprobar que sus inclinaciones se acercan más a los partidos conservadores o a los socialistas, vota por una u otra alternativa, ya que comprueba que su sufragio emitido a favor de los liberales, en trance de desaparición, no serviría para nada.
- Factores nacionalistas y religiosos: Pueden multiplicar el número de partidos, pero finalmente quedan subsumidos, o al menos disminuidos.

- Procedimientos parlamentarios: Coadyuvan al esclarecimiento de la coyuntura política, polarizando la contienda en dos grandes formaciones competitivas.

Estos elementos han de combinarse con los sistemas electorales, que pueden operar frenando la multiplicación de partidos, en el caso del escrutinio a una sola vuelta, y con menos intensidad de los partidos más débiles.

También hay coaliciones permanentes entre los partidos: alianza de las derechas frente a las izquierdas, que determinan efectos muy semejantes a los del bipartidismo anglosajón.

En un sistema bipartidista, la estabilidad del gobierno dependerá del apoyo de la mayoría parlamentaria (en los sistemas presidencialistas, del presidente, elegido por el pueblo) por lo menos hasta las nuevas elecciones, a no ser que surjan crisis internas en el partido vencedor.

El bipartidismo produce los siguientes efectos:

1. Simplifica y aclara el juego político, en cuanto que determina un gobierno y una oposición.
2. Fortifica y estabiliza el gobierno, que puede así desarrollar su programa.
3. Impulsa a los ciudadanos a que concedan su voto a una u otra alternativa que representan, respectivamente, la conservación y el progreso.

Organización de los partidos americanos.

Los partidos de Estados Unidos no se fundan en la adhesión del mayor número posible de miembros, no son partidos de masas sino más bien partidos de cuadros que se basan en pequeños comités de notables.

No constituyen grupos de masa ideológica, se manifiestan como dos grandes máquinas electorales. Demócratas y republicanos no poseen criterios ideológicos esencialmente diversos pero se pueden apreciar ciertas diferencias entre ellos: los republicanos son más conservadores que los demócratas, más partidarios de la libre empresa, vienen a ser algo así como la derecha, y los demócratas la izquierda.

Estos dos partidos actúan sobre una base ideológica uniforme o al menos no esencialmente dispar.

Los partidos políticos americanos se organizan de manera esencialmente descentralizada. No existiendo una autoridad federal sobre todo el partido, sólo el Presidente de los Estados Unidos aparece como el líder del partido mayoritario.

Más que referirnos a dos partidos norteamericanos, sería necesario hablar de los 100 partidos, puesto que existen 50 partidos demócratas y 50 republicanos.

Estructura y organización. Poseen una organización fuerte a nivel local, situándose el nivel básico del poder en el marco de las ciudades o condados; y una organización muy débil a nivel nacional. Cada circunscripción electoral, por mínima que sea, contará con un "*captain*" cuya misión fundamental será la de conocer personalmente a todos los electores de su demarcación; mantener contacto con ellos, prestarles servicios, etc.

Misión. El derecho de presentar candidatos. Misión que le es encomendada por la legislación electoral. La presentación de candidaturas a las elecciones no son libres, los únicos legitimados para hacerlo son los partidos que se encuentran registrados oficialmente.

Diferencias con los sistemas europeos.

Entre el bipartidismo inglés y el norteamericano:

En Inglaterra, el bipartidismo es imperfecto. Frente a los dos grandes partidos - el laboralista y el conservador- existe un partido liberal dotado de estimable fuerza; en Estados Unidos el bipartidismo es más acabado, en un plano nacional sólo existen el partido demócrata y el republicano.

Inglaterra, fuertemente centralizados y disciplinados; Estados Unidos, muy descentralizados.

Inglaterra, partidos impregnados ideológicamente; Estados Unidos, con ausencia de motivaciones ideológicas.

Finalmente para concluir una vez analizado las características principales de la organización de los Estados Unidos, en lo que a nuestra materia respecta en su conformación del Congreso, supo lo que significaba esta organización mucho antes de conocer siquiera la palabra Independencia, y como en toda independencia que se respete, los inconformes exigían mayor libertad.

Y por supuesto sus demandas fueron satisfechas por lo que los colonos de 1774 decidieron arreglárselas con sus propios medios a través de la constitución de un congreso continental que tras dos años de trabajos y tropiezos, el 4 de julio de 1776 declaró la Independencia de la que es hoy la nación más poderosa del mundo.

Y cuando se habla de la fortaleza de Estados Unidos, destacar la importancia de su Congreso resulta clave. A lo largo de estos 230 años se ha erigido como constructor y demolidor de políticos y políticas públicas, ha sido testigo y promotor de toda clase de escándalos, y ha puesto a temblar a una decena de Presidentes por los temas más diversos, desde vías de financiamiento de campañas hasta escándalos personales, como el de William Clinton.

¿Qué emular y que evitar de un modelo al que México se quiere parecer cada vez más?.

2.2.4. LATINO AMÉRICA.

Características del entorno constitucional.

Las naciones latinoamericanas obedecen a circunstancias fortuitas de rivalidades internas, pactos pocos precisos o circunstancias especiales, vinculadas al momento clave de su vida: el de la independencia. El sentimiento latinoamericano de nación se encuentra estrechamente vinculado a la idea de "defensa de la soberanía", respondiendo más bien al impulso de liberación colonial, en su trascender a la historia.

En cuanto al entorno social, unos países se incorporan al mundo industrializado con preponderancia urbana, como Venezuela, México, Brasil y otros son territorialmente subdesarrollados, tal es el caso de Guatemala o El Salvador.

Las características de una agricultura extensiva dan lugar a fenómenos de gran concentración de la propiedad con mano de obra servil. En las áreas industriales la extensión de la clase media es un fenómeno a considerar, en orden a la estabilidad política. La tremenda dependencia de la vida económica de Latinoamérica del gran coloso del Norte provoca las correspondientes influencias políticas que crean en la mayoría de estos países una clara dependencia general de Norteamérica.

La vida política de Latinoamérica presenta una serie de similitudes de clara ascendencia norteamericana. Por una parte, el sistema presidencialista en los países latinoamericanos no constituye propiamente un tipo distinto del norteamericano, si bien aceptamos para su distinción el término empleado de "régimenes de preponderancia presidencial" (sin equilibrio de poderes).

El control de la constitucionalidad de las leyes se configura según el modelo de Estados Unidos, sin que por ello deje de haber instituciones originales. Deben destacarse los esfuerzos por garantizar los derechos individuales.

En cuanto a su aplicación práctica, el dualismo estructural Federación-Estados federales presenta notables matices: en Venezuela la dualidad se sustituye por la subordinación jerárquica de los gobernadores de los Estados al presidente federal; en México por la intervención de los partidos se llega al mismo resultado, pues el Partido Revolucionario Institucional durante siete décadas ostentó el poder en la Federación y en los Estados a través de su jefe, que era a su vez presidente de la República.

El federalismo tiene siempre un carácter residual respecto a las competencias de los Estados Federados. La preeminencia financiera, las competencias amplias en materia laboral y económica y el mero poder reglamentario a que se ven sometidos muchas veces los Estados federales contribuyen a centralizar el federalismo.

El sistema representativo es el clásico, junto a la cámara de representación popular se halla otra integrada por los representantes de las unidades federadas.

El presidencialismo, el control constitucional de las leyes y los derechos en ellas consagrados y la forma política del Estado son las similitudes que conforman fundamentalmente la influencia de Estados Unidos en el constitucionalismo en Latinoamérica.

Las convulsiones y vaivenes políticos continuos en Latinoamérica son una consecuencia del carácter de estos pueblos y de su situación de subdesarrollo que les sitúa en las franjas de inestabilidad democrática que se corresponden claramente con una atenuación para aquellas zonas más equilibradas.

CAPITULO III.

3.1. REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 CONSTITUCIONALES.

3.1.1. ARTÍCULO 52 CONSTITUCIONAL.

Nos encontramos en el lugar en el que tenemos que apuntalar el modo, el destino y fin del alcance de este proyecto de reforma constitucional. Para llegar al primero de los artículos a modificar, tendremos que partir de lo general a lo particular.

De los puntos anteriormente analizados sabemos que nuestra organización política, así como su máximo ordenamiento legal (La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y éste tiene en todo momento la facultad de alterar o modificar la forma de su gobierno (Art. 39 Constitucional).

El pueblo ha decidido constituirse en una República representativa, democrática y federal (Art. 40 Constitucional), donde la nación ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, (Art. 41 Constitucional). Así entonces, es que el Poder Supremo de la Federación sustentado sobre el principio de la división de poderes se establece en

PODER EJECUTIVO.- El poder ejecutivo se deposita en un solo individuo (Art. 80 Constitucional) y se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La elección de presidente se lleva a cabo directamente por los ciudadanos.

Algunas de sus Principales atribuciones son:

- Promulgar y hacer ejecutar las leyes que expida el congreso.
- Nombrar y cesar libremente a sus colaboradores (Secretarios, Embajadores, etc.).

- Ser jefe del Ejército y de la Armada.
- Manejar el Tesoro Nacional.
- Dirigir la política internacional de nuestro país y celebrar tratados con las potencias extranjeras.

PODER JUDICIAL.- El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (Art. 94 Constitucional). La Suprema Corte de Justicia se compone de 11 ministros y funciona en plenos o en salas. También funciona como tribunal pleno en ciertos casos. Cada cuatro años el pleno elige a uno de entre sus miembros al presidente de la Suprema Corte de Justicia.

- Su principal función es la impartición de Justicia.

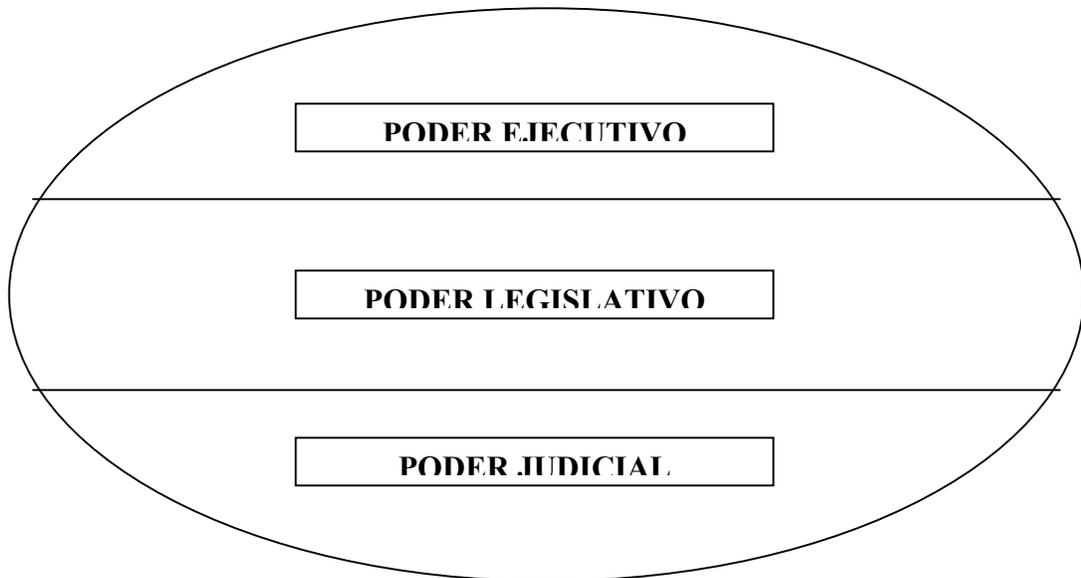
PODER LEGISLATIVO.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, que son la Cámara de Diputados y de Senadores. Tiene como facultades:

- La creación de Leyes.
- Imponer Contribuciones.
- Declarar la guerra.
- Examinar gastos del Ejecutivo.
- Tomar en cuenta lo hecho por el Ejecutivo.

Es importante igualmente señalar algunas de las características peculiares de este Poder:

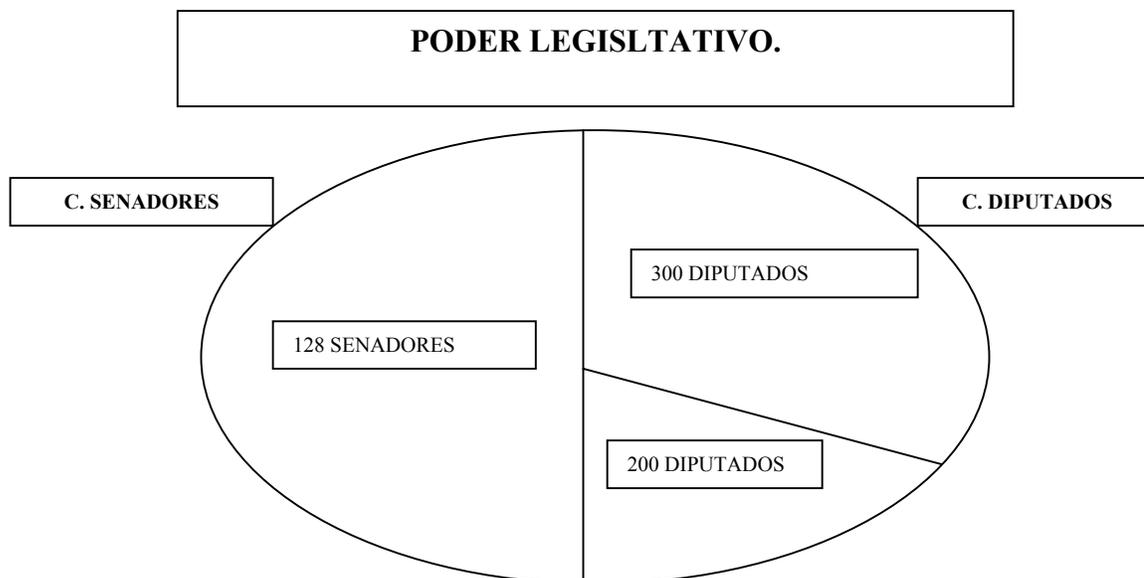
- Es el Poder que por su naturaleza posee más impacto en forma directa sobre los demás poderes.
- Atendiendo a sus facultades es el que necesita más celeridad y profesionalismo en sus integrantes.
- Parte de su gran importancia es que se trata de un órgano que es formado e integrado por el pueblo para el pueblo; por lo cual debe crearse la vocación de carrera legislativa.
- Es la evaluadora del poder Ejecutivo.

LOS TRES PODERES DE LA FEDERACION.



Por lo anterior es que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su 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”.



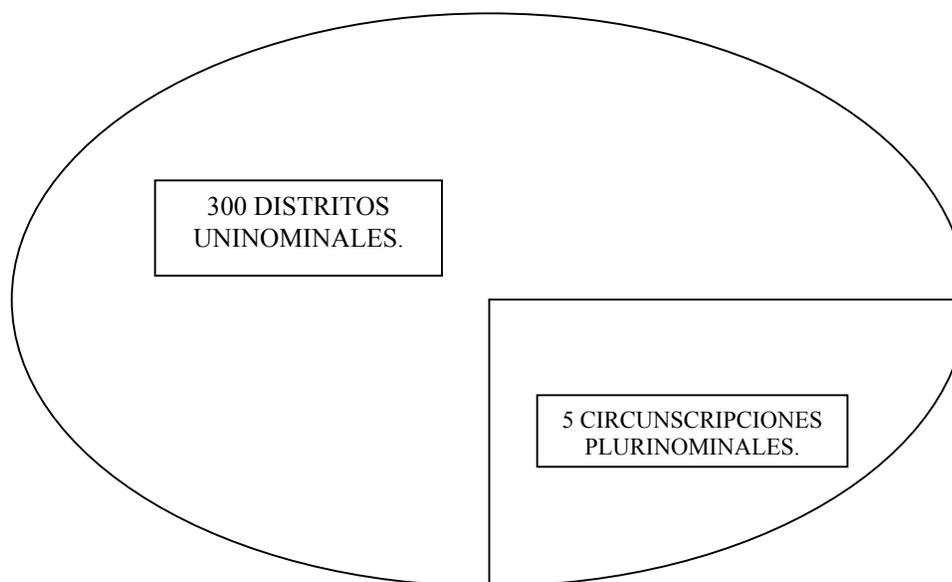
3.1.2. ARTÍCULO 53 CONSTITUCIONAL.

La integración de este órgano de gobierno colegiado corresponde al artículo 53 Constitucional, que a la letra dice:

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

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”.

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.



3.1.3. CRÍTICA.

A raíz de los resultados electorales de 1997, año en que ningún partido político alcanza por sí solo la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el Congreso empezó a tener una posición relevante como verdadero contrapeso del poder público; incluso esto hizo que algunos calificaran a dicha legislatura como la de “transición”, debido a que empezó a asumir plena y responsablemente su categoría de poder y a ejercer de manera eficaz las facultades que le atribuye la Constitución. Pero no sólo se trataba de legislar, sino de contribuir a la correcta orientación de las políticas de la administración pública, sobre todo se ejerció el control de éstas por la vía del presupuesto y se exigió la rendición de cuentas al Ejecutivo.

Son varios los cuestionamientos que hoy se pueden hacer al Poder Legislativo. Entre ellos destacan la falta de profesionalización y capacitación (en gran medida ante la ausencia de reelección inmediata); la falta de un servicio de staff

de carrera; la debilidad de las comisiones de investigación; el tiempo tan corto con que cuenta el Congreso para analizar y discutir el “paquete económico” (Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos), ya que no permite que éste asuma cabalmente dicha responsabilidad de control mediante un análisis objetivo, profundo y medurado.

Todo lo anterior nos compele al perfeccionamiento de la institución legislativa. Más aún cuando el Poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa. La representación social que ejerce el Poder Legislativo en las esferas de poder es uno de los postulados característicos de todo régimen democrático.

Dada su naturaleza representativa del Poder Legislativo, constituye un mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas. Así, pues, en el Parlamento confluyen y se integran todos los sectores que conforman la sociedad: hombres, mujeres, adultos, jóvenes, profesionales, ciudadanos y campesinos, así como diferentes corrientes étnicas y credos religiosos.

Se puede afirmar que el Parlamento, como ningún otro poder, representa “la voz del pueblo” ya que en él se delibera sobre los grandes temas que afectan al Estado y a la sociedad. Se controla también el ejercicio del poder político para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos. Consecuentemente el Congreso de la Unión debe asumir responsablemente su categoría de poder, no sólo para legislar sino para ser un auténtico contrapeso del poder público.

En una democracia pluralista y constitucional como la mexicana, los controles al ejercicio del poder constituyen un elemento inseparable del concepto Constitución. No se puede concebir un sistema constitucional, si al mismo

tiempo no se le estructura sobre una base amplia de límites y controles al ejercicio del poder político. Es en este contexto donde el Congreso de la Unión, como depositario del Poder Legislativo, tiene un papel relevante en la democracia.

La esencia de esta competencia es la inspección, la fiscalización, la vigilancia, la revisión, el examen, la comprobación, la denuncia, el escrutinio y la discusión pública de los asuntos que atañen a la colectividad; es decir que tienen que ver con las políticas, los entes y los órganos públicos, así como con sus titulares.

Un Poder Legislativo fortalecido en sus funciones, trasmite confianza en la ciudadanía, lo que influye positivamente en el desarrollo democrático de un Estado, generando estabilidad, política, social y por ende económica.

En tal sentido, se considera que el número de legisladores actual ha provocado la falta de una organización adecuada. Así como el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y las cámaras, lo que motiva el rezago y la lentitud del trabajo legislativo y hace que el Congreso de la Unión no asuma cabalmente la función de pesos y contrapesos.

Además de los costos institucionales y de control político que la inamovilidad legislativa provoca, habría que sumar, si no de manera relevante pero sí secundaria, los costos económicos que a su vez conlleva el que los apoyos técnicos, administrativos, informáticos etcétera, se pulvericen o distribuyan en un número tan alto de legisladores. En este diagnóstico no puede ignorarse el sentimiento social que se ha expresado en la opinión pública, en cuanto a una labor legislativa con resultados no del todo aceptables.

Un notable aumento en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados se da el día 28 de diciembre de 1977, con la publicación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, así como con la reforma

constitucional referente a este tema. Se suprimió la figura de los diputados de partido y se estableció un sistema mixto, en el que predominaba el principio de mayoría relativa por encima del de representación proporcional. De los 400 diputados que integraban la Cámara de Diputados, 300 eran electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 de acuerdo con el de representación proporcional.

El 15 de diciembre de 1986 se da una nueva reforma electoral, en la cual se aumenta de 100 a 200 diputados de representación proporcional y se mantiene sin modificación los 300 diputados de mayoría relativa, sumando los 500 diputados que en la actualidad integran esta Cámara de Diputados.

Reflexionemos que las circunstancias que reinaban en 1963, cuando el presidente López Mateos propuso la creación de la figura de los diputados plurinominales, conocidos entonces como “diputados de partido”, son diametralmente diferentes a las actuales. Bajo la premisa de dar apertura y participación a voces y a actores diferentes a la del partido oficial; así como una forma de legitimar la arena política en la cual el partido en el Gobierno en aquel entonces tenía un control total, es que se buscó incentivar la creación de agrupaciones políticas de oposición; luego entonces esta figura llenaba un hueco político existente.

Sin duda el sistema electoral en México ha venido adecuándose y respondiendo a las necesidades sociopolíticas que se han suscitado en nuestro país. El hecho de haber adoptado un sistema mixto es precisamente por una realidad histórica concreta por todos conocida: la existencia de un sistema de partido casi único. De ahí la necesidad de construir un sistema de partidos verdadero, con verdadera vocación política y con una auténtica competencia electoral basada en principios de equidad, transparencia, objetividad, legalidad, certidumbre, entre otros; en manos de órganos electorales realmente independientes y sujetos a dichos postulados.

Ahora bien, como se sabe las elecciones parlamentarias tienen como objetivos lograr un cuerpo legislativo con capacidad y condiciones de ejercer sus funciones propias, como son legislar y ser un equilibrio de los demás poderes públicos, además de ser representante de la población. En resumen, el Congreso está llamado a ser una institución para la gobernabilidad y representatividad.

No obstante, de darse una reforma como ésta, tendría no sólo un alcance superior al optimizar el trabajo legislativo, sino también tendría un impacto económico favorable, reduciendo notablemente los gastos que significa tener un congreso sobre representado y al cual se le asigna una partida presupuestal a grados verdaderamente obscenos, al respecto el columnista Jaime Sánchez Susarrey apunta, que además de que el costo de tener una sobre representación no sólo se manifiesta en el dinero que le cuestan al erario público, sino a la paralización y congestión que crean el trabajo legislativo:

“La disminución del número de senadores y diputados es una necesidad económica, política y económica, porque el presupuesto del Poder Legislativo para este año (2002) es de 4 mil 374 millones de pesos. Esa suma es absurda y desmedida para un país que atraviesa por una crisis económica y que sufre una de las peores desigualdades del planeta. De hecho, el costo promedio de cada uno de nuestros “honorables representantes” asciende, nada más y nada menos, que a 6 millones 921 mil pesos. Así que la reducción de 200 diputados y 64 de los senadores resultan no sólo artículos de lujo, sino algo que es peor: son superfluos. En términos estrictamente políticos, hay que subrayarlo, no pasaría absolutamente nada si el Congreso se integrara, como el pasado, con 300 diputados y 64 senadores. Antes al contrario, podría funcionar en forma eficiente. La realidad es que la ciudadanía nunca ganó mayor representación, ni ningún otro beneficio, con el incremento del número de legisladores. Los únicos beneficiados fueron partidos políticos y, por supuesto, los propios legisladores que viven confortablemente a costa del erario público.

En teoría nuestro sistema de representación es mixto y conjuga las bondades de la representación mayoritaria (un diputado por distrito) y la representación proporcional (los partidos tienen un número de diputados equivalente al porcentaje de votos que alcanzaron). En la práctica, la realidad es otra: el principio de no reelección elimina cualquier forma de sanción de la población sobre el legislador que supuestamente representa. Porque, ¿a quién le puede interesar regresar al distrito que ganó o entrar en contacto con los ciudadanos que lo eligieron cuando sabe que al final de su mandato se irá a otra parte? De ese modo, se suprime la principal virtud del principio de representación mayoritaria. Pero además, el sistema funciona en los hechos bajo el principio de la representación proporcional. El famoso candado de gobernabilidad que establece que el partido que obtenga al menos el 42 por ciento de la votación deberá tener la mayoría en la Cámara de Diputados no funciona. Y no funciona porque ningún partido ha obtenido semejante cantidad de votos en las últimas elecciones. Por eso estamos en el peor de los mundos posibles: la Cámara esta fragmentada, ningún partido tiene mayoría, las alianzas son de corto plazo y en situaciones extremas una fuerza pequeña puede imponer sus criterios y sus intereses porque opera como el fiel de la balanza, tal como ocurrió con el PRD y la miscelánea fiscal. En suma, no tenemos las ventajas de la representación mayoritaria, pero padecemos los peores vicios de la representación proporcional".⁷²

No es difícil darnos cuenta que quizá México esta confundiendo la pluralidad con el amontonamiento de espacios políticos destinados para la real representatividad, pues es idea original en el principio de la división de poderes, la de crear órganos e instituciones que coadyuven en el manejo del poder; sí, limitando, pero no paralizando ni obstaculizando o invadiendo la esfera de facultades en la labor de otros poderes o instituciones.

⁷² SÁNCHEZ Susarrey Jaime, *Periódico Reforma*, 23 de Febrero del 2002. www.gruporeforma.com, 24 de Septiembre del 2003.

Al respecto opina Carlos Ramírez, politólogo y columnista.

“Lo grave es que el país parece pasar del autoritarismo presidencialista al autoritarismo legislativo. En un sistema de pesos y contra pesos legales, el presidente de la República tiene espacios jurídicos para regatear decisiones. Pero en lugar de permitirle el derecho al pataleo, las bancadas de oposición exigen a un presidente sumiso que acate sin apelar las decisiones cargadas de irregularidades “Obedezca”, le reiteraron.

Por tanto, el conflicto presupuestal oposición-presidente de la República volvió a recordar que el problema de las instituciones nacionales es más grave de lo que se quiere reconocer. En algunas de las iniciativas de reforma política se habla de un primer ministro designado por el congreso de secretarios del gabinete confirmados por la cámara. La vida de gobierno se trasladaría, por tanto, al congreso.

En consecuencia habría que eliminar a los 200 diputados “patito” que no ganaron elecciones y por tanto no representan a un distrito en particular pero que se han quedado con todo el control de comisiones por encima de legisladores que sí cuentan con la representación directa de comunidades distritales. Lo peor que le puede pasar a un país en reacomodo institucional es dejar las cosas como están y ajustar las disputas a conflictos de poderes.

Las tareas del legislativo se reducen a vigilar la aplicación del gasto y a revisar sus asignaciones y honestidad a través de la cuenta pública. La tarea del ejecutivo se circunscribe a fijar los ingresos y el destino del gasto y a ejecutar su aplicación. De ahí que la definición del presupuesto de gasto que hizo la oposición en la cámara rebasó sus funciones y colocó al país en la tesitura de una política económica dual: de estabilización en el ejecutivo y de reactivación en el legislativo. Son, de hecho dos políticas económicas diferentes”.⁷³

⁷³ RAMÍREZ Carlos, *Indicador Político*, 23 de noviembre del 2004, www.indicadorpolitico.com, 15 de abril del 2005.

La reducción de 100 Diputados por el principio de la Representación Proporcional, es una propuesta que beneficiaría directamente el funcionamiento del Congreso en México. Uno de los principales argumentos es la efectiva representatividad; en nuestro caso ésta está desfasada y sobre-representada.

El diario “El Economista” publicó en agosto del 2002 la nota titulada: “Congreso en México y EU, el Poder para unos cuantos”, donde se hace una crítica valiosa a la representatividad de nuestro Congreso haciendo una comparación con la Nación más poderosa del Mundo, donde la representatividad en los Estados Unidos de Norte América podría estar en una tela de juicio más complicada, pues en esta nación la representatividad debe tener real aplicabilidad, tomando en cuenta que es un Estado pluricultural, donde es a todas luces visible la real existencia de minorías.

“Lo Primero es lo primero, y para el congreso estadounidense se tiene que revisar su estructura. Como en México, está constituido por dos cámaras: la de Representantes (homologa de la Cámara de Diputados) y el Senado.

El número de legisladores que existen en cada país nos arroja las primeras señales de alerta. Por ejemplo, la llamada House of Representatives tiene 435 miembros, 65 menos que en México, aún cuando la población representada es 2.7 veces superior a la Mexicana. Esto implica que cada Diputado estadounidense representa a 620,689 habitantes, mientras en México la proporción es de 200,000. En el Senado estadounidense hay 100 integrantes, 28 menos que en nuestro país, pese a la dimensión de su territorio. Los senadores, en ambos países, representan a las entidades federativas.

Para funcionar en la operación cotidiana, en EU se realizan elecciones parlamentarias cada dos años y la reelección es posible (hasta que el cuerpo aguante), esto es, hasta que elector lo respalde.

Esto ha permitido la existencia de personajes como el controvertido y radical republicano Jesse Helms, senador desde 1972, que luego de 30 años de ejercicio en el Congreso asegura que se retirará en el 2002 de su trabajo. Queda en la memoria de todo el mundo el Acta Helms-Burton, que en 1992 consiguió arreciar el bloqueo comercial contra Cuba.

En cuanto a los equipos y la productividad, también existe una inmensa divergencia entre la visión de los representantes populares y la del electorado. Cada diputado le cuesta a los mexicanos alrededor de 3 millones de pesos al año (Incluyendo instalaciones de la cámara). Un senador nos cuesta más de 5 millones de pesos al año.

Los legisladores nacionales consideran una medición arbitraria y errónea la división del presupuesto total destinado al Congreso entre el número de legisladores existentes, porque no se toma en cuenta la calidad de los equipos. Mientras un diputado del país tiene un equipo de tres o cuatro asesores, uno estadounidense puede tener 12, 15 ó muchos más, según la importancia de las comisiones y subcomisiones que representen.

Alejandro Hope, especialista en el poder Legislativo y socio-consultor del Grupo de Economistas y Asociados (GEA), se detiene en la importancia de las subcomisiones dentro del trabajo estadounidense.

Los subcomités tienen vida propia, los hay de todo tipo de temas, sobre servicios de inteligencia, fuerzas armadas, etc. Hacen audiencias públicas, convocan a especialistas. Son los que tienen el peso y la jerarquía. Un presidente de comisión puede ser mucho más poderoso que el de un partido político, refiere.

En México, de acuerdo con la perspectiva de los legisladores mismos, son los coordinadores parlamentarios de cada fracción los que marcan la pauta de acción y las líneas de trabajo. Son las que concentran a través de la junta de coordinación política poder y facultades.

Así, en opinión de los especialistas, los esfuerzos del Legislativo para modernizar al propio Congreso contemplados como parte de la vasta agenda de reforma del Estado, deberán encaminarse hacia estructuras más eficientes de trabajo, la reelección y la rendición de cuentas (individuales y como comisiones), para sumar a las filas de este poder algunas de las lecciones positivas del Congreso de los Estados Unidos.

Todo lo demás es política para satisfacer los intereses de unos cuantos, no del electorado”.⁷⁴

La pretensión de toda ley es ser duradera y eficaz. Pero para que estas dos cualidades se puedan dar, se requiere que la ley cubra en un momento y lugar determinado una conducta humana existente y real, es decir, que obedezca a situaciones que acontezcan cotidianamente; por lo que hoy por hoy, el hecho de que la ley permita la existencia de 200 Diputados Plurinominales, se deben a condiciones y situaciones distintas a las que actualmente ocurren en la vida política de nuestro país.

De aprobarse esta propuesta, se lograría reducir el número de sus integrantes, pero conservando un sistema electoral mixto, que a su vez haría prevalecer la existencia de la representatividad dentro de la Cámara. Por otra parte se construye la posibilidad, entre otras cosas, de optimizar la organización y funcionamiento de la misma, así como crear una real representatividad política en los partidos evitando el oportunismo y un gasto excesivo en partidos que difícilmente puedan representar una verdadera opción electoral.

En tal sentido, nuestra propuesta pretende la reducción del número de legisladores y la obligatoriedad legal en el profesionalismo de estructura e ideología de los partidos políticos, pero sin que dicho espíritu altere gravemente el sistema mixto electoral, estableciendo un sistema basado en la competencia

⁷⁴ DIARIO EL ECONOMISTA, artículo por ORNELAS Andrea y SOTO Orquidea, 6 de Agosto del 2002, Pág. 5 Sección; Nuestro Tema.

electoral ideológica y representativa, el triunfo compartido, la pluralidad, un equilibrio entre los votos y los escaños. Pero que a su vez permita traducirse en una mejor organización y desarrollo del trabajo parlamentario, que consienta contar con un Congreso más capaz y más profesional frente a los otros poderes públicos. Que le permita ser un auténtico factor de pesos y contrapesos y una institución eficaz en beneficio de la sociedad.

Al lograrse esta reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con dominante mayoritario. Esto con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado; disminuyendo el que la elección sea determinada en gran medida por las élites de los propios partidos políticos, quienes generalmente deciden en el sistema de representación proporcional qué candidatos aparecerán en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Es así que con este nuevo sistema se fortalecería la aproximación, la vinculación y el control ciudadano sobre los que han de ser electos como diputados, al implicar que haya una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política.

Luego entonces, el número de individuos que integran las instituciones representativas, en este caso el Congreso, debe tomar en cuenta las condiciones demográficas, pero también las condiciones institucionales, políticas y económicas. Después de todo, estas razones también son de peso para establecer el número de personas que tendrán a su cargo la potestad legislativa.

Nada puede ser más engañoso que fundar en principios aritméticos nuestros cálculos políticos; 60 ó 70 hombres pueden ser investidos de un poder con más confianza que seis o siete. Pero esto no significa que 600 ó 700 resultarían proporcionalmente mejores depositarios. Si ampliamos la suposición a 6 ó 7 mil, habría que invertir todo el razonamiento.

Lo cierto es que determinado número mínimo parece indispensable en todos los casos para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta para precaverse contra fáciles combinaciones con propósitos indebidos. En tanto que, por otra parte, dicho número debe mantenerse dentro de cierto límite con objeto de impedir la confusión y los excesos de la multitud”.

En este contexto, un gran número de integrantes en la composición de las cámaras de representación popular, hace que la acción de éstas se vea limitada en el logro de beneficios públicos. Una Asamblea enorme tiene grandes dificultades para lograr facultades decisorias. En efecto, si una representación nacional llega a tener un número grande de individuos que discuten y que interponen una gran variedad de criterios para tomar decisiones, entonces habrá menores posibilidades para que la asamblea nacional tenga efectividad de acción pública. Por ello la importancia del tamaño correcto de las cámaras de representación popular. Luego entonces, una Cámara representativa y eficiente se convierte en un bien público para los ciudadanos que la eligieron.

CUADRO COMPARATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS O EQUIVALENTE.

Cámara de Representantes EUA.	Cámara de los Comunes Canadá.	Cámara de Diputados México.
Se integra por 435 miembros.	Se integra por 301 miembros.	Se integra por 500 representantes y por cada uno un suplente.
El país se divide en igual número de distritos electorales conforme a un criterio poblacional.	Todos los distritos en que se divide el país son uninominales, no hay sistema proporcional.	300 elegidos mediante distritos electorales uninominales 200 vía representación proporcional.
Mandato 2 años con facultad de reelección ilimitada	Mandato 5 años con facultad de reelección ilimitada. .	Mandato 3 años con impedimento de reelección inmediata.

3.1.4. PROPUESTA.

Por la crítica anteriormente expuesta, es un hecho que en México existe una sobre-representación en el Congreso, debido a que la Constitución otorga gran cantidad de diputados para el principio de RP; reforma que en su tiempo respondía a la necesidad de contrarrestar al partido hegemónico de por entonces. Así la falta de esa reforma urgente de actualización de la ley, le ha costado al país, al menos el año pasado, alrededor de 650 millones de pesos, que la federación podría re-direccionar a otras áreas de extremas necesidades.

Un pequeño ejemplo de lo anterior se dio en de marzo del 2003, donde se detectó un fraude por 4 millones de pesos en la Cámara de Diputados, donde se descubrió la compra cotidiana de 2 mil 196 paquetes de matutinos, vespertinos y revistas, de los cuales sólo se distribuía la tercer parte.

“4.6 millones se pagaron por la distribución de diarios.

1 millón de pesos se debió descontar por pago de contado.

2 mil 196 ejemplares fueron entregados diariamente.

6 funcionarios están involucrados.”⁷⁵

Notas como éstas se hacen cada vez más comunes en nuestros diarios, como la ocurrida en mayo del 2004:

“Limitado Avance Legislativo”.

“Los diputados federales concluyeron el segundo periodo ordinario de sesiones con un limitado avance legislativo.

En las oficinas de Apoyo Legislativo de las seis bancadas parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados quedó registrado en cifras lo

⁷⁵ DIARIO EL INDEPENDIENTE, artículo por MEJÍA Gerardo Jaime, 24 de julio del 2003. Pág. 8 Sección; Política y Sociedad.

realizado en ese primer año legislativo; 396 iniciativas, 869 proposiciones, 48 excitativas, 143 dictámenes y 66 minutas presentadas entre el 2 de septiembre de 2003 y el 29 de abril del 2004. Pero quedaron pendientes iniciativas de reformas y adiciones a diversas leyes.

Los 13 diputados priístas de la denominada corriente Fuerza Renovadora, ligados a la maestra Elba Esther Gordillo, en tanto, consideraron que había una parálisis absoluta en materia legislativa.

Francisco Suárez Dávila mencionó: estamos viendo que hay una parálisis absoluta en materia legislativa y básicamente en lo que estamos avanzando es en los escándalos.

Tomás Ruiz González también se quejó: Este grupo de diputados está conciente que la Cámara no ha dado los resultados que la sociedad está esperando...prácticamente ha concluido el periodo y no hemos podido avanzar sustancialmente en ninguno de estos temas”.⁷⁶

El diario Reforma por su parte publicó:

“Cuestan diputados mil pesos por hora”

“Aprueban el 2.6 por ciento de las iniciativas presentadas, según reporte de San Lázaro.

Los diputados federales sesionaron un promedio de dos horas diarias durante los 46 días que duró el segundo periodo de sesiones. Así lo revela el Reporte Estadístico elaborado por la Dirección General de Apoyo Parlamentario de San Lázaro, en el que se informa que los legisladores trabajaron en el pleno un total de 94 horas con siete minutos, entre el 15 de marzo y el 30 de abril del 2004.

⁷⁶ DIARIO EL UNIVERSAL, artículo por HERRERA Jorge y JIMÉNEZ Sergio, 4 de mayo del 2004. Pág. A10, Sección; México.

*Con una dieta mensual de 63 mil pesos, el promedio de costo por diputado e sesión sería de mil 50 pesos por hora. Mientras tanto, de las 262 iniciativas que presentaron los legisladores, sólo lograron aprobar siete, es decir, el 2.6 por ciento de las propuestas. Entre ellas no se encuentra ninguna de las llamadas reformas estructurales como la fiscal, la electoral, que quedó pendiente para un periodo extraordinario de sesiones”.*⁷⁷

Nuestro Congreso de la Unión es multitudinario, estéril e ineficiente. Así lo comprueban los escasos consensos a los que se llega en el trabajo legislativo, volviéndose en un circo de ataques y descalificaciones; no el órgano representativo de deliberación que se pretende sea. Inclusive, hay algunos quienes creen que el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados funcionaría sin perder legitimidad ni representatividad con 324 diputados.⁷⁸

¿Cuáles serían las consecuencias a la reducción de 100 Diputados Plurinominales?

Como se comentó con antelación, la motivación va más allá de la económica (reducir costos), sino que se trata de contar con un Congreso verdaderamente representativo de la sociedad mexicana; con legisladores que se sientan parte de cada uno de los distritos, circunscripciones o estados y, en ese sentido, que rindan cuentas a sus electores. A nadie le sirven legisladores que no representen a nadie.

Esta reducción sería positiva. Eliminar 100 diputados plurinominales dejaría una representación para grupos minoritarios, pero obligaría a los partidos políticos a ganar de verdad sus curules distrito por distrito. Los diputados sentirían una mayor lealtad por sus electores y no por los directivos de sus partidos que los

⁷⁷ DIARIO REFORMA, artículo por GUERRERO Claudia y NÚÑEZ Ernesto, 4 de mayo del 2004, . www.gruporeforma.com, 24 de Septiembre del 2003.

⁷⁸ Propuesta de reforma presentada por el Diputado Ricardo Shiffied, diputado por Acción Nacional en diciembre del 2001. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer Periodo, 3 de diciembre del 2002, Pág. 63.

escogieron para una lista que les garantizaba su elección. Esta disminución dejaría la composición de la Cámara en un nivel similar al que tenía antes de las reformas del 86.

Del estudio y reflexión del problema legislativo de la sobre-representación, atascamiento y paralización del órgano legislativo, encontramos tres posibles soluciones:

1.- Regresar al viejo principio de representación mayoritaria, tal y como fue concebido por el Constituyente del 17. Ésta exigiría una reforma que elimine los diputados de representación proporcional e integre la Cámara con los diputados que obtengan la mayoría en cada uno de sus distritos. Este mecanismo facilitaría, por sí sólo, que la fragmentación se redujera y que un partido político obtuviera la mayoría absoluta en la cámara de diputados.

Se eliminaría, así, el entrampamiento en las negociaciones entre las distintas fuerzas políticas entre éstas y el gobierno federal. Si a ello se le añade el principio de la reelección (tema que debiera ser objeto de otro trabajo de investigación), la ciudadanía obtendría el beneficio inmediato de poder sancionar a sus representantes y se crearía un verdadero vínculo entre representantes y representados.

2.- La otra opción es adoptar cabalmente la representación proporcional. Para ello habría que eliminar al candado de gobernabilidad y proceder a una reforma del régimen de gobierno. La combinación funcional, sería la de un sistema semi presidencialista con el principio de la representación proporcional, que incluya la de una pluripartidista,. Los países en los que el sistema de representación proporcional se combina con un esquema pluripartidista han optado por un régimen semi presidencial; Francia es el mejor ejemplo.

El presidente de la República, electo por sufragio universal, convive con un jefe de gobierno que es electo por las fuerzas que tienen la mayoría en el Congreso. De ese modo, la fragmentación de las fuerzas políticas conduce en forma natural a alianzas a largo plazo y se garantiza que quienes gobiernan dispongan de los elementos necesarios para poner en práctica sus programas políticos. Los ciudadanos ganan así la posibilidad de evaluar las diferentes ofertas políticas, en este caso el sistema semi presidencialista premia las coaliciones y establece una relación funcional entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

3.- La tercer opción es que estando conscientes de que el sistema mixto es lo ideal, igualmente concediéndole el valor y la importancia a la representación proporcional y a la integración de elementos humanos necesarios en el Congreso, consideremos que el margen de 100 diputaciones por el principio de representación proporcional es el adecuado, eliminado los otros 100, creando un Congreso de 400 integrantes donde tengan cabida y espacio todos los grupos y partidos políticos que así lo considere el electorado.

De aprobarse la citada reforma la composición de los artículos constitucionales sería de la siguiente forma:

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 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

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

3.1.5. CONCLUSIONES.

Los diputados electos por el principio de representación proporcional son fantasmas políticos, pues no pertenecen a nadie. Si se quisiera adjudicarles una pertenencia, sería a un partido político y no a un núcleo o núcleos sociales.

La propuesta en conjunto trata de rescatar en esencia el contenido original de la Reforma Política impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977, en donde estableció el llamado “Sistema Mixto” con predominante mayoritario en la integración de la Cámara de Diputados, disponiendo que hubiese 300 diputados electos por el principio de mayoría en un distrito y 100 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Hoy por hoy, los motivos que dieron lugar a la duplicación de plurinominales afortunadamente no prevalecen más. Contamos con un sistema electoral confiable; nadie duda de la representatividad de los diputados electos y la composición en la sociedad que tiene la fuerza de cada partido político se expresa con naturalidad.

Entonces en el fondo, los cambios institucionales debieran obedecer a dos propósitos. El primero de ellos es realizar ajustes necesarios para evitar la obsolescencia de las instituciones de manera que respondan a una realidad que cambia con el tiempo. El segundo es modificar las normas para influir en los sistemas de incentivos que influyan directa o indirectamente en el comportamiento de los individuos y esto permita que las instituciones mismas sean más eficaces para el cumplimiento de los fines para lo cual fueron creadas.

Sin embargo, un dato importante de remarcar en este punto de nuestro trabajo de investigación, es la posición de políticos y gente de partido incluyendo legisladores con respecto al tema.

Partido Acción Nacional:

Felipe Calderón: La actual legislación electoral permite la “membretocracia” y genera incentivos para la formación de partidos casi familiares. Tenemos que recordar la recomendación que recientemente hizo el politólogo Giovanni Sartori, quien recomendó algunas reformas al sistema mexicano, como la reelección, la segunda vuelta en la elección de representantes, y requisitos más estrictos para la formación de partidos políticos. Porque esta pulverización, esta atomización, o en algunos casos esta membretocracia creciente, lo que está haciendo es evitar la formación de decisiones o de coaliciones serias y responsables ante los electores; señaló.

Javier Corral: Al diputado de representación proporcional no se le concede un origen a un arraigo de carácter electoral directo o de carácter popular. Al pluri se le identifica con el fenómeno de la “Partidocracia” y hay algo de razón de términos de los impugnadores.

Rafael Castilla: *El plurinominal tiene una función y habría que remontarnos a 1963 cuando el PRI ganaba todas las diputaciones de mayoría. Entonces para dar una imagen de que había más democracia, se crearon los diputados de partido, que en un inicio eran 10 ó 20 y después se ampliaron a 25. Quizá muchos diputados de representación proporcional son precisamente algunos de los más destacados de los partidos. Probablemente tengan más experiencia parlamentaria, sean los más capacitados, pero esto no quiere decir que no haya diputados de mayoría con estas características.*

César Jáuregui: *La falta de control absoluto en la Cámara tiene muy molesto al PRI. Con 160 distritos en su poder, los priístas consideraron que esta mayoría les debería dar el privilegio de gobernar monopólicamente la Cámara, pero no les resultó factible con el sistema de representación proporcional que busca equiparar curules.*

Julio Faesler: *Se puede trabajar con un número menor de diputados, pero no estoy seguro de que la calidad del trabajo legislativo se mejoraría si desaparecieran los plurinominales.*

Rubén Mendoza Ayala: *Las posturas de los partidos emergen mucho dentro del seno de los plurinominales y es lógico que ellos lleven las posturas más partidistas. Tal vez el diputado uninominal lleve más la postura ciudadana. Ahí está el equilibrio que debe guardar la democracia.*

Partido Revolucionario Institucional.

Mauricio Rossell: *Hay quienes piensan que se da un acceso a los partidos de oposición, en este caso PAN y PRD, en números de diputados plurinominales, no proporcional o equitativo con el porcentaje de votos que obtuvieron en la votación nacional. Estaría a favor de reducir los diputados de 500 a 400. Los plurinominales dejarlos en 100 en lugar de 200, pero que tengan acceso a la*

Cámara no con el 2 por ciento de la votación nacional, sino levantar el umbral a 3 por ciento.

Francisco Arroyo: Porque la Cámara es muy grande, con muchas dificultades de gobierno interno, tenemos que acercar la voluntad del Pueblo a la representación que tenemos en las Cámaras. Por el momento en que transita nuestra democracia electoral, creo que sería oportuno tener solo 100 diputados de representación proporcional. Así, se acercaría a los partidos políticos a su representación real.

Oscar González: Porque no tienen compromiso alguno con los electores, sino con los liderazgos de sus partidos que son los que presentan en las listas, sugiero que los plurinominales se reduzcan a 100, pero que no desaparezcan. Son minorías que no podrían estar representadas de otra forma en el Congreso. Pero 200 son muchísimos.

Fidel Herrera: No se ha exacerbado el clima. Hay un grupo de priístas que cree que el sistema electoral no debe conceder ventajas a nadie, pero no es el tiempo de hacer una reforma al sistema de integración de la Cámara con 300 uninominales.

Mónica García: Porque al momento de repartir las posiciones plurinominales, el PRI pierde la mayoría relativa que tiene, pues realmente ganó mas de la mitad de los 300 distritos.

Partido de la Revolución Democrática.

Lázaro Cárdenas Batel: Tal vez es como una reacción del grupo "Reflexión" a la imposición de las cúpulas, porque los mejores lugares de la lista se han reservado para diputados que responden al interés de la cúpula del partido.

Carlos Heredia: *Porque sienten que los pluris son cuota de partidos, son contingente al servicio de la dirección o de la cúpula de partido, mientras que los diputados uninominales tienen una lealtad hacia el electorado definido en un distrito. Para dar forma más acabada al grupo parlamentario y garantizar la representación de las minorías se necesitan los plurinominales. Sin embargo, debería haber 100 pluris y 200 unis, una redistribución completa del país. En Estados Unidos son 275 millones de habitantes y 435 diputados; aquí somos 98 millones de habitantes y 500 diputados. El congreso se ha vuelto inmanejable. Existen 62 comisiones porque todos los diputados quieren pertenecer a ellas. Debería haber 20 comisiones fuertes, dotadas con mayores recursos y que sí puedan cumplir su labor de supervisión del Ejecutivo.*

Jesús Martín del Campo: *“Es una reacción de que por culpa de los plurinominales los partidos de oposición tenemos un mayor número de diputados en la cámara.”*⁷⁹

Por otra parte, así como hay más coincidencias en los criterios de reducción de diputaciones para el principio de Representación Proporcional, hay otras que argumentan lo contrario. Cabe hacer hincapié en que fue difícil encontrar argumentos sólidos en contra de dicha propuesta, pues la gran mayoría, o mejor dicho, casi su totalidad son argumentaciones endebles que se limitan a tachar la propuesta como “Populista” y “Electorera”. Independientemente de éstas, aquí algunas con más sentido a las que les hemos dado en nuestro muy particular punto de vista una contestación para demostrar que son muchas más las razones y reflexiones a favor que las que existen en contra.

Juan Molinar Horcasitas.

Cuando se le cuestionó la notable ausencia de los legisladores en el pleno contestó:

⁷⁹ DIARIO REFORMA, reportaje por CRUZ María Dora, 24 de septiembre 2003, www.gruporeforma.com, 24 de Septiembre del 2003.

“Así trabajan los Congresos: trabajan en comisiones...La Cámara de Diputados, en periodo ordinario, sesiona martes y jueves, pero durante la mayor parte del tiempo trabajan en comisiones”.

Más que la forma de trabajar en el Congreso, las razones de peso para la reducción de diputaciones plurinominales, gira en el sentido de la protección a la real representatividad. ¿Un diputado con el respaldo de un distrito trabajará en comisiones y en sesiones igual que un plurinomial? La respuesta es clara: NO; el plurinomial tanto su trabajo en las Comisiones como en las sesiones irán encaminadas a cubrir la votación necesaria para beneficio de su partido político, pues tenemos que recordar que un Diputado antes que un político electo por un partido, es un representante del pueblo.

Cuando se le cuestionó sobre la composición actual de la Cámara de Diputados contestó.

“Muy buena...tengo un librito de la *Oxford University* en el que se señala que se ha encontrado que en la mayor parte de los sistemas de las nuevas democracias han elegido sistemas mixtos de representación. Los sistemas mixtos bien organizados cambian las dos cosas...En este libro se hace una evaluación muy positiva de la fórmula mexicana para integrar un Congreso y se está utilizando como ejemplo en otros países del mundo...¡que cosa tan chistosa!”.

Si, efectivamente chistosa, pues la crítica jamás ha sido al sistema mixto ni a la fórmula de su composición, sino a la representatividad rebasada en 200 curules electos mediante listas regionales. Así que no podemos restarle méritos al libro de la Universidad de Oxford, pues tiene una razón de peso moral el que establece juicios de valoración donde el bien común en su sociedad es por mucho superior al del sistema que elogia. ¿De que nos sirve tener una

composición que sirve de ejemplo si en la práctica este Congreso no ha respondido a las necesidades vitales del país?.

Cuando se le cuestionó si tener el Congreso que actualmente tenemos no costaba mucho, contestó:

“No, en términos de costo presupuestal. Lo que cuesta mucho al país es no tener un buen Congreso”.

Probablemente 4 mil 500 millones de pesos (presupuesto asignado al Congreso este año) no represente un costo presupuestal alto siempre y cuando en la misma medida respondiera a las necesidades del país. Pero si no fuese el caso, como en realidad lo es, imaginemos entonces el costo de NO tener un buen congreso y que además nos cueste 4,500,000,000 millones de pesos. ¿No cuesta mucho?

Por último cuando se le preguntó acerca de las voces que dicen estar a favor de la reducción de diputados, argumentó:

“Yo en lo personal estoy en contra de eso. ¿Reducirlo a qué número? Si quieres tener un grupo ejecutivo, redúcelo a cinco o seis o a diez. El congreso no puede ser un órgano ejecutivo, tiene que ser una asamblea”.⁸⁰

No sé a qué tipo de representación quisiera llegar el H. Congresista. Quizá le parecería buena idea cambiar el recinto legislativo de San Lázaro a Santa Úrsula e instalarlo en el estadio más grande y con mayor aforo, y seleccionar a 110,000 legisladores aún, con la clasificación de representativo. Ésta quizá sería la asamblea más representativa a la que podríamos llegar; el problema sería establecer cómo funcionaría.

⁸⁰ DIARIO REFORMA, entrevista por MAVOLO López Fernando, 24 de septiembre 2004. www.gruporeforma.com, 24 de Septiembre del 2003.

Así podemos concluir que el que un 40% de la Cámara de diputados esté conformada por diputados plurinominales exige plantear una urgente reducción de éstos. Esta propuesta no significa cambiar nuestro sistema electoral mixto, sino que implica fortalecer tanto a la mayoría como a la representación proporcional, igualmente implica fortalecer la representatividad de la Cámara de Diputados, en la medida en que el 75% de quienes la integran sean auténticos representantes de los ciudadanos; ya que asumirían el cargo a partir del voto directo de éstos.

Reafirmar el sistema electoral mixto, pero con un predominio mayoritario, fortalecerá la relación entre el electorado y sus representantes, así como la rendición de cuentas por parte de éstos. Esto contribuirá al fortalecimiento de la democracia, ya que se refuerza la vinculación entre representados, representantes y el control ciudadano sobre los diputados electos. Este hecho concede mayor autenticidad y eficacia a la representación de la voluntad ciudadana.

Las elecciones legislativas tienen el propósito de integrar un poder con facultades y condiciones para ejercer las funciones que le competen. Éstas son: representar a la población, legislar y constituir un contrapeso o un equilibrio respecto a los otros Poderes. En este sentido, la representatividad y la gobernabilidad confieren razón de ser al poder Legislativo. Al respecto, la propuesta de reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados conlleva también la intención de maximizar la gobernabilidad, ya que las posibilidades de concretar acuerdos son mayores cuando el proceso de negociación lo protagonizan menos actores.

Aunado al hecho de que la oportunidad de los partidos políticos de acceder a escaños por el principio de mayoría es una realidad, en razón de la vigencia de un sistema electoral distinto, la disminución en el número de legisladores plurinominales que proponemos, conlleva también consideraciones de carácter

económico. El funcionamiento de un sistema democrático, (los mecanismos y criterios que lo definen y configuran), debe ser coherente con una racionalización de los recursos. La democracia no debe implicar para un país un costo tan elevado que implique destinar menos recursos a otros rubros igualmente relevantes. Permitir esto contradice el carácter democrático que lo permite.

La reducción en la composición de la Cámara de Diputados conforme a lo propuesto, conservará el carácter mixto del sistema electoral, hecho que a su vez confirma el carácter representativo de cada legislatura, al tiempo que inaugura la oportunidad de profesionalizar la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

La propuesta de reducir el número de legisladores, supone confirmar la vigencia de un sistema electoral basado en la competencia de las distintas fuerzas políticas. Supone también un equilibrio entre los votos y los escaños y, por tanto, una representación más auténtica, que además amplía las posibilidades de profesionalizar y optimizar el trabajo legislativo. Incrementar la representatividad del Poder Legislativo es conferirle mayor eficacia, es reafirmarlo como contrapeso frente a otros poderes y es también fortalecerlo como factor de gobernabilidad; hechos todos que contribuyen a la consolidación democrática y, por tanto, significan un beneficio para la sociedad.

El órgano legislativo debiera ser un lugar de debate donde impere la razón y el sentido común que debe poseer cada gestor de un sector de la sociedad. No es a base de fueros ni del secuestro de la razón donde el Congreso encuentre la solución a los problemas que enfrenta día a día nuestro país.

3.2. REFORMAS AL ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL.

3.2.1. ARTÍCULO 54 CONSTITUCIONAL.

Dentro del marco legal y para la composición de nuestro Congreso, se establecen los medios para llegar a los escaños de representación popular. Los organismos encargados de ello son los Partidos Políticos; sin embargo, el pequeño resquicio que deja la ley para la creación y existencia de ellos, con la mejor intención de dar cabida a todas las manifestaciones e ideologías políticas, da pauta a aberraciones y agrupaciones políticas absurdas que sin representatividad real acequian su existencia y que en gran medida afectan al desempeño óptimo de la vida política en México.

Así el artículo 54 Constitucional establece:

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 200 distritos uninominales;*
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación*

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

- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.*
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos 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 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.*

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 32 establece:

ARTICULO 32.-

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con

los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

3. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

3.2.2. CRÍTICA.

El actual sistema favorece de modo artificial la pluralidad partidista, pues un partido que alcance porcentaje tan mínimo, como el 2 por ciento de la votación, no puede ser sino un lastre que no contribuye al perfeccionamiento de la democracia nacional.

Para nada buscamos descalificar al electorado que ofrezca un margen del 2 por ciento de la votación, sino en lo que fundamentamos nuestro dicho es en la praxis, en los hechos cotidianos que nos han demostrado que este margen permite aberraciones y parásitos en nuestro sistema electoral. Con facilidad descubrimos que las dirigencias partidistas de estos pseudo partidos convierten en patrimonio propio el dinero del financiamiento y la facilidad con la que ponen en jaque el sistema parlamentario y regatean al mejor postor con ese pequeño gran margen que les faculta el 2% de la votación total emitida.

A lo largo de nuestra historia política han desfilado cantidad de Partidos que en nada han beneficiado o colaborado al bienestar del país. Para muestras tenemos bastante tela de donde cortar.

De las últimas elecciones federales éstos son los datos:

El Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), por ejemplo, le costó al erario federal casi tres mil pesos por voto, cerca de veinte veces los 163 pesos que costó el voto más caro del 2000, que fue para el PARM.

Cada sufragio para el Partido de Acción Social (PAS) salió en más de mil 100 pesos y aún los votos para partidos que sobrevivieron como el PT o Convergencia Democrática, costaron más de 400 pesos cada uno.

La diferencia se explica por dos factores: primero, el incremento en el financiamiento público. Mientras en el 2000 el subsidio a los partidos pequeños fue, en promedio, de 45 millones de pesos, esta vez el monto mínimo fueron los 91.3 millones de los tres partidos nuevos, amén de que los que tenían registro como el PSN o el PAS, recibieron más de 200 millones de pesos.

A eso debe sumarse la escasa votación. En el 2000, el PARM quedó en último lugar con 271 mil votos, más que cualquiera de los cinco partidos que el pasado 6 de julio del 2003 perdieron el registro, y casi cuatro veces más que los cerca de 70 mil votos del PSN, colero de esta última elección.

Como resultado de dividir el financiamiento público total, tanto ordinario como de campaña entre el número de votos para diputados federales recibidos por los partidos contendientes, el costo por cada voto a favor es el siguiente:

Costo por voto en el 2000.

PARM	163 pesos
PRI	67 pesos.
PT/CD/PAS/PSN/PRD	149 pesos.
PAN/PVEM	66 pesos
PCD	107 pesos
DEMOCRACIA SOCIAL	65 pesos

Costo de voto en el 2003.

PSN 0.20% Votación total.	2 mil 919 pesos
PAS 0.70% Votación total.	Mil 129 pesos
PLM 0.41% Votación total.	880 pesos
FUERZA CIUDADANA 0.47% Votación total.	764 pesos
PT 2.40% Votación total.	465 peso
CONVERGENCIA 2.27% Votación total.	404 pesos
MEXICO POSIBLE 0.91 Votación total.	394 pesos
PVEM 3.97% Votación total.	359 pesos
PAN 30.64 Votación total.	163 pesos
PRI 36.46% Votación total.	53 pesos
PRD 17.66% Votación total.	121 pesos

Fuente: DIARIO REFORMA, 09 julio del 2003.

Es notorio como éstas prácticas irregulares se hacen más y más comunes.

Por mencionar algunas más:

- **Gastan 19 millones cada uno y logran 6% de voto entre todos**, Diario Reforma, 11 julio 2003.
- **Acuerda IFE quitar bienes a 5 partidos**, Diario Reforma, 23 agosto 2003.
- **Investiga PGR a dirigente nacional de PSN**, Diario Reforma, 21 julio 2003.
- **Castigan PT por anomalías**, Diario Reforma, 23 de Julio 2003.
- **Es PSN un negocio familiar**, Diario Reforma, 23 Julio 2003.
- **Pierden los registros pero amarran bienes**, Diario Reforma, 11 de julio 2003.
- **Pierden elección, critican política: "Hubo mano negra"**, Diario Reforma 16 de julio 2003.

- **Se van cinco partidos**, Diario Reforma, 9 de julio 2003.
- **Buscan que partidos regresen patrimonio**, Diario Reforma 23 de julio 2003.
- **Tiene el Verde pasado Gris**, Diario Reforma, 06 Septiembre 2003.
- **Acusan a líder de PLM desvío de recursos**, Diario Reforma 12 de junio 2003.

Convencido estoy, que de seguir las cosas como están, estaremos viendo la misma historia repetida el próximo año electoral; aunque esta vez, quizá, un poco o mucho más trágica.

3.2.3. PROPUESTA.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos necesaria la modificación del artículo 54 Constitucional para que quede de la siguiente forma:

Artículo 54.- la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley:

- VII. *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 200 distritos uninominales;*
- VIII. *Todo partido político que alcance por lo menos el cinco 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;*
- IX. *Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les 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.

- X. *Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.*
- XI. *En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos 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 de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y*
- XII. *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.*

Al igual que en nuestra propuesta anterior, este tema igualmente controversial presenta opiniones contrarias. Aquí algunas en las que intentaremos dar un argumento igualmente lógico y convincente para demostrar la urgencia de tal reforma constitucional.

Dirigentes de Partidos Políticos que perdieron su registro en los dos últimos procesos electorales, calificaron la idea de ampliar el margen de dos a cinco por ciento para mantener el registro como *una medida autoritaria y mezquina, además de considerarla inconstitucional*. Quedando a la vista los beneficios

que traería obligar a los partidos a refrendar una mayor representatividad, siguen siendo cortos los calificativos de autoritarios y mezquinos.

Autoritario jamás, pues para darse una reforma como tal, necesariamente tendría que pasar por un consenso legislativo donde ninguna idea sin apoyo se impondría. Mucho menos mezquina, siendo que lo más despreciable del asunto sería mantener organizaciones que entorpezcan, manchen y obstruyan la incipiente democracia en nuestro país. Por último la idea en sí nace de una propuesta de reforma constitucional que para su aplicabilidad necesita del requisito modificadorio y en ningún momento sería inconstitucional.

La presidenta del Partido México Posible, Patricia Mercado, señaló que *la iniciativa sería una medida autoritaria que de prosperar no habría más que cerrar las puertas de la política a **millones** de mexicanos que no se sienten representados por el PRI, el PAN ni el PRD.*

Hay de millones a millones. Si se trata de hablar de los millones que convienen, hablaré de los millones de electores que en un acto de omisión no apoyaron la plataforma política de su partido, otorgándole un escaso 1%; o si lo prefiere hablemos de los millones de pesos que nos ahorrará la inexistencia de partidos como el de la Sra. Por otro lado, habiendo caminos como las Agrupaciones Políticas Nacionales, de ningún modo se cerrarían las puertas a mexicanos que quisieran expresarse o integrarse a una corriente política distinta a las ya consagradas.

La Sra. Patricia Mercado igualmente opina *que no sólo se trata de una medida mezquina, sino también una medida de corto plazo, hecha a modo para el PRI con miras a ganar las elecciones del 2006, no obstante que los partidos políticos con registro representan sólo al 40% del electorado y al 20% de la población.*

Si a lo que se refiere la Sra. Mercado es al alto índice de abstención que en porcentaje otorgó un 40% a los tres partidos predominantes, estaríamos hablando entonces de un problema de cultura política en el electorado, que muchas veces es manchada por los malos manejos y corrupción en los partidos pequeños. Por otro lado, si refiere que tan sólo representan al 20% de la población y esa cifra le crea problemas, debiéramos sugerirle que proponga una reforma constitucional (cuando su partido recupere su registro, que esperemos nunca suceda) para que la edad mínima para votar sea de un día de nacido.

Por último Gilberto Gallardo, ex presidente del extinto partido Democracia Social opina: *la propuesta de ampliar el margen de votación para mantener el registro no hace más que confirmar una tendencia autoritaria que viene desde hace 10 años; la de conformar un sistema de partidos tripartita, que además están cerrados a la sociedad.*⁸¹

Tratándose ésta de una reforma de carácter constitucional, no estaría de más observar que uno de los principios generales del Derecho es la Costumbre y hasta ahora, (a pesar de que la ley permite la existencia del multipartidismo), el pueblo se ha expresado manifestando en actos su costumbre política. Que quede claro que nuestra intención no es cerrar la posibilidad del surgimiento de nuevos partidos políticos, sino de obligarlos a trabajar con la gente y respaldar su trabajo con un verdadero margen de representatividad.

3.2.4. CONCLUSIONES.

Tan sólo durante el 2003, fueron asignados a partidos hoy inexistentes (PAS, PSN, México Posible, Fuerza Ciudadana) más de 680 millones de pesos de financiamiento público. Pero no fue sólo el 2003 el año en que vivieron del presupuesto, pues algunos llevan casi 5 años viviendo del erario.

⁸¹DIARIO REFORMA, DEL VALLE Sonia, 10 de agosto del 2003. . www.gruporeforma.com, 24 de Septiembre del 2003.

La reforma que proponemos fomentaría que no cualquier grupo improvisado pudiera aspirar a formar un partido político, pues para serlo, antes deberá conformarse como agrupación política. Sólo las agrupaciones político-nacionales pueden acceder a crear partidos políticos. Lo anterior inexorablemente nos llevaría a incentivar el trabajo ciudadano en la política y a respaldar este trabajo igualmente subsidiado y facultado con financiamiento público, sin entregar las prerrogativas que un partido político puede llegar a desarrollar en el ejercicio de la ínfima representatividad que se les exige.

No es nada proporcional la cantidad de dinero que se les otorga a los partidos sin representatividad con el 2% de la población total como margen mínimo para mantener el registro.

Lo necesario de la fortaleza de las instituciones es de NO dar espacio a individualidades y ambiciones personales.

Las prerrogativas que minúsculamente mal representadas manejan en el congreso se traduce en un encadenamiento a la dinámica necesaria para la aprobación de leyes urgentes, que repercuten no sólo en la mayoría, sino en todo el país.

Es la dictadura de las minorías una de las principales responsables de la paralización total o parcial del congreso, una institución que por su naturaleza democrática y representativa se convierte en un organismo indispensable para el cabal funcionamiento de la nación.

Finalmente no está de más, remarcar que estas dos propuestas son tan sólo una pequeña parte de las reformas urgentes de Estado; con ellas deberían venir muchas más. Lo importante más que cifras, estadísticas, números, opiniones, descalificaciones, argumentos y conclusiones, está lo que al derecho le interesa: la consecución del bien común, entendiendo al Derecho y a la

política como los principales gestores de éste, que se traducen en conseguir un sistema político de y por el Estado Mexicano.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Para poder aterrizar los efectos de una propuesta como la que se desprende de este trabajo de investigación, tenemos necesariamente que visualizar al Estado como un ente con vida propia y de la legalidad como el verdadero medio para garantizar su salud. El fin de la existencia de este órgano puede ser definido como la máxima del obrar político y la ley como motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto por medio de sus instituciones; éstas, dotadas de dirección natural, pondrán la voluntad individual del hombre en segundo plano, pues se tiene presente y es un principio reiterado hasta la saciedad, que el poder corrompe al hombre y el poder absoluto lo corrompe absolutamente. En cambio, se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder.

SEGUNDA.- Por lo anterior, ha sido motivo del presente trabajo buscar una alternativa a uno de los muchos problemas de nuestro país. Es un intento por devolver a la sociedad un tanto de lo que la Universidad y un servidor como un compromiso moral le debemos.

TERCERA.- La presente propuesta puede llegar a ser considerada osada o imposible considerando los obstáculos que tendría que afrontar. No obstante, creemos que no existe una oposición insuperable entre la concepción óptima y la utópica, pues persiguiendo la utopía se puede recurrir a la concepción óptima, la utopía lógica es siempre asequible; Pensemos en lo imposible, pues de lo posible se sabe demasiado.

CUARTA.- No es posible separar aquello a que se aspira de lo que es necesario hacer para lograrlo, pues lo anterior sería aislar los ideales, que tienen una gran importancia en la evolución de las cosas, como la historia lo ha

comprobado, existe un intrínseco lazo entre los ideales y la realidad, ya que el hombre sin ideal y sin sueño no existe.

QUINTA.- Por lo anterior, resulta necesario reformar los artículos 52, 53, y 54 Constitucionales, con el objeto de crear un vínculo real entre el órgano Legislativo y la Sociedad, donde este órgano colegiado represente en todos los aspectos al pueblo encargado de conformarlo e integrarlo. Así como restringir la proliferación de partidos políticos sin la real representatividad obligando a las asociaciones políticas a un trabajo real con la sociedad.

SEXTA.- El control de los partidos se basaría en sus legisladores. Este hecho permite que el legislador prepondere el sufragio de los ciudadanos para representar sus intereses y no para atender prioridades de las dirigencias partidistas.

SÉPTIMA.- La cuota de dependencia y de los adeudos de los legisladores para con las dirigencias de los partidos así como los intereses personales pasarían a segundo grado, buscando sólo subordinar su voto legislativo a la disciplina de grupo como bancada representativa del distrito Uninominal o Circunscripción Plurinominal.

OCTAVA.- La estructura electoral limita la nominación, elección y trabajo legislativo a intereses de corto plazo y no a una calificación electoral en las urnas por sus electores. El eficaz legislador debe regresar a las curules por el respaldo electoral que le manifiesten por su buen desempeño parlamentario a lo largo de su periodo, y no por concesiones de Partido en su intento de crear y repartir espacios políticos.

NOVENA.- Como consecuencia mediata se crearía un alejamiento de la militancia partidista disciplinada en el trabajo legislativo a través de la obligación de cumplir con sus promesas de campaña.

DÉCIMA.- Se establecería, en base al uso del sufragio responsable, un compromiso de la sociedad de no votar por sentimientos, sino por capacidades y dentro del mismo desempeño legislativo se consolidaría un mecanismo de eficaz de rendición de cuentas.

ONCEAVA.- No quisiéramos tampoco dejar atrás el carácter humanista de nuestro trabajo, de la intención final de lo que cada sistema jurídico y político persigue: la consecución del bien común. Todos como parte minúscula de una sociedad nos debemos a ella, pues de la naturaleza somos biológicamente productos, pero de la sociedad somos humanamente productos, productores y además, cómplices.

BIBLIOGRAFÍA.

- ANDRADE Sánchez, Eduardo, Teoría General del Estado, Harla, México 1987.
- BARRAGÁN Barragán, José, Introducción al Federalismo (La Formación de los Poderes en México), UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Coordinación de Humanidades, México 1978.
- BATIZ Vázquez, Bernardo Teoría del Derecho Parlamentario, University of Oxford, México 1999.
- CAMUS Albert, Obras Completas Traducción Federico Sainz de Robles, Aguilar, México 1963-1965.
- CARDIEL, Reyes Raúl Curso de Ciencia Política, Porrúa, México 1987.
- CARPIZO Mac Gregor, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1980.
- CASTILLO Del Valle, Alberto, Derecho Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México 2003.
- COMBES Robert, La República en Roma, Traducción Guadalupe Rubio de Urquía, Edaf, Madrid 1977.
- COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral Mexicano, Tercera Edición, Porrúa, México 2003.
- DE LA CUEVA, Mario, Teoría del Estado, Berlín Valenzuela, México 1961.
- GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Cuadragésimo Séptima Edición, Porrúa, México 1995.
- MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, Porrúa, Traducción, Nicolás Estevanéz, México 1995.
- REYES Heróles, Jesús, En Busca de la Razón Estado, Cuadernos de Teoría Política I, México 1982.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª Edición Porrúa México 2003.

- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México 2003.
- SAVATER, Fernando, Política Para Amador, Segunda Edición, Ariel, México 1993.
- SERRA Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México 2000.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 y últimas reformas).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (1990, y últimas reformas).
- Ley Orgánica del Honorable Congreso de la Unión, (1928 y últimas reformas).
- Código Electoral del Distrito Federal, (1999 y últimas reformas).
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (4 de junio de 1997).

OTRAS FUENTES.

- DIARIO EL ECONOMISTA, Impresiones; 6 de agosto del 2002, y 6 de agosto del 2004.
- DIARIO EL INDEPENDIENTE, Impresión; 24 de julio del 2004
- DIARIO EL UNIVERSAL, Impresión; 6 de Diciembre del 2004.
- DIARIO REFORMA, www.gruporeforma.com búsqueda 24 de septiembre del 2003.
- HIDALGO, Alfredo, <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/521/4.pdf>, Una revisión de la Nación Semipresidencial, Finlandia y Francia dos modelos Semipresidencialistas Frente a Frente.