



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

“EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL
SISTEMA JURÍDICO MEXICANO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

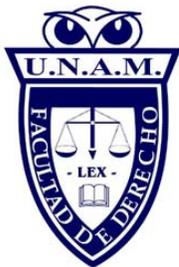
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

VERÓNICA SUSANA LIRA LÓPEZ

ASESORA DE TESIS:

LIC. VIRGINIA VILLAMAR CRUZ





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 10 agosto de 2011.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **LIRA LÓPEZ VERÓNICA SUSANA** con número de cuenta 09717404-8 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**", realizada con la asesoría de la profesora **Lic. Virginia Villamar Cruz**.

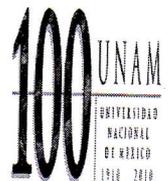
Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor." En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNAM.
PRESENTE:**

Distinguido maestro:

Por este conducto me permito informarle que la **C. Verónica Susana Lira López** ha concluido la tesis profesional y someter a su altísima consideración el trabajo de tesis intitulado **“EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO”** elaborada por la pasante de la carrera, en la cual tuve a bien participar como asesora de dicho trabajo recepcional.

En virtud de lo anterior, después de analizar el trabajo de investigación, que contiene cuatro capítulos, conclusiones y fuentes de investigación, me permito expresarle que, desde mi punto de vista, reúne los requisitos que para este tipo de investigaciones establece el reglamento de la materia y de ser el caso de que dicho trabajo pueda contar con su valiosa aprobación; en consecuencia, continuar con los trámites necesarios para la titulación de la interesada.

Sin otro particular me despido de usted reiterándole mi alta más distinguida consideración y quedando a sus órdenes para cualquier sugerencia o aclaración, no sin antes agradecer la deferencia que siempre ha tenido para con la suscrita.

A T E N T A M E N T E

LIC. VIRGINIA VILLAMAR CRUZ.

Ciudad Universitaria, a 8 de agosto de 2011.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas que en mi vida han dejado tanto que nunca tendré como agradecerles.

Primeramente a Dios, por dejarme ver la luz cada día y regalarme todas las bendiciones que necesito para vivir.

A mi madre por ser el mejor ejemplo de fortaleza y ganas de hacer las cosas, por tu esfuerzo, apoyo y el amor incondicional que nos das a todos tus hijos.

A mi padre, por ser un gran hombre y apoyarme siempre en mi desarrollo personal y profesional.

A mis hermanos, Cristina, María de los Ángeles, Leticia y Fernando, por poder compartir con ustedes este camino de vida y por todos los momentos que hemos pasado juntos.

A mi amigo y ejemplo, Cruz López, por la admiración que te tengo, siempre te estaré agradecida por todo tu apoyo y cariño, que con ellos, cambiaste mi vida.

A la Maestra Virginia Villamar por su apoyo y dedicación y ayudarme a concretar esta meta que es tan importante para mí. Mil gracias.

A mi amiga Patricia Aguilar, por creer en mí cuando más lo necesitaba, por tu paciencia, experiencia y enseñanzas que siempre las voy a tener conmigo, y por ser un gran ejemplo para mí de éxito y esfuerzo.

A mi amiga Marisol y tu bella familia, por ser como una hermana y brindarme tu amistad incondicional y compartir conmigo tantas cosas buenas y malas.

A mis queridos amigos Patricia y Ricardo, porque el tenerlos todos los días cerca de mí, hace más agradable las horas de trabajo y nos ha dado una amistad muy fuerte que sé que durará siempre.

A mi Universidad y sus profesores, porque estudiar la licenciatura todos los días en la mejor universidad de México es una experiencia que solo sus alumnos sabemos que es inigualable.

ÍNDICE

EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
|-------------------|---|

CAPITULO I

ESTADO Y DERECHO

| | |
|--|----|
| 1.1 Concepto y elementos..... | 4 |
| 1.2 El Principio de División de Poderes..... | 14 |
| 1.3 El Poder Legislativo..... | 21 |
| 1.4 Bicameralismo vs. Unicameralismo..... | 26 |

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

| | |
|---|----|
| 2.1 Documentos preconstitucionales..... | 32 |
| 2.2 Constitución de 1824..... | 45 |
| 2.3 Constituciones Centralistas..... | 50 |
| 2.4 Constitución de 1857..... | 54 |
| 2.5 Constitución de 1917..... | 59 |

CAPITULO III.

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO

| | |
|--|-----|
| 3.1 La representación popular..... | 78 |
| 3.2 La distritación..... | 89 |
| 3.3 La integración actual del Congreso..... | 97 |
| 3.4 La situación actual del Poder Legislativo en el Derecho Comparado..... | 120 |
| 3.4.1 España..... | 120 |
| 3.4.2 Francia..... | 128 |

| | | |
|-------|-------------------------------------|-----|
| 3.4.3 | Estados Unidos de Norteamérica..... | 137 |
|-------|-------------------------------------|-----|

CAPITULO IV

REVISIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO FACTOR PARA EL MEJORAMIENTO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Participación ciudadana..... | 149 |
| 4.2 | Adecuaciones al Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..... | 159 |
| | CONCLUSIONES..... | 182 |
| | FUENTES DE INVESTIGACIÓN..... | 187 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se ha desarrollado como resultado de nuestra experiencia en el Poder Legislativo, por lo que esta exposición parte desde dos puntos de vista, el primero es que un jurista debe enfrentarse a la realidad, para lo cual, es necesario conocer y manejar no solo consideraciones jurídicas, sino, además políticas, históricas, económicas y sociológicas, que nos lleven a una correcta transformación social.

Por otro lado, también parte de la idea de considerar al Derecho Parlamentario como una disciplina que gira en torno a una de las principales instituciones del Estado contemporáneo: la institución representativa comúnmente denominada Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, de la necesidad de su transformación en beneficio de una democracia que poco a poco se ha ido consolidando.

Si bien es cierto, tenemos que reconocer que actualmente la democracia pasa por una crisis heredada de su propia historia, y que tiene su origen en las mismas instituciones que la sustentan: los partidos políticos.

De esta manera, resulta necesario para lograr una buena integración y funcionamiento de los órganos legislativos, que no solo se considere una buena organización, sino además que entendamos que el inicio de esa organización debe partir de una adecuada distribución cuantitativa de la representación del pueblo y por ende, de las entidades federativas; propiciando una debida comprensión de la labor legislativa en un sentido verdaderamente democrático.

La cantidad de representantes populares, no necesariamente ha significado un cuerpo legislativo de calidad, y sin embargo, si lo ha colocado como uno de los órganos representativos más onerosos en la comunidad internacional.

La intención del presente análisis radica también en evaluar que tan eficiente y funcional ha sido el Poder Legislativo para el pueblo mexicano, cuál es la relación de los representantes con el pueblo, en qué medida satisfacen las demandas de la ciudadanía, si su composición se encuentra debidamente justificada o si podría funcionar mejor con más o con menos legisladores.

En el primer capítulo se revisan los conceptos fundamentales del Estado y los elementos que lo componen que tienen relación con el tema, como el principio de división de poderes y las características actuales del bicameralismo mexicano, e inclusive, su razón de ser.

En el capítulo segundo se hace una revisión de los antecedentes del Poder Legislativo mexicano. En él se explica cómo es que ha ido evolucionando la composición y funciones del Parlamento mexicano y que avances y perjuicios en materia de representación han surgido en cada etapa de su historia.

En el capítulo tercero nos adentramos un poco más en los conceptos de representación, de distritos electorales y de representación proporcional. Se revisa en términos generales la composición actual de nuestro Congreso de la Unión, así como la composición de tres Parlamentos de otros países: Francia, España y Estados Unidos

En el último capítulo ya nos enfocamos más a los objetivos de la participación ciudadana y su importancia para una institución representativa como el Congreso, así como hacemos una propuesta de modificaciones y reformas que aplicarían tanto a nuestra Carta Magna como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los legisladores deben preocuparse por conocer, entender, comprender y resolver los problemas del pueblo para elaborar las iniciativas requeridas para el adecuado

ejercicio de sus derechos elementales, a la par de evitar la actuación arbitraria de los titulares de los órganos de autoridad.

El desarrollo nacional no requiere de un gran número de iniciativas y dictámenes, pues un elemento de esa naturaleza no es indicativo de una labor de excelencia, y para ello no es necesario de una gran cantidad de representantes que no están muy preparados para una función de esta naturaleza.

El juego parlamentario plural en las Cámaras, ha cobrado relieve durante las últimas décadas. Sus cambios estructurales corresponden a un supuesto perfeccionamiento de las instituciones democráticas así como a un mayor impulso a la cultura política en favor de grandes sectores de la población, pero es necesario recordar que la figura de diputados de partido surgió de una necesidad de ampliar la representación nacional para justificar la permanencia en el poder de un partido específico, situación que actualmente ya no es necesaria en virtud del enriquecimiento de la vida política de la Nación y de que hoy vemos un gobierno dividido en razón de los avances democráticos logrados con las reformas de 1996.

Resulta entonces necesario analizar los beneficios no sólo económicos, sino también políticos y sociales de una propuesta de esta naturaleza, que podría traducirse no sólo en mejores consensos, sino en mejores resultados para la sociedad, y de esta manera, terminar con el desencanto de la democracia, para convertir al Parlamento de México en lo que realmente debe ser; ejemplo y expresión del régimen democrático, representativo y popular.

EL ASPECTO CUANTITATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

CAPITULO I

ESTADO Y DERECHO

1.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es bastante controvertido, llegando a originar innumerables definiciones. En derecho público el Estado se nos presenta como “una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado.¹” En su significado moderno “constituye una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de las instituciones”.²

El Estado por una parte, es una forma de vida social e históricamente determinada, y por otra es una estructura política cuyos elementos esenciales son el poder (gobierno), el territorio, población y el derecho. El Estado como forma de vida social corresponde a la forma de organización política del mundo moderno, es la típica organización política de nuestro tiempo, orientada a integrarse en organizaciones superestatales, regionales o mundiales.

Para Jellinek el Estado es una “corporación territorial dotada de un poder de mando originario”³. Sostiene que “la característica esencial del Estado es la existencia de un poder originario de dominación, siendo secundario el contenido de ese poder”⁴. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor

¹ TAMAYO y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, pág. 207.

² FRAGA Iribarne, Manuel, “El Estado moderno: concepto, elementos, crisis”, *La crisis del Estado*, Edit. Aguilar, España, 1955, pág. 229.

³ TAMAYO y Salmorán, Rolando, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, op.cit., pág. 208.

⁴ ELORRIETA y Artaza, Tomás, *Tratado elemental de derecho político comparado. Teoría general del Estado moderno y su derecho constitucional*, Hijos de Reus Editores, Madrid, España, 1916, pág.3

de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* (corporación) y la de soberanía.

Esta corporación es territorial, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial. Otra de sus características igualmente esencial, es que se conduce de forma autónoma e independiente. Esta última característica se describe como poder originario o simplemente como soberanía.

El Estado constituye una unidad política conformada por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas. Algunas corrientes sociológicas sostienen que la unidad del Estado descansa en la existencia de intereses, tradiciones, creencias e ideología comunes.

El Estado, en tanto organización, hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas y lo logra a través del único método que posee: el derecho, que establece normas jurídicas.

Mauricio Hauriou define el Estado como “el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la *res publica* como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común”⁵, destacando aquí el elemento “bien común” ya que ese sería el fin último de la organización estatal.

Como nos señala el doctor Serra Rojas, para Hans Kelsen, el Estado es “la totalidad del orden jurídico en cuanto constituye un sistema, o sea, una unidad cuyas partes son interdependientes, que descansa en una norma hipotética fundamental”⁶.

⁵ SERRA Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica, México, Facultad de Derecho, UNAM, 2001, pág. 437.

⁶ *Ibidem*.

El maestro García Máynez lo define como "...la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio..."⁷

Quizá una de las definiciones mas completas es la proporcionada por el maestro Sánchez Agesta que lo concibe como "una comunidad organizada en un territorio definido mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común , en el ámbito de esa comunidad"⁸. Este concepto refleja al Estado como fruto de un proceso de civilización, siendo no solamente cualquier organización de poder, sino aquella que se basa en el derecho para la realización del bien común. La preeminencia del poder político organizado se basa en la preeminencia de su fin, su acción coordinadora y reguladora de los intereses particulares.

De acuerdo con lo que señala Gabino Fraga, "la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."⁹

En la actualidad se denomina Estado al conjunto de instituciones políticas, jurídicas y administrativas que tienen jurisdicción sobre toda la población de un territorio limitado por fronteras. Los Estados pueden ser nacionales cuando sólo abarcan a un pueblo o nación concreta y plurinacionales cuando ejercen su dominio sobre diversos pueblos.

El poder político mantiene el orden jurídico que se transforma en *derecho positivo*, por ello se considera que el Estado es una fuente formal de validez de todo el derecho, pues son sus órganos quienes lo crean (a través de la función legislativa)

⁷ GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 2002, pág. 98.

⁸ SERRA Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política, op.cit.*, pág. 437.

⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2202, pag.53.

y quienes lo aplican. Así, el Estado constituye la fuente de validez formal del derecho, por cuanto establece y asegura su aplicación mediante sus órganos.

A efecto de obtener una mejor comprensión de lo anterior, deben señalarse los elementos esenciales del Estado y son: 1) el pueblo, 2) el territorio, 3) el gobierno y 4) la soberanía.

El pueblo y el territorio “constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico y constituyen los elementos materiales en tanto que el poder político y la soberanía que se manifiestan a través de una serie de normas y reglas constituyen el elemento formal”¹⁰.

De acuerdo con la Dra. Aurora Arnaiz Amigo, la comunidad establecida en un territorio presenta peculiaridades e idiosincrasias políticas que la transforman gradual y genéticamente en sociedad. Hay entre los componentes de ésta un tácito contrato social, de acatamientos a los convencionalismos y cánones. La existencia del **pueblo** requiere de un orden jurídico (derecho positivo) y de una organización política.

Para nosotros el pueblo no es tan solo la fuente formal del derecho, sino que creemos que de él produce la regla jurídica. No puede provenir del individuo porque entonces sostendríamos preceptos individuales o particulares, desconectados del principio de la regla general de derecho público. En consecuencia, aclaremos que al decir “el pueblo es la fuente formal del derecho” no nos referimos a la colectividad o número, sino a un problema axiológico, porque en el pueblo es donde inexorablemente se da la regla de derecho. Las acepciones del pueblo son múltiples, pero no es como clase social contrapuesto al capitalismo, sino el pueblo como asociación para la realización de lo político, de lo étnico y de lo ético, en el que vaya a plasmarse la organización denominada *Estado*. Es la regla de derecho la fuente originaria de lo político, pero el pueblo es siempre un presupuesto del Estado (nunca es un elemento constitutivo de éste,

¹⁰ SERRA Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política, op.cit.*, pág. 438.

como se dice), como tampoco el territorio es elemento constitutivo (cual regularmente se opina), sino “condición necesaria para la realización del Estado”.¹¹

Así, se puede decir que el pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios. Sin duda, el pueblo es el elemento *a priori* constitutivo, o presupuesto genuino de una nación y del Estado. Para constituir el Estado “el pueblo ha de aportar la tradición jurídica, el convenio social y el pacto con la autoridad a la que limitará las cláusulas esenciales del pacto, recogidas en el Derecho positivo”.¹²

El **territorio** se define como la porción de espacio en que el Estado ejercita su poder, constituye el ámbito espacial de validez de las normas que aplica el Estado.

Según Jellinek, “la importancia del territorio se manifiesta en dos formas distintas, una negativa que consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este espacio sin el consentimiento del Estado, y una positiva que implica que todas las personas que viven en el mismo espacio se encuentran sujetas al poder estatal”¹³.

En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel político, aunque existe una vigencia de los ordenamientos jurídicos locales, es al mismo tiempo una porción del territorio de la Unión, pero los Estados miembro forman parte del federal, por eso no existe una invasión de territorios. Además, los ordenamientos jurídicos locales se encuentran subordinados a la Constitución y las leyes federales.

Aun cuando el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las normas que el Estado crea o reconoce, el poder de éste no se ejerce directamente sobre

¹¹ ARNAIZ Amigo, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Editorial Trillas, México, 2007, pág. 286.

¹² ARNAIZ Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, Porrúa, México, 1993, pp. 59 y 60.

¹³ GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, *op.cit.*, pág. 98.

dicho espacio, sino a través de las personas que integran la población estatal. El dominio implica la idea de un poder jurídico sobre una cosa, el imperio es en cambio, una potestad de mando que como tal se ejerce siempre sobre las personas, con ello y desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del *imperium*.

El Estado tiene dos ámbitos espaciales de aplicación de su derecho: el interno, limitado y configurado por su territorio; y el externo en el que actúa frente a los demás Estados de la organización internacional bajo el lema del *pacta sunt servanda* (atenerse al cumplimiento de lo pactado). Mientras que “en el ámbito interno el territorio es el elemento esencial de su existencia, en el externo se manejan relaciones contractuales de soberanía a soberanía”.¹⁴

Los hombres y mujeres que pertenecen a un Estado y viven en un determinado territorio bajo el imperio del mismo Estado, componen la población de éste. La población desempeña un papel doble, puede ser considerada objeto o sujeto de la actividad estatal. Como ciudadanos, la población participa en la formación de la voluntad general y son por ende, sujetos de la actividad del Estado.

Como objeto del imperio, conforman un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; como sujetos, los individuos aparecen como miembros de la comunidad política del Estado.

De acuerdo con el maestro García Máynez, la calidad de miembros de una comunidad jurídicamente organizada supone que la población posee a su favor, una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que los individuos pueden hacer valer frente al Estado, constituyen lo que le denominaría el *status personal*, y las facultades que lo integran se dividen en derechos de libertad, derechos de petición y derechos políticos.

¹⁴ ARNAIZ Amigo, Autora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, op. cit., pág. 98.

La existencia de los derechos de libertad implica que las personas como miembros de una comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado, cuyo límite es el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone, pero además tiene otro segundo grupo de facultades, conformado por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado.

El Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos y la intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones. Entre los derechos que tiene la población, algunos pertenecen exclusivamente a los ciudadanos (derechos políticos), y otros corresponden a todos los miembros del Estado incluyendo a los extranjeros (derechos de libertad, petición, etc.).

El tercer elemento se encuentra relacionado con el hecho de que toda sociedad organizada debe tener una voluntad que la dirija, que constituye el **poder**, que cuando es coactivo, tiene la capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, y también está en condiciones de asegurar su cumplimiento por sus propios medios. El poder de dominación es irresistible, y los mandatos que expide tienen una pretensión de validez absoluta e incluso pueden ser impuestos de forma violenta en contra de la voluntad del obligado.

La **soberanía** es un atributo del poder político, implica la negación de cualquier poder superior al del Estado. El poder soberano es por ende, el más alto y supremo, y también es un poder independiente. Para algunos juristas, tiene un tercer atributo, debe ser ilimitado, pero otros más opinan que por el contrario su limitación se encuentra en la necesidad de ser un poder cuyo ejercicio se halla normativamente regulado. Dicha limitación es una de las manifestaciones de la capacidad que tiene el Estado de determinarse a sí mismo, o también llamada autonomía.

Sin embargo, como señala Eduardo García Máynez, la soberanía no es un atributo esencial del poder del Estado, ya que hay estados soberanos y no soberanos, por ejemplo, los Estados miembros de la Federación no son propiamente soberanos,

ya que se encuentran sujetos a la Constitución y a las leyes federales. Por tanto, considera que “la característica esencial del Estado es la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho.”¹⁵.

Por otro lado considera además que los Estados miembros de una Federación son verdaderos Estados, precisamente porque la organización de los mismos se basa en leyes propias y, en primer término, en las constituciones locales. El Estado moderno cuenta con tres poderes cuyas funciones están claramente especificadas: ejecutivo, legislativo y judicial.

Otro atributo esencial del poder del Estado es la autonomía que consiste en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. Tal autonomía se manifiesta no sólo en la creación de preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares, por ello es que el orden jurídico estatal está integrado tanto por reglas de organización como por normas de comportamiento.

El Estado constituye una unidad; de aquí deriva el principio de la indivisibilidad de su poder. La soberanía por su parte no es susceptible de aumento o de disminución, no hay soberanía limitada, compartida o dividida.

Nadie puede negar que el Estado es una organización o una comunidad organizada, sin embargo, surge una pregunta ¿cómo se constituye esta organización? ¿En qué bases reposa la organización del Estado? La organización descansa en un sistema de reglas o normas, las cuales constituyen el aparato normativo del Estado. Ningún conglomerado de personas podría existir duraderamente sin alguna forma de asociación, de comunicación y cooperación surgiendo de esta manera el comienzo del **derecho** y el **gobierno** con el propósito de mantener un orden de este tipo, y en tanto la vida social avanza, una regulación más definitiva y obligatoria fue requerida.

¹⁵ GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, op. cit. pág. 104.

En el proceso de cambio de una mera agregación de personas a una comunidad “organizada”, el derecho jugó un papel extraordinario, por ello, por muchos siglos el derecho fue considerado requerimiento básico de la supervivencia y coexistencia humana dando estructura y forma al edificio social.

Sin duda alguna existe un vínculo correlativo entre el Estado y el Derecho por lo que este último como aparato coercitivo tiene como función la guía del comportamiento humano que consiste en provocar un cierto comportamiento de los individuos haciendo que hagan o dejen de hacer algo que, por alguna razón, es considerado valioso o perjudicial para la comunidad. El Estado en tanto organización, hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas y lo logra a través del único método que posee: el derecho.

La coacción es así, el elemento persuasivo que anula o altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento social de los individuos. La pena con la que el derecho reacciona contra ciertos actos es la sanción, y a través de ella, un mal es infligido al individuo responsable aun en contra de su voluntad y si es necesario, mediante el uso de la fuerza física.

“El Derecho en su sentido objetivo es un conjunto de normas, preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes, concede facultades.”¹⁶. En este sentido, como lo señala el Maestro García Máynez comprendemos que “se le llama orden jurídico vigente al conjunto de normas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política las declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce como por los preceptos que formula, y la vigencia deriva de una serie de supuestos, los cuales cambian con las diversas legislaciones.”¹⁷

De acuerdo con nuestra Constitución Política, son preceptos jurídicos y por ende obligatorios, los aprobados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión,

¹⁶ *Idem*, pág. 36.

¹⁷ *Idem*, pág. 37.

sancionados por el Ejecutivo Federal y publicados en el Diario Oficial de la Federación desde la fecha que en el acto de la publicación o en la norma se indique.

El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen asimismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas (resoluciones judiciales y administrativas, contratos, testamentos, etc.). La validez de todas estas normas –generales o individuales- depende siempre de un conjunto de requisitos extrínsecos, establecidos por otras del mismo sistema.

Para Kelsen, “el derecho es en esencia un orden para promover la paz”¹⁸. Tiene por objeto que un grupo de individuos pueda convivir en tal forma que los conflictos que se susciten entre ellos puedan solucionarse de una manera pacífica, sin recurrir a la fuerza y de conformidad con un orden de validez general. Autores como Duguit representan el criterio sociológico en la interpretación del derecho: “es una regla de conducta impuesta a los individuos que viven en sociedad, regla cuyo respeto se considera por una sociedad y en un momento dado, como la garantía del interés común, cuya violación produce contra el autor de dicha violación una reacción colectiva.”¹⁹.

Desde el punto de vista objetivo el derecho es el sistema de normas coercibles que rigen la convivencia social. El un sistema de normas porque es precisamente un conjunto mas o menos ordenado y jerarquizado de reglas o normas de conducta que nos impone la obligatoriedad de dar o hacer determinadas cosas, que nos indica cómo debemos realizar ciertos actos, etc.

¹⁸ KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 2ª. Ed., trad. de Roberto J. Vernego, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982, pág. 57.

¹⁹ DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional: Teoría General del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas*, Comares, Granada, España, 2007, pág. 36.

Pero esas normas también son coercibles porque son susceptibles de ser aplicadas mediante la fuerza en caso de inobservancia. Las normas jurídicas que constituyen el Derecho están respaldadas por la fuerza pública del Estado.

El Derecho rige la convivencia social y en general toda la conducta social del hombre, así el ordenamiento jurídico hallará solución, justa o injusta, a todos los problemas de coexistencia social.

El fin del Derecho es la justicia, vale decir que el fin o ideal supremo al que debe orientarse, es la vigencia plena y auténtica de la justicia en la convivencia humana.

El Derecho es un elemento esencial del Estado, como forma política moderna. Con relación a su función en la estructura de la organización, transforma en jurídicas todas las relaciones y la fuerza del poder en fuerza jurídica. En su virtud, la dominación que ejerce el poder en el Estado es dominación legal.

Las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de Constitución. Según Jellinek, la Constitución del Estado comprende las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.

Otro aspecto esencial para nuestro estudio lo constituye el:

1.2 EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

Para muchos politólogos y constitucionalistas, el fundamento de la democracia es la separación de poderes. Estamos de acuerdo con que el poder lleva en sí mismo la semilla de su propia degeneración; por ello, si no se limita, se convierte en despótico. De ahí la conveniencia de que se ejerza a través de varios órganos de Estado.

Como lo señala el Dr. José F. Fernández Santillán:

“Desde su origen en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría...en contraste con lo que sucede hoy, en el sentido de que la democracia es considerada como la más deseable de las alternativas; en la antigüedad no fue así...No obstante, aun reconociendo que la democracia en la antigüedad no gozó, en términos generales, de buen prestigio, hubo opiniones a su favor sobre todo cuando se le opuso a la monarquía. Esas opiniones favorables destacaban que era preferible la *distribución* en lugar de la *concentración* del poder. Por ser la igualdad el valor fundamental de la democracia también era, por supuesto, preferible que el poder estuviese repartido entre los ciudadanos que acaparado por un individuo. Para los antiguos, sobre todo en la Atenas del siglo V a.de C., la igualdad del poder significaba dignidad política por encima de las diferencias de riqueza y procedencia social.”²⁰

En las formas de gobierno, con independencia de su naturaleza presidencial o parlamentaria, se expresan en diferentes grados y modalidades tres principios políticos fundamentales, que combinados le otorgan un mayor grado de complejidad al estado constitucional y democrático contemporáneo. Se trata de los principios republicano, federal y de división de poderes.

Sin embargo, el principio de la división de poderes, entendido como el establecimiento de mecanismos constitucionales operativos que evitan el abuso del poder, dividiéndolo para su ejercicio, al asegurar la libertad de los ciudadanos, no implica la inexistencia de colaboración entre las instituciones o sujetos que detentan el poder, pero tampoco significa una arbitraria división del trabajo.

Al contrario, en un régimen presidencial, la separación de poderes requiere de la colaboración de éstos en la realización de las distintas funciones del Estado. El poder es indivisible y radica en el pueblo, proclamaba Rousseau, pero el ejercicio del mismo es necesario que recaiga en órganos distintos.

“En efecto, frente a la clásica teoría de la división de poderes, se levanta el postulado de la necesaria coordinación de funciones, que llevado a la realidad práctica de la nueva realidad

²⁰ FERNANDEZ Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 2003, pp.11-13.

política mexicana, habrá de ser condición no sólo de estabilidad gubernamental, sino también de su eficacia”²¹

Una de las objeciones recurrentes contra la doctrina de la división de poderes, fue que entonces no puede haber soberanía. Pero de acuerdo con el pensador italiano Alessandro Passerin D’Entréves:

“La división del poder no significa negación de la soberanía. Nadie puede negar que el Estado moderno sea plenamente soberano; pero un soberano existe también allí donde los poderes están más rígidamente separados y contrapuestos.”²²

Para Jorge Carpizo, la tesis mexicana que impera y que han seguido casi todas las Constituciones de la Nación, es que no hay una división de poderes, sino que existe un solo poder nombrado “Supremo Poder de la Federación, que esta dividido para su ejercicio, en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial”²³, por tanto, lo que se divide no es el poder, sino su ejercicio como tal. Además, señala que la Constitución establecerá los casos en los que habrá colaboración entre poderes, teniendo especial cuidado en el caso de la independencia de los jueces. Por esta razón, en México, salvo en la Constitución de Apatzingan no se acepta el principio de la “separación de poderes”, sino que tomando en cuenta que existe un solo poder y lo que se divide es su ejercicio, de lo que se trata es de una “división de funciones.”

De esta forma cada rama del poder se encuentra integrada por los poderes constituidos: ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales son creados por la propia Constitución, que le señalara expresamente sus facultades, pero también señala la forma de colaboración entre las ramas del poder, cada una realizando una determinada función.

²¹ FIX Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa-UNAM, México, 2001, pág. 356.

²² PASSERIN D’Entréves, Alessandro, *La doctrina dello statu*, Giappichelli, Turín, 1967, p.176.

²³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1980, pag.200.

Por otro lado, consideramos importante diferenciar lo que es la colaboración entre ramas u órganos de poder y lo que es la confusión de funciones que se encuentra prohibida por la propia Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o mas poderes en una sola persona o corporación, salvo determinadas excepciones.

El concepto de “división de poderes” surge como resultado de la Revolución Inglesa de 1688 teniendo como primer expositor a John Locke el cual la concibe en su Segundo Tratado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Federativo. Sujeta todos los poderes a un poder supremo que sólo puede ser el Poder Constituyente.

De acuerdo a la teoría de Locke “el Legislativo hace la Ley” señalando que el legislativo nunca debe quedar depositado en un solo individuo, sino en manos de diversas personas debidamente reunidas en asamblea, quedando también ellos sometidos a las mismas leyes que emiten para la comunidad, y así evitar el posible abuso de su creador para eximirse de su cumplimiento; de esta manera reconoce limitaciones al legislativo para preservar las libertades de los demás ciudadanos.

En su segundo tratado, capítulo XII considera que las leyes pretenden ejecución perpetua, pero se manifiesta contrario a que el legislativo asuma también esa misma función:

“Sería una gran tentación... de aferrarse al poder, que las mismas personas que hacen las leyes tengan la facultad de ejecutarlas, ya que podrían dictarlas y aplicarlas en provecho personal, distinto del interés de la comunidad...Consecuentemente es necesario que exista permanentemente un Poder que vele permanentemente por la aplicación de las leyes en vigor. Así Ejecutivo y Legislativo a menudo estarán permanentemente separados.”²⁴

Por otro lado reconoce la necesidad de un poder Federativo y que se da en el ámbito de las relaciones con la comunidad internacional por tanto contiene el

²⁴ CARBONELL, Miguel, “La división de poderes y las fuentes del Derecho en México. Algunas reflexiones”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberomericana*, México, núm. 26, 1996, pág.229.

poder de hacer la guerra y celebrar tratados y acuerdos con otras naciones. Posteriormente estos poderes serían retomados por el Poder Ejecutivo aunque con la participación del poder legislativo.

En cuanto al Poder Ejecutivo indica que tiene a su disposición la fuerza de la comunidad y le otorga la posibilidad de reunir y disolver al Legislativo pero no le da superioridad sobre este.

Resulta evidente la intención de Locke de establecer las bases prácticas de un gobierno que respetará la libertad, garantizará la realización de metas sociales y que funcionará con eficacia. Locke presenta un modelo práctico, no un Estado ideal, lo fundamenta filosóficamente pero no pierde de vista la regla práctica de gobierno.

De aquí la enorme influencia del tratadista inglés en el pensamiento político posterior y en la elaboración de las primeras constituciones estatales norteamericanas, que ensayaban, ya rechazada la monarquía una forma desconocida de gobierno donde la división y el equilibrio de órganos y funciones, el respeto a la libertad y los demás derechos humanos, así como la realización de las metas sociales, fueran posibles.

La obra de Locke fue posteriormente retomada en Francia por Montesquieu en su obra *“El espíritu de las Leyes”* (1748).

Sin duda con él llegamos al principal exponente de una teoría sistemática y dogmática de la separación de poderes:

“La democracia y la aristocracia no son estados libres por su naturaleza. La libertad política no se encuentra más que en los gobiernos moderados. Aunque no siempre. Se da sólo cuando nadie abusa del poder, pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él; se conduce así siempre que no encuentre límites.”²⁵

²⁵ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, trad. de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Tecnos, Madrid, 1987.

En el capítulo VI señala que hay tres tipos de poderes: el Legislativo, el Poder ejecutor de las cosas que depende del derecho de gentes y el poder ejecutor de aquellas que dependen del derecho civil.

Montesquieu concibe una cuidadosa distribución y un equilibrio entre los poderes. Ya concebía un Poder Legislativo Bicameral con representantes elegidos por sufragio universal. Por su parte se inclinaba hacia un Ejecutivo monárquico que no intervendría en el proceso legislativo pero toda su actividad debía sujetarse a la ley.

Ya sugería que los presupuestos fueran sometidos por el Ejecutivo al Legislativo y aprobados anualmente.

El Poder Judicial debía actuar con independencia pero debía ser también el tribunal de última instancia; y serían ambas cámaras las que enjuiciarían a los funcionarios y servidores públicos.

Cabe señalar que su idea derivaba de una interpretación errónea de la Constitución inglesa ya que no había tal división de poderes en la Inglaterra de la primera mitad del siglo XVIII, sino que por el contrario, se acusaba ya la concentración de las funciones en el Parlamento que finalmente absorbería al gobierno. Pero la claridad y contundencia de la tesis de Montesquieu la universalizaron como un verdadero dogma político.

En ambos tratadistas se pueden distinguir las siguientes prescripciones:

- a) Evitar la concentración del poder en una sola persona física o colectiva.
- b) Asignar cada función a un órgano peculiar.
- c) Establecer entre los órganos “equilibrios” para evitar el predominio de uno sobre otro, y
- d) Asegurar la independencia de los jueces.

Tanto en Locke como en Montesquieu su posición acerca de la separación de poderes tiene que ver con la realidad social en la que escriben, y en todos ellos, la

libertad política sólo queda garantizada mediante un gobierno moderado y representativo, puesto que la gobernación requiere del consentimiento y la confianza de los gobernados. Distintos poderes realizan funciones distintas y es impensable gobernar sin leyes fijas o que una persona tenga en sus manos todos los poderes. Los poderes se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el abuso del poder o la tiranía: el poder frena al poder impidiendo el gobierno despótico y buscando una armonía de poderes.

Actualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra contemplado en el Capítulo I del Título Tercero, el principio de *División de Poderes*, señalando en su artículo 49:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”²⁶

Quedando así establecida la fórmula de repartir las funciones estatales entre diversos órganos para evitar la concentración de ellas en uno, que conduzcan por la fragilidad de la condición humana, al abuso.

Este principio tiende un puente entre los conceptos de «Estado de Derecho» y «democracia», impidiendo ciertos excesos en su disociación y contribuyendo a superar una desfasada polémica. Sin el juego de las diversas reglas de la división de poderes no existe ni Estado de Derecho ni democracia.

Para nosotros resulta no sólo un «principio institucional» en la organización de los poderes constituidos, el más esencial, sino algo con mayor importancia, como un dogma del constitucionalismo que orienta la labor del poder constituyente. Este principio no solo juega en el plano de la organización del Estado sino también en el de su fundación: ningún poder constituyente verdaderamente democrático sería capaz de desconocerlo, pese a su carácter fáctico e ilimitado.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2010, colección Códigos y Leyes, pág. 36.

Estamos ante una «proposición» que, aunque no se mencione expresamente en muchas Constituciones democráticas, podemos deducir de sus contenidos, y se admite como verdad jurídica sin necesidad de mayores argumentaciones. Como todo verdadero principio jurídico su fundamento y origen no procede tanto de su positivación en normas -constitucionales, sino de su lenta génesis y construcción a través de sucesivas experiencias jurídicas. Es, precisamente, eso lo que les hace indefectibles y hasta cierto punto inderogable incluso para las leyes fundamentales.

Desde entonces, puede decirse que el Estado de Derecho se basa en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres, y que la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan.

1.3 EL PODER LEGISLATIVO

La función legislativa, entendida como creación de normas generales, se deposita generalmente en un cuerpo colegiado proveniente de la elección. En forma general se le designa como *Asamblea*, pero los regímenes parlamentarios le reconocen el nombre tradicional de *Parlamento*, mientras que los presidenciales han decidido llamarle *Congreso* siguiendo la pauta norteamericana. Algunos Estados conservan su designación histórica, como España (Cortes), Dinamarca (Folketing) y Holanda (Estados Generales).²⁷

Los orígenes socio-políticos de la institución legislativa en México, se remontan a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia. Incluso, durante el periodo de su gestación hubo momentos en que los esfuerzos libertarios y los ideales políticos para el ejercicio de la soberanía, surgieron y confluyeron a la par.

Aunque remoto y sobre todo limitado en su concepción de auténtico ejercicio parlamentario, las Cortes de Cádiz están consideradas como el primer

²⁷ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pp. 17-20.

antecedente histórico de la práctica legislativa, pues a decir de los historiadores ya adelantaba el perfil de una representación popular; sin embargo, este aspecto será tratado en capítulos posteriores.

La configuración del órgano legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en la Constitución de 1917 –idéntica a la propuesta en el proyecto de Carranza²⁸– responde al modelo bicameral estadounidense –adoptado por México desde la Constitución de 1824– por disponerlo así uno de sus pocos artículos intocados hasta ahora:

“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”.²⁹

Pese a su carácter bicameral, “el Congreso General funciona en algunas ocasiones en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el Presidente de la Cámara de Diputados en su recinto parlamentario, como es en el caso de la apertura de cada periodo de sesiones ordinarias cada 1º de septiembre y 1º de febrero de cada año”³⁰, o en caso que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias para la atención de algún asunto o de una serie de asuntos de urgencia, pero solamente se ocuparan de los asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, “los cuales deben expresarse en la convocatoria respectiva”.³¹

En el aspecto jurídico, la rama del Derecho que estudia el funcionamiento y regulación del Poder Legislativo es el Derecho Parlamentario.

“El Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional, así como una disciplina relativamente nueva que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios, funciones de la institución representativa, llámese parlamento, congreso o asamblea, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, caracterizándose este derecho, sobre todo, por la inexistencia de una sanción

²⁸ *Idem*, pág. 24.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 44.

³⁰ Artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 67.

³¹ Artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 68.

jurídica, pero si política. El derecho parlamentario, en breve, será una disciplina autónoma, sólo tiene que esperar el desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial. En relación a lo anterior, la facultad de derecho de la UNAM, creó en diciembre de 1991 la cátedra de Derecho Parlamentario.”³²

Ahora pasemos a revisar de forma muy general la composición de la Cámara de Diputados que más adelante abordaremos a profundidad.

a) Cámara de Diputados.

De acuerdo con la versión original del artículo 51 de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y que los Estados y territorios cuya población fuese menor de veinte mil habitantes, eligiesen cuando menos un diputado propietario; todos elegidos directamente en los términos previstos en la ley electoral.

Como podemos ver, desde la vigencia de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados se conformo a partir de un determinado número de habitantes previstos en el texto constitucional, que fueron la base electoral de la elección de cada uno de los miembros de dicha Cámara. Con el aumento de la población en el país, “se fue haciendo necesario ampliar la base poblacional que servía de referencia para la elección de diputados, hasta que en 1977 se adopto un sistema de número fijo”³³ hecho que resulta bastante acertado si consideramos que debido al aumento de la población tan acelerado, el Congreso resultaría de enormes proporciones.

La Cámara de Diputados tenía aproximadamente 237 miembros en la L Legislatura, que fue la última electa bajo el principio de una determinada cifra de

³² PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, “Evolución del Poder Legislativo en el sistema constitucional mexicano (1988-1994), *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 1998, pág. 723.

³³ ANDRADE Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, México, 1997, pag.149.

habitantes por diputado, para elevarse hasta 400 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y hasta cien de representación proporcional.³⁴

En virtud de la reforma de 1933 al artículo 51 constitucional, se amplió de dos a tres años el periodo de duración en el cargo de diputados, en cuanto a la base numérica para la elección de diputados, se modificó sucesivamente para incrementarse: en 1928 a cien mil habitantes o fracción de cincuenta mil, en 1942 a ciento cincuenta mil o fracción de setenta y cinco mil, en 1951 a ciento setenta mil o fracción de ochenta mil, en 1960 a doscientos mil o fracción de cien mil y en 1972 a doscientos cincuenta mil o fracción de ciento veinticinco mil.

En otro sentido, en términos del artículo 79 constitucional, la Cámara de Diputados tiene como apéndice –para la revisión de la Cuenta Pública- a la Entidad de Fiscalización Superior, con autonomía técnica y de gestión, que la ley denomina Auditoría Superior de la Federación, dado que ni es superior, ni tampoco en sentido estricto autónoma, habida cuenta que la Ley de Fiscalización Superior determina que dicha entidad queda sometida y subordinada a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, entre cuyas atribuciones tienen las de imponer sanciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

b) Senado

De acuerdo con el texto original de sus artículos 56, 57 y 58 la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada Estado, a los que –como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857- se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada propietario.

³⁴ *Ibidem.*

“Artículo 56. Texto Original

La Cámara de Senadores se compondrá de 2 miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.”³⁵

Fue aprovechado el modelo norteamericano de incluir en la integración del Congreso, el punto de vista de los estados de población más numerosa para conformar la Cámara de Diputados en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, y conformar al Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por Estado, sin importar su número de habitantes a los que en nuestro país se agregaron dos por el Distrito Federal.

En 1933 fue realizada una nueva reforma al artículo 56 constitucional para renovar la totalidad del Senado cada seis años, lo que implicó aumentar a seis años el periodo de ejercicio de los senadores. La reforma de 1986 al mismo artículo, regreso al sistema de renovación del Senado por mitad, de forma que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado. En 1993 una nueva reforma al 56 constitucional regresó a la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, es decir, cuatro por cada Estado y el Distrito Federal.

Para 1996 fue reformado nuevamente el referido artículo 56 esta vez para modificar el procedimiento de elección de los senadores estableciendo que a cada Estado le corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; agregando otros treinta y dos senadores que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

³⁵ SOBERANES Fernández, José Luis, *La Constitución del pueblo mexicano*, Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004, pág. 131.

Como afirma el maestro Jorge Fernández Ruíz,

“Por razones semejantes a las que determinaron el crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados, se duplicó el número de miembros del Senado para llegar a 128 senadores y convertirlo en el más numeroso del continente, pues el Senado estadounidense sólo tiene 100 y el de Brasil 69 senadores, para citar únicamente los casos de los países americanos de mayor población y extensión territorial, los que por cierto tienen adoptada la forma federal de Estado.

Mas el Senado mexicano no sólo adolece de un número excesivo de miembros, con la inherente carga fiscal para la población, sino que su composición actual rompe con la tradición establecida a partir de la Constitución de 1824 consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales.”³⁶

Al respecto consideramos importante el comentario del Maestro Fernández Ruíz, pues ciertamente el Congreso mexicano es uno de los más grandes en comparación con otros países, lo que nos lleva a la reflexión que el tamaño del Congreso no es un elemento que se relacione con la eficiencia, puesto que grandes potencias como Estados Unidos o Francia, tienen cuerpos representativos más pequeños sin que por ello se sacrifiquen los buenos resultados.

Ahora vamos a revisar otra de las características de los congresos o parlamentos, su composición en una sola cámara o en dos cámaras, aspecto que juega un papel muy importante en su desempeño o en la obtención de consensos.

1.4 BICAMERALISMO VS. UNICAMERALISMO

La palabra “bicameralismo” se encuentra definida por María Moliner como aquella que se “aplica a la organización o sistema político que se basa en la existencia de dos cámaras legislativas a diferencia del unicameral.”³⁷

³⁶FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª edición, Porrúa, UNAM, México, 2004, pág. 225.

³⁷MOLINER, María, *Diccionario de Uso del Español*, vol. A-G, Madrid, Gredos, 1977, p.373

Algunos autores, como Jorge Madrazo, utiliza la expresión bicameral que “viene del latín *bis*, doble y *cámara*, cámara; para referirse a la organización del poder legislativo que consiste en la división de dos asambleas.”³⁸

Para Manuel Osorio y Florit se refiere como:

“...el sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar las leyes contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara...”³⁹

En realidad, la bicameralidad es la norma preponderante en las actuales Constituciones, y para nosotros resulta un sistema práctico que permite un mejor análisis de los problemas que necesitan solución mediante alguna modificación de carácter legislativo.

Tiene sus orígenes en Inglaterra durante el siglo XIV, donde el parlamento británico fue dividido en dos asambleas, atendiendo a la estratificación social; por un lado la Cámara de los Lores o Cámara Alta que asumió la representación de la aristocracia y la nobleza; mientras que la Cámara de los Comunes o Cámara Baja fue la encargada de representar a la burguesía.

El conjunto de las dos cámaras suele tener nombres diferentes en cada país⁴⁰, Parlamento en Inglaterra, Congreso en los Estados Unidos, Asamblea General en Suiza, Cortes en España, Dieta Imperial en Japón, así como Congreso de la Unión en México.

En la doctrina hemos encontrado las ventajas e inconvenientes de los dos sistemas, reconociendo en algunos autores argumentos que pretenden justificar la existencia de ambos. Así tenemos que:

³⁸MADRAZO Cuellar, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T.I, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 284-285.

³⁹OSSORIO Y FLORIT, Manuel, “Bicameral”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t.II, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1982, pp.168-169.

⁴⁰BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 199.

Respecto al bicameralismo el maestro Berlín Valenzuela señala que:

“Hay que considerar la eficacia del principio representativo de la integración democrática. La doble discusión de los asuntos en general que se lleva a cabo en donde existen dos cámaras es útil para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada; pues en caso de que una cámara procediera a la ligera o actuara bajo presiones partidistas, la otra cámara, llamada de enfriamiento o de reflexión, tendría la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de tal proceder, exponiendo sus opiniones con mayor información y serenidad por estar alejada de las luchas electorales y los elementos pasionales que suelen presentarse.”⁴¹

Por otra parte, en lo que se refiere a la función legislativa, consideran preferible que sean dos instituciones las encargadas de realizarla, pues así se garantiza la práctica de los principios de libertad y división de poderes en virtud de que las dos cámaras actúan como contrapeso que asegura el equilibrio constitucional

Hablando sobre las ventajas del sistema bicameral, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez estima que “debilita al Poder Legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el Ejecutivo, lo que favorece al equilibrio entre los poderes; en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, la otra puede intervenir como mediadora; y la existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas.”⁴²

Por el contrario, respecto al vocablo “unicameral” es aplicado a regímenes políticos de una sola cámara. El Dr. Guillermo Cabanellas señala que “es el régimen parlamentario que se asienta sobre una sola cámara legislativa, y constitutivo del sistema del unicameralismo.”⁴³

El unicameralismo implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una asamblea, elegida generalmente por sufragio directo. Al igual que el bicameralismo, también encontramos que este sistema tiene ventajas y

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2005, pag. 266.

⁴³ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1979, pág. 245.

desventajas implícitas entre las que destacarían que la unidad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, y que no habría lugar al entorpecimiento de los trabajos legislativos por la lentitud que implica el doble examen en el otro sistema, el fuerte gasto económico que significa a un país el mantenimiento de dos cámaras y la necesidad de contar con una asamblea más consolidada que evite los abusos de poder del gobierno.

Son de considerarse también las ventajas y desventajas que Guillermo Cabanellas atribuye al unicameralismo:

Por un lado es más eficaz realizar sus tareas con menos obstáculos, ya que “el unicameralismo se muestra expeditivo en los debates, sin exponerse a las discrepancias con otro órgano paralelo, que conducen al estancamiento o a dilatorias componendas para obtener la aprobación de ambos, sin lesionar los pareceres privativos de cada uno de ellos. Agregase a eso la economía que significa la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran y no legislan.”⁴⁴

En tanto considera que el mayor inconveniente:

“Aparece ante la cambiante mayoría parlamentaria donde existe sinceridad electoral y volubilidad en la opinión. Una cámara alta frena muchas intemperancias y ahoga la demagogia de los que han prometido mucho o aspiran a la reelección; lo cual conspira no poco contra el parlamentarismo y llevaría casi a eliminar las asambleas propicias a contubernios con el electorado.”⁴⁵

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él, a excepción de países como Dinamarca, Nueva Zelanda, Israel, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, el Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁴⁴. *Idem*, pág. 250.

⁴⁵ *Ibidem*.

Como lo señala el Dr. Francisco Berlín Valenzuela en su libro de Derecho Parlamentario:

“El sistema bicameral fue instituido en este país por los constituyentes de 1824, quienes atendieron al modelo norteamericano y por eso atribuyeron al Senado la representación de las entidades federativas. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicameralismo, claro esta que el Senado no tuvo la representación de los Estados al no existir estos como tales.”⁴⁶

En la actualidad ambas Cámaras tienen el mismo rango e importancia en el marco del proceso legislativo, y solo poseen facultades distintas en el ámbito de atribuciones no legislativas, cuyo ejercicio se encuentran reservadas a cada una de ellas, como las revistas en los artículos 74, 76 y 77 constitucionales. Así por ejemplo, las facultades de aprobación de los nombramientos del Ejecutivo corresponde al Senado, en tanto que la Cámara de Diputados tiene a su cargo aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

El bicameralismo es considerado como un medio de organización parlamentaria que “desde la primera época del constitucionalismo pretendió erigirse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas”.⁴⁷ Además, la Constitución autoriza a ambas Cámaras, de diputados y senadores para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les pone en situación de limitarse y controlarse respectivamente.

Como se puede desprender de los puntos revisados, existe una inseparable relación entre Estado y Derecho ya que la División de Poderes da lugar a revisar la gran importancia que tiene el Congreso de la Unión en el Sistema Político Mexicano y sus características esenciales como son el bicameralismo, por tal

⁴⁶ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p.278.

⁴⁷ QUINTANA Valtierra, Jesús y FRANCO Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios generales*, Porrúa, México, 2006, pág. 71.

motivo nos remitiremos a estudiar los antecedentes históricos del Poder Legislativo Mexicano.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

Para abordar un tema tan importante como son los antecedentes históricos del Poder Legislativo Mexicano, se hace necesario retomar algunos aspectos preliminares como son los:

2.1 DOCUMENTOS PRECONSTITUCIONALES

Aunque formalmente hablando, el Parlamento nace en el año 1215 con la “Carta Magna de Juan Sin Tierra”⁴⁸, el Poder Legislativo, aunque es mal llamado poder, siendo que nos encontramos frente a una función del Estado, mismo que también es llamado Parlamento, Órgano Legislativo, Congreso o Asamblea, “surge en Inglaterra en el siglo XII, particularmente en el año de 1154 bajo el reinado de Enrique II, denominándosele *Magnum Concilium*”⁴⁹. De 1154 a 1331 la institución parlamentaria británica fue unicameral, pero en 1332 se convirtió en bicameral ya que se dividió en dos Cámaras: “la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, cuyas denominaciones permanecen hasta nuestros días.”⁵⁰

Como lo menciona la Dra. Susana Pedroza de la Llave, especialista en Derecho Parlamentario, los orígenes de la institución parlamentaria también “los encontramos en el año de 1188 en España, donde se les denominó *Cortes*, aunque estas en realidad eran exclusivamente la Asamblea del Reino de León, y para finales del siglo XII con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyeron las Cortes Españolas.”⁵¹

En esa época la institución parlamentaria no tenía un carácter representativo y democrático, sino que únicamente participaban las clases dominantes cuyo fin era

⁴⁸ Fue denominado así porque se impuso durante el imperio del rey Juan (1199-1216), sucesor de Enrique II, en *Parliament*, 2ª edición, HMSO, Londres, pág.11.

⁴⁹ PEDROZA de la Llave, Susana T., *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pág. 17.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Idem*, pág. 18.

el mantenimiento de sus privilegios ante el rey, al que le solicitaban la solución de sus problemas.

Sin embargo, debido a las transformaciones sociales e ideológicas, se dieron ciertos avances, al respecto Don Manuel García Pelayo señala:

“Es con la Constitución Norteamericana de 1787 y la Revolución Francesa de 1789 que se cambia la forma de concebir a las asambleas, teniendo como base el establecimiento de un Estado liberal, y restando poder a la burguesía, con lo cual el Poder Legislativo comenzó a integrarse de militares, abogados, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos que carecían de la preparación necesaria, considerándose que la integración era de carácter representativo, como fue con las Cortes que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812”.⁵²

De este modo la maestra Pedroza determina: “las Cortes Constituyentes de Cádiz (1810-1813) y la Constitución de Cádiz de 1812, son los primeros antecedentes del Parlamento mexicano, aunque no del México independiente por lo que no puede ser considerada antecedente del Poder Legislativo Mexicano.”⁵³

El primer antecedente constitucional del México independiente es la Constitución de 1824, sin embargo, cabe mencionar que “previa a este ordenamiento, existió otra Constitución de 1814”⁵⁴ aunque sin vigencia la cual ya contemplaba que la soberanía nacional residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, integrados en el Supremo Congreso Mexicano.

“Posteriormente, Agustín de Iturbide elaboro un plan de independencia llamado Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821 que trato de implantar una monarquía constitucional moderada representada por Fernando VII, pero este no estuvo de acuerdo. El 27 de septiembre de 1821 se consumó la independencia expidiéndose al día siguiente el Acta de Independencia, aunque se siguió aplicando la Constitución de Cádiz.

⁵² GARCÍA Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp. 250-255.

⁵³ PEDROZA de la Llave Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pág. 45.

⁵⁴ *Idem*, pág. 46.

Con las Bases Constitucionales del 24 de febrero de 1822 se estableció un Congreso bicameral que se declaró soberano y ejerció la función legislativa por completo.

Iturbide se autoproclamó emperador y disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822, con lo cual se estableció la Junta Nacional Instituyente integrada por algunos diputados del antiguo Congreso. Más adelante Antonio López de Santa Anna, el 6 de diciembre de 1823, desconoció el gobierno de Iturbide, estableció la República y reinstaló el Congreso.

El Congreso Constituyente aprobó y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 3 y 4 de octubre de 1824 respectivamente, y el 23 de diciembre de ese año, aprobó un Reglamento Interior para los futuros Congresos ordinarios que se aplicó hasta 1897. La Constitución de 1824 es considerada por varios autores como el primer antecedente constitucional de nuestro actual Congreso de la Unión.⁵⁵

Sin embargo, la maestra Susana Pedroza de la Llave considera que la Constitución de 1824 no es del todo el primer antecedente de nuestro Congreso de la Unión ya que anteriormente existieron dos ordenamientos importantes que inspiraron el texto constitucional, por un lado la Constitución de Cádiz de 1812 con vigencia en la Nueva España, y por otro lado la Constitución de 1814 que no tuvo vigencia.

“La Constitución de 1824, primera del México independiente, estableció como forma de gobierno la República; una forma de Estado federal; un sistema de gobierno presidencial, y un Congreso General bicameral –influencia norteamericana-, que sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en Cámara de Diputados –influencia española- y en Cámara de Senadores, y se ordenaron las facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las Cámaras.”⁵⁶

En el presente capítulo abordaremos los acontecimientos que fueron presentando cambios a la estructura del Congreso mexicano. A manera de introducción, resulta interesante mencionar que las diversas formas legislativas que estuvieron en uso en la época colonial comprendían pragmáticas, cédulas reales, autos, provisiones, cartas abiertas, reales órdenes, ordenanzas y autos acordados, las cuales consistían en su mayoría en resoluciones o disposiciones del rey impresas y

⁵⁵ *Idem*, pág. 47.

⁵⁶ *Idem*, pág. 48.

publicadas, concediendo alguna gracia o mandando lo conveniente en algún punto.

El cuerpo legislativo de la Colonia, estaba conformado por la Audiencia presidida por el Virrey, cuya facultad más importante era la de dictar todas las leyes que se consideraban necesarias para el buen gobierno de la colonia, y era considerada el cuerpo legislativo supremo del reino.

Paralelamente a la anterior figura, se extendían los cuerpos legislativos de los cabildos eclesiásticos y seculares, y de las universidades y gremios, que tenían la facultad de formar ordenanzas, sujetas a la aprobación de la Audiencia y la confirmación del virrey.⁵⁷

Aparte de las Audiencias como órganos centralistas, “la expresión deliberante se localizó en los Ayuntamientos o Cabildos, que tuvieron la facultad de legislar en lo que tocaba a sus respectivas circunscripciones. Así, a lo largo de la colonia, el poder legislativo criollo, fue propiamente municipal.”⁵⁸

Fue “en agosto de 1811 cuando Don Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana y elaboró los primeros elementos constitucionales de la insurgencia.”⁵⁹

Años después, la Constitución expedida por las Cortes de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Sin embargo, su vigencia fue de dos años en su primera etapa y otra temporada al restablecerse en 1820; en cambio, ejerció gran influencia posterior en diversos documentos constitucionales.

El Derecho Legislativo contemplado en la Constitución de Cádiz establecía que la facultad de hacer leyes correspondía a las Cortes con el rey. Las Cortes eran

⁵⁷ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973, pág. 15.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Idem*, pág. 17.

asambleas representativas, deliberantes, con funciones legislativas y de sistema unicameral. Estaban integradas por diputados que representaban la Nación y se autorizaban seis Diputaciones Provinciales para el territorio de la Nueva España.

Los diputados ejercían sus cargos dos años y no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Las sesiones eran anuales, duraban tres meses consecutivos y comenzaban el primero de marzo.

Ya desde ese entonces se contemplaban las figuras de la diputación permanente de Cortes y las Cortes extraordinarias, “primer antecedente en nuestro Derecho Legislativo de la Comisión Permanente y de los periodos extraordinarios de sesiones del Congreso.”⁶⁰

Fue tan completa esta legislación, que el Derecho Legislativo que sustento pasó a servir de modelo en su estructura, a posteriores ordenamientos que han regido en la materia.

Un año después, y como un documento de importante valor para nuestro Derecho Legislativo, encontramos el Acta de Instalación del Congreso Nacional en Chilpancingo, del 13 de septiembre de 1813 conocidos también bajo la denominación de *Veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución* y que registra la primera elección de un diputado al Congreso Nacional y a su vez es considerada la de instalación del Primer Congreso de Anáhuac.

Morelos persuadió a los jefes de los diversos grupos que habían emprendido la guerra de liberación, así surgió la convocatoria para el Congreso Constituyente de Chilpancingo. Este documento postula el sistema republicano federal para un estado independiente, por cuanto fija el punto de partida para pronunciarse por la soberanía del pueblo y el derecho de éste a su autodeterminación.

El 14 de septiembre, Morelos expuso la necesidad de reemplazar a la antigua Junta, por un Congreso Nacional, que fuera el representante de la soberanía,

⁶⁰ *Idem*, pág. 18.

centro del gobierno y depositario de la suprema autoridad. Acto seguido hizo la lectura de los diputados que él había nombrado para formar este Congreso, entre los que se encontraban Ignacio López Rayón, don José Sixto Verduzco, don Andrés Quintana Roo, don José María Liceaga y Carlos María de Bustamante; para posteriormente ser leída la manifestación que Morelos hacía al Congreso llamada “Sentimientos de la Nación”⁶¹.

En este documento de indudable importancia para la historia de México, ya se contemplaba la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El texto de los Sentimientos de la Nación, inspirado en las ideas de Montesquieu y de Rousseau, influyó poderosamente en posteriores documentos constitucionales y en el propio Congreso de Chilpancingo. Para Moisés Ochoa Campos, el primer Congreso de Anáhuac instalado por Morelos el 14 de septiembre de 1814, da inicio a la historia del Poder Legislativo en México. Al respecto señala:

“Los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución –que en realidad son 22, pues el 6º fue tachado por su propia mano- contienen las siguientes normas y principios para el funcionamiento de nuestro Primer Congreso Nacional:

5º. La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

7º. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8º. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

12º. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dice nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

⁶¹ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág. 128.

13º. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que estos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

14º. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos.

El primer Congreso mexicano adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac, según aparece en su Acta Solemne de la declaración de la Independencia de América Septentrional, que expidió en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813.”⁶²

Más adelante, la Constitución de Apatzingán fue expedida bajo el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, cuya autoría se atribuye a Don Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera. Sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1813, resulta para nosotros ser un documento muy importante para la historia del Poder Legislativo porque configura el primer intento constituyente del país y prepara el camino para la instauración del federalismo y del bicammarismo legislativo en México. Para el Dr. Jorge Fernández Ruíz, es aquí donde se inicia nuestro Derecho Legislativo emanado de fuentes constitucionales nacionales. Este decreto contenía 242 artículos divididos en dos apartados, uno de principios o elementos constitucionales, y el segundo sobre forma de gobierno.

El primer apartado, de carácter dogmático se refiere a la religión y a los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del Estado. En el artículo 5º hace residir la soberanía en el pueblo y otorga su ejercicio a la representación nacional.

Su segundo apartado es de naturaleza orgánica, hace mención de las provincias que comprendían al territorio mexicano y de las autoridades máximas entre las que se comprendía al Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, así como de su integración y facultades.

Este documento de gran importancia para nuestro estudio configura el primer intento constituyente del país tras definir la soberanía como la facultad de dictar

⁶² OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano, op.cit.*, pág. 20.

leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad; asimismo la declara “imprescriptible, inajenable e indivisible; al tiempo que la hace residir en el pueblo.”⁶³

En cuanto al órgano legislativo, “la Constitución de Apatzingán adoptó el sistema congresional unicameral al depositar el Poder Legislativo en un Supremo Congreso; así como el criterio de considerar en su integración a diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad, mediante un sistema indirecto establecido en la Constitución española de 1812 distribuido en tres etapas por medio de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.”⁶⁴

Dadas las circunstancias de la época, ensayó una modalidad de régimen parlamentario, ya que del Congreso emanaba la elección del Ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos.

La Constitución de Apatzingán no estuvo en vigor un solo día pero constituyó un esfuerzo notable para los constituyentes de esos días, ya que incorporó dos elementos sobresalientes al fijar que la soberanía residía originariamente en el pueblo, lo que ahora constituye para nosotros el concepto de Soberanía Popular; y por otro lado el haber contemplado los principios fundamentales de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. Su fuerte influencia en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 la podemos advertir en la reproducción de numerosos preceptos.

En años posteriores, tras una década de lucha armada, el jefe del ejército Agustín de Iturbide, elaboró un plan de independencia bajo la aprobación de varios jefes insurgentes; “proclamando el 24 de febrero de 1821 el Plan de Iguala”⁶⁵ conforme a un esquema de monarquía moderada regulada por una Constitución.

⁶³ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág.130.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Idem*, pág.132.

El Plan de Iguala fue modificado por los Tratados de Córdoba en un aspecto trascendental ya que depositan el Poder Legislativo en las Cortes, y mientras estas se integraban se depositó de manera provisional en una Junta de Gobierno denominada Soberana Junta Provisional Gubernativa, cuya función primordial era la de convocar al Congreso Constituyente.

Este Congreso instalado el 24 de febrero de 1822 mantuvo un enfrentamiento directo con Agustín de Iturbide que ya para aquel entonces se había proclamado emperador aun en contra de las disposiciones del Congreso, culminado así en la disolución del Congreso por órdenes del emperador, quien creó en su lugar una Junta Nacional Instituyente.

Este cuerpo colegiado quedó instalado el 2 de noviembre de 1822, pero su efímera existencia no fue suficiente para redactar un proyecto de Constitución ni convocar a un nuevo Congreso, con lo que el 4 de marzo de 1823, a consecuencia del Plan de Casamata, Iturbide decretó la reinstalación del disuelto Congreso.

El 29 de marzo de 1823, fue reinstalado el Congreso, con lo cual, los partidarios del régimen federal, en especial los diputados Valentín Gómez Farías y Melchor Múzquiz, advertían la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente para evitar el desmembramiento del nuevo Estado, habida cuenta de las reiteradas acciones independentistas de diversas provincias entre las que destaca Jalisco, Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, que formaron en Monterrey una junta con el propósito de separarse y constituir en calidad de estados independientes, una federación con México.

Fue hasta el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, que se apuntó la creación del Senado, aunque de forma incompleta, ya que se compondría de individuos elegidos por los congresos de las provincias, pero sólo con la facultad de velar por la conservación del orden constitucional y sólo con derecho de iniciativa. Cabe mencionar que dicho Plan no alcanzó a ser discutido por el Congreso, cuya comisión de redacción estaba integrada por los diputados José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando de

Teresa y Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo, pero aún así fue el primero en proponer en México el establecimiento de un cuerpo colegiado bajo el nombre de Senado y contenía ciertos principios del federalismo en cuyo Senado *sui generis* mantenía alguna facultad legislativa, como se desprende del siguiente precepto, cuyo texto decía:

“Artículo 8º. El Senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales, a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el Congreso nacional, velar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo, las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los disputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado, en los casos precisos que señale una ley clara y bien pensada; convocar a un Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos, que también designará la Constitución.”⁶⁶

Este Congreso sólo llegó a ser convocante, por lo que una vez convocado el nuevo Congreso Constituyente, fue instalado el viernes 7 de noviembre de 1823, bajo la presidencia del diputado Miguel Ramos Arizpe, “acontecimiento importante en la vida de nuestro país ya que dio lugar al establecimiento del federalismo y del bicameralismo legislativo.”⁶⁷

El diputado Servando Teresa y Mier propuso una adición a la base primera a efecto de que el nuevo Congreso Constituyente se integrara con dos Cámaras, lo que fue rechazado, pero puso de manifiesto el avance de las ideas impulsoras del bicameralismo legislativo entre los actores del escenario político de la época. Por otra parte, “una importante contribución a la causa del bicameralismo fueron los múltiples proyectos de Constitución que incluían la institución Senatorial bajo

⁶⁶ TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 3a edición, Porrúa, México, 1967, pág. 152.

⁶⁷ DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, Imprenta del Comercio, México, 1876, t. I, pp. 560-563.

diferentes configuraciones entre los que se pueden mencionar los de José Valdés, José María Couto y Esteban Austin.”⁶⁸

En fecha 31 de enero de 1824, el nuevo Congreso instalado el 7 de noviembre de 1823 y presidida por Miguel Ramos Arizpe, aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. El Acta caracterizó a nuestro Derecho Legislativo por adoptar el sistema de división de poderes, el sistema bicameral al asentar que el Poder Legislativo de la Federación residiría en un Congreso General compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado.

Al respecto, el maestro Fernández Ruíz señala:

“...el Acta Constitutiva de la Federación, contenida en treinta y seis artículos, viene a ser proemio y guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; con su aprobación se evitó el desmembramiento de las provincias mexicanas que en aquella época obedecían a una fuerza centrífuga promotora de la tendencia de convertirlas en estados independientes.”⁶⁹

Es en este documento donde se da la esencia a la función y representatividad de cada una de la Cámaras, dando a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores el de representantes de los Estados, consignando que la base para nombrar a los diputados sería la población y a los senadores serían los estados, disposición que perduró hasta nuestros días.

La característica singular que incorporó a nuestro Derecho Legislativo, fue la creación del Senado que, con la Cámara de Diputados componía el Congreso General; teniendo en consecuencia, que nuestro sistema bicamarista data de las disposiciones aprobadas el 31 de enero de 1824.

La discusión de este documento se prolongó desde la sesión del 3 de diciembre de 1823, en donde se inició la discusión en lo general, hasta el 31 de enero de 1824.

⁶⁸ *Idem*, pág. 563.

⁶⁹ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág. 148.

Fue en fecha 28 de diciembre de 1823 que fue aprobado respecto del órgano legislativo, el artículo 9 del proyecto, cuyo texto que en esencia perdura en el actual artículo 49 constitucional y que señalaba:

“Artículo 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 éstos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Ejecutivo en un solo individuo.”⁷⁰

El mismo 28 de diciembre de 1823 se puso a discusión el artículo relativo a la conformación del Poder Legislativo en una Cámara de Diputados y en un Senado; oponiéndose a la creación de este último los diputados José María Covarrubias, y Juan Bautista Morales y a favor se manifestaron Don Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Juan de Dios Cañedo, Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías.

Don Miguel Ramos Arizpe sostuvo que “la segunda cámara o Senado no sería un cuerpo aristocrático, como en Inglaterra y Francia, sino que se compondría de hombres tan popularmente elegidos como los diputados; agregó que con su establecimiento sólo se trataba de evitar los perjuicios de la exaltación de las pasiones en una sola cámara, y que la nación asegurase sus más preciados intereses con la revisión de hombres en quienes su edad madura les permite actuar con la serenidad y experiencia suficientes para corregir algún defecto en que pudiera incurrir la primera cámara, que si se objeta el gasto que causare esta segunda cámara, debiera considerarse que no será tan crecido que deba tenerse por más útil su ahorro que el objeto al que se destina.”⁷¹

El artículo 10 que contenía la integración del Poder Legislativo fue aprobado en los siguientes términos:

⁷⁰ *Idem*, pág. 151.

⁷¹ *Ibidem*.

“Artículo 10. El Poder Legislativo de la Federación residirá en una cámara de diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso general”.⁷²

Señala el maestro Fernández Ruíz que:

“El sábado 31 de enero de 1824, el Congreso terminó de discutir y votar los artículos del Acta Constitutiva, y tras las modificaciones de forma finales, introducidas por las comisiones unidas de constitución y de corrección y estilo, estuvo totalmente terminada en dicha fecha, con lo cual quedó consumado oficialmente en establecimiento constitucional del federalismo y del órgano legislativo bicameral en México, cuyas modalidades específicas se precisarían en la Constitución del mismo año de 1824, que confirmaría el triunfo político del cambio y del liberalismo sobre el sector privilegiado y conservador.”⁷³

Muchos autores consideran que los primeros documentos constitucionales del México independiente - Acta Constitutiva y Constitución de 1824 – “fueron copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812 a la que solamente se añadieron ciertas tradiciones españolas”.⁷⁴

Por su parte, Lucas Alamán en su obra titulada *Historia de México*, vertió un juicio desfavorable acerca de este documento:

“El Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en aquellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en México tuvo por objeto dividir lo que estaba unido, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola.”⁷⁵

Al respecto, consideramos un poco conservadora la opinión del maestro Lucas Alamán, pues de considerar una división y un error los logros obtenidos por el Constituyente de varios años, es manifestar que estamos en un sistema de gobierno totalmente obsoleto para nuestra sociedad; que si bien, tuvo un desarrollo muy interesante durante buena parte de su historia.

⁷² DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, op.cit., pág.565.

⁷³ FERNANDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, op.cit., pág. 156.

⁷⁴ RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, UNAM, México, 2004, pág. 9.

⁷⁵ ALAMÁN, Lucas, *Historia de México*, Publicaciones Herrerías, México, 1938, pág. 389.

Además, Alamán soslaya reconocer la labor vinculatoria que desarrolló el Acta Constitutiva para contrarrestar la creciente desunión de las provincias que amenazaba con fragmentar al estado mexicano como ocurrió en Centroamérica.

Por otro lado cabe reconocer los desaciertos de los legisladores de aquellos días, que, manteniendo las intenciones de conformar una nación fuerte y justa, creyeron totalmente adecuado un sistema pensado para otro tipo de sociedad, haciendo a un lado las diferencias culturales, económicas y políticas; posible causa de su fracaso en días más recientes.

Al respecto nos adherimos a la opinión de Emilio Rabasa que en su obra *Historia de las Constituciones Mexicanas* afirma:

“A mi juicio, lo importante no es determinar si fueron ideas originales las que aparecieron en los primeros documentos del México independiente, ya que tantos siglos de coloniaje y la somera ilustración que había permitido la metrópoli, impidieron el generar ideas o instituciones originales. Lo fundamental fue cómo aquellos primeros constituyentes lograron transplantar a su medio lo mas adelantado del pensamiento liberal del siglo XVIII y lo mejor de las doctrinas constitucionales de su época.”⁷⁶

Una vez revisados los documentos preconstitucionales que contenían disposiciones importantes sobre el Poder Legislativo Mexicano, procedemos a revisar la composición de nuestro Poder Legislativo en cada una de las Constituciones que estuvieron vigentes en el México independiente.

2.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

Al instaurarse en México el federalismo y el órgano legislativo con influencia de la institución senatorial inspirada en el modelo norteamericano, el llamado Segundo Congreso Constituyente se dedicó a la elaboración, discusión y aprobación del proyecto de Constitución de conformidad con los lineamientos predeterminados en el *Acta Constitutiva de la Federación*.

⁷⁶ RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, op.cit., pág. 10.

Los 36 artículos del Acta Constitutiva fueron íntegramente respetados en el nuevo ordenamiento para afirmar el federalismo y evitar la desintegración de la República de algunas provincias que habían manifestado esa intención.

Durante su discusión, los partidarios del centralismo realizaron esfuerzos para desvirtuar la forma federal de Estado, y aunque no lo lograron, en cambio, obtuvieron compensaciones para las elites sociales, económicas y religiosas, especialmente en materia de fueros, privilegios y patronato.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, fue la primera carta de tipo federal y de sistema bicameral. Establecía como forma de gobierno la república representativa popular federal; considera como poderes al Legislativo, Ejecutivo y Judicial y depositaba el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Las disposiciones de dicha Constitución sobre el Poder Legislativo eran de las más extensas y detalladas. Al respecto, la Constitución contemplaba que los integrantes de la Cámara de Diputados serían elegidos en su totalidad cada dos años (artículo 8º.); y cada diputado sería electo por ochenta mil almas (artículo 11). El Senado se compondría de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años (artículo 25). “Cada Cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros (artículo 35)”.⁷⁷

En este caso, no se contemplaba la figura del suplente, por lo cual, cuando faltara un senador, por alguna causa, la vacante sería llenada por la legislatura correspondiente. La edad para ser diputado era de 25 años y para ser senador 30 años.

De acuerdo con el Dr. Fernández Ruíz:

⁷⁷ *Idem*, pág.18.

“En el constituyente de 1823-1824 se advierten en muchos de sus miembros los resabios del esquema feudal de representación política, y por otra parte la influencia estadounidense, la que al final se impone para establecer implícitamente que los diputados, elegidos por la ciudadanía, serían representantes del pueblo, y los senadores, designados por las legislaturas, serían representantes de los estados.”⁷⁸

Con ligeras variantes, estas disposiciones han regido en todas nuestras constituciones de tipo federal. Al respecto el Dr. Luis de la Hidalga menciona en su *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*:

“El 3 de octubre del propio 1824 concluyeron los debates del Congreso Constituyente y se aprobó la Norma Suprema, primera que cobraría vigencia en nuestro país, genuinamente elaborada por y para los mexicanos, que no tan sólo era, como muy acertadamente se le denominó, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sino, además un plan nacional para forjar a un Estado y dotarlo de las instituciones más avanzadas de la doctrina de su momento histórico, sin modificación alguna hasta su abrogación en diciembre de 1835, y vuelta a su vigencia al término de la guerra contra Estados Unidos, en 1848 aunada al Acta de Reformas correspondiente.”⁷⁹

El maestro Mario de la Cueva, señala en su libro sobre *Apuntes de derecho constitucional*, que “la Constitución de 1824 es producto de un sistema híbrido, carente de unidad y ausente de lógica, ya que se entremezclan las ideas contenidas en la Constitución norteamericana, de la cual tenían dos traducciones, y de la Constitución de Cádiz de 1812.”⁸⁰

Sin embargo, el maestro Emilio O. Rabasa sostiene en su libro *El pensamiento político del constituyente de 1824. Integración y realización* que:

“Ya se dijo cómo constitución y monarquía absolutista son términos antitéticos. El freno al poder real omnímodo requería de otros poderes; de aquí su creación y división. La creación del Legislativo, como uno de los poderes, obligaba al gobierno representativo. Quien representara al pueblo debía ser el depositario de la soberanía. El pueblo formaba las instituciones políticas y debían fijarse sus relaciones frente y con ellas, pero también las de cada individuo en lo particular; era necesario establecer los derechos individuales. Así

⁷⁸ FERNANDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, op.cit.,pág.173.

⁷⁹ DE LA HIDALGA, Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2002, pág.97.

⁸⁰ DE LA CUEVA, Mario, *Apuntes de derecho constitucional. Teoría*, s.e., México, 1967, pág.35.

se fue desarrollando el proceso lógico, no el histórico, a que obligaba el constitucionalismo.”⁸¹

El maestro Rabasa sostiene en su libro que aunque la Constitución de 1824 fue un intento de adaptación del sistema federalista norteamericano y de algunas figuras políticas del sistema español, lo importante no es determinar si fueron ideas originales o no, sino que lo fundamental es señalar su trasplante a nuestro medio y la realización y efectos que tuvo el pensamiento liberal del siglo XVIII en nuestra Nación. Para él:

“...aún cuando la importación del federalismo fue brusca y casi sin conocer la teoría en verdad, la adopción del sistema no fue, en forma alguna, incongruente, ya que en definitiva se lograba todo aquello por lo que se había luchado en la independencia y que estaba latente en el Congreso: en forma determinante suprimir el absolutismo que en ese momento se presentaba escondido dentro del republicanism, pero también otorgar a las antiguas provincias de la Nueva España, cuya penuria había sido más por el abandono que por una dominación efectiva, los mismos principios de autosuficiencia política que se otorgaban al gobierno federal, es decir, garantizar a los estados un gobierno republicano, representativo y popular.”⁸²

En su obra, Emilio Rabasa sostiene que la República y la Federación fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente de 1824 a nuestra política. Con la República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo, y con la Federación, adelantaron a nuestro país varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas. Hasta esa fecha el traslado de la soberanía del monarca a la nación o quien lo representare, o la coparticipación entre el monarca y el Poder Legislativo ya era un ideal que se había difundido en la Nueva España, sin embargo, el gobierno representativo fue otro de los grandes elementos liberales que consagró el Constituyente de 1824. Se introdujo en nuestra vida constitucional, sin mayor preámbulo pues jamás se puso la menor duda en aceptar el sistema representativo.

⁸¹ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824, Integración y Realización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, pág. 101.

⁸² *Idem*, pp. 123-124.

Son varias las teorías sobre el nacimiento del sistema representativo. Felipe Tena Ramírez afirma que “entre Inglaterra, Francia y España, esta última fue la que más pronto consagra la representación popular, porque antes que Inglaterra, se instalaron las Cortes de Burgos, y hay quien otorga la exclusividad de la representación a Inglaterra de donde paso a Estados Unidos y Francia.”⁸³

Reyes Heróles afirmó que en 1822 la tesis era: “La soberanía reside en el pueblo y el Congreso es el depositario de ella como su representante.”⁸⁴

Es evidente que cuando se discutió el texto de la Constitución de 1824 fueron diversas las propuestas respecto de la integración del Congreso así como su utilidad a la sociedad e incluso su legitimidad ante ella, prevaleciendo la teoría de que la soberanía reside en esencialmente en la Nación, quien ha delegado poderes plenos al Congreso para representarla legítimamente y elaborar las reglas bajo las cuales ha de regirse.

En el preámbulo de la Constitución de 1824 se indican los anhelos de las que entonces fueron las nuevas generaciones mexicanas:

“Crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin vigor, la clemencia sin debilidad; demarcar sus límites a las autoridades supremas de la Nación: combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar al Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerles respetable en lo interior y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia, ni menos preste seguridad al crimen.”⁸⁵

⁸³ TENA Ramírez, Felipe, *México y sus constituciones*, Polis, México, 1937, pág. 17.

⁸⁴ REYES Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, T.I, pág.25.

⁸⁵ CARRILLO Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, pág., 180.

Dentro del proceso evolutivo del constitucionalismo nacional, daremos cabida al periodo centralista en donde se suscitaron cambios trascendentes de los que se desprenden los siguientes.

2.3 CONSTITUCIONES CENTRALISTAS.

El 30 de marzo de 1833, y de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución de 1824, el Congreso declaró electos al general Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías, para ocupar los cargos de presidente y vicepresidente de la República; sin embargo, “Santa Anna no pudo asumir el cargo por cuya razón quedo como presidente Valentín Gómez Farías, el cual inició una intensa actividad reformista en los ámbitos político, económico, educativo, judicial y administrativo.”⁸⁶

La reforma impulsada por Gómez Farías “provocó reacciones inmediatas hasta que en enero de 1835, el Congreso ya no lo llamo ante la licencia solicitada por Santa Anna para asumir el cargo de presidente interino, sino que lo destituyó y nombró a Miguel Barragán para ocupar el cargo. El Congreso se adjudicó todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 todas las alteraciones que creyese convenientes al bien de la nación, sin las condiciones y moratorias que aquella prescribía, modificando así la Constitución y dictando la de 1836 en lo que a juicio de Emilio Rabasa fue un golpe de Estado de tipo parlamentario.”⁸⁷

Es así que el Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835, las *Bases Constitucionales* que sustentarían la Constitución centralista de 1836. Las referidas Bases, iniciaron la implantación de un régimen de tipo conservador y centralista, determinaron un sistema de gobierno republicano, representativo y popular, en el que el supremo poder nacional continuaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

⁸⁶ FERNANDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág. 182.

⁸⁷ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, pág.10.

Como se trataba de un esquema centralista, sustituyeron los estados por departamentos, el ejercicio del Poder Legislativo se atribuyó a un Congreso de representantes dividido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores integradas por miembros elegidos popular y periódicamente.

Los miembros de la Cámara de Diputados “eran elegidos cada dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes; en cambio, el Senado se componía de veinticuatro senadores quienes eran elegidos por las juntas departamentales, a propuesta de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y el gobierno en junta de ministros; y la elección debía ser calificada por el Supremo Poder Conservador, durando en su encargo seis años.”

⁸⁸ La edad para poder ser elegido se estableció para los diputados a 30 años y para los senadores a 35 años.

La Constitución de 1836 “dio preeminencia a la Cámara de Diputados en el ejercicio de la función legislativa al otorgarle sólo a ella y al Ejecutivo Federal la facultad de iniciativa de ley”⁸⁹; y sólo concedió al Senado la función de cámara revisora no pudiendo hacer alteraciones ni modificaciones, pudiendo sólo aprobar o rechazar los proyectos enviados.

Entre sus disposiciones debemos mencionar al artículo 5º relativo al Poder Legislativo que decía:

“El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder y a la órbita de sus atribuciones.”⁹⁰

La importancia de este documento radica en que, “en el último párrafo del artículo 4º se anunciaba en términos generales el establecimiento de la institución llamada

⁸⁸ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op.cit., pág. 185.

⁸⁹ *Idem*, pág.188.

⁹⁰ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op.cit., pág. 29.

Supremo Poder Conservador, que se colocaría por encima de los tres poderes del Estado.”⁹¹

El 15 de diciembre de 1835, “fue promulgada la primera y el 30 de diciembre de 1836 las seis restantes, de las Siete Leyes Constitucionales o Constitución de las Siete Leyes”⁹², que establecieron el centralismo conservador. En la Segunda de estas leyes, se determinó que el Supremo Poder Conservador tendría las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

1. “Declarar la nulidad de una ley o decreto, cuando sean contrarios a la Constitución a pedimento del Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.
2. Declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando fueren contrarios a la Constitución o las leyes y a petición del Legislativo o la Suprema Corte de Justicia.
3. Declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República a pedimento del Legislativo.
4. Suspender las sesiones del Congreso General hasta por 2 meses cuando lo solicite el Ejecutivo.
5. Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
6. Calificar las elecciones de los senadores.”⁹³

El Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1840 consistía entre otras cosas, en la supresión del Supremo Poder Conservador, pero continuaba dividiendo el ejercicio del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Respecto al Poder Legislativo, mantuvo muchas características de su antecesor, salvo que “las atribuciones del Congreso se ampliaron notablemente en comparación a las que mantenía en la Constitución de 1836; además fijaron las facultades que cada una de las Cámaras podía ejercer sin intervención de la otra”,⁹⁴ así como las facultades exclusivas de ambas. La novedad de estos proyectos fue que redujeron cada vez más la proporción para cada diputado a

⁹¹ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pág. 47.

⁹² OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op.cit., pág. 30.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Idem*, pág. 31.

ochenta mil habitantes o fracción de cuarenta mil. También la edad para ser diputado se reducía a 25 años.

Posteriormente se presentó un voto particular en el que se establecía otra reducción a la proporción para cada diputado a setenta mil habitantes, pero anulaba por completo su facultad para presentar iniciativas, dejándola para el Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados y permitiéndoles únicamente el derecho a hacer proposiciones. Las disposiciones de este proyecto en lo que toca al Poder Legislativo, “eran similares a las del primer proyecto, pero fundamentalmente cometió un error muy importante, si ya los anteriores excluían al Senado del derecho de iniciativa de leyes, éste excluyó además a los diputados, privando así al Poder Legislativo de su facultad elemental.”⁹⁵

Tiempo después la Constitución centralista de 1843 introducía la novedad de declarar que el Ejecutivo se consideraba también como depositario del Poder Legislativo⁹⁶. Además, integraba ya al Senado con sesenta y tres individuos, pero todas las iniciativas de ley debían presentarse en la Cámara de Diputados

En 1847, se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, que restableció nuevamente la Constitución de 1824 y con ello, la forma federal de Estado. En el documento sancionado por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, se estableció entre otras novedades que por cada 50 mil habitantes debía elegirse un diputado al Congreso, la edad para diputados se estableció en 25 años y para senador a 30 años. Se dispuso que además de los dos senadores elegidos por cada Estado, habría un número igual al de los Estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Podemos apreciar que durante la historia de México, se han planteado decenas de fórmulas para la integración del Poder Legislativo, sin que hasta la fecha exista un modelo que sea considerado el más adecuado tanto por las fuerzas políticas,

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ Artículo 25.

especialistas y actores sociales, como por la sociedad en su conjunto. Cabe señalar que con los años, ha ido cambiando tanto el método como el número de representantes, lo que nos invita a reflexionar si una sociedad como la mexicana necesita de una constante reestructuración de sus instituciones como factor de paz social.

Ahora pasaremos a revisar las características esenciales que mantenía el Poder Legislativo en:

2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Tomando como antecedente la Constitución de Apatzingán, el texto constitucional de 1857 hizo emanar los poderes de la Unión, del ejercicio de la soberanía popular. Por ello, al ocuparse en su título II, *“De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”*, consignaba al respecto:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.”⁹⁷

En la Constitución de 1857 los poderes de la Unión se caracterizaban según la teoría de la división de poderes que consignaba en su artículo 50 que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto del Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo. Su función esencial era la formación de las leyes, pues la facultad de iniciativa la compartía con el Presidente de la Unión y las Legislaturas de los Estados, además fungía como legislatura local en lo que

⁹⁷ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, op.cit., pág. 34.

refería al Distrito Federal.⁹⁸ Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o acuerdo económico.

En su versión original, la Constitución de 1857 configuró un órgano legislativo unicameral al determinar la conformación del Congreso de la Unión, sin embargo, “representó uno de los puntos de mayor discusión en el Congreso Constituyente de 1856-1857”.⁹⁹

Entre los argumentos más fuertes a favor de la incorporación del Senado destacaron que “resultaba un brazo muy importante del Poder Legislativo ya que otorga igualdad de derechos entre los estados; garantiza mejores deliberaciones y resultados al constituir un freno contra los arranques de una legislación precipitada; además evitaría que una sola Cámara acumulara poder que le permitiera ampliar su influencia e invadir competencias de otros poderes públicos”.¹⁰⁰

Finalmente, la comisión tomó la conclusión de la inexistencia de las ventajas de crear una segunda Cámara ya que veía más que, lejos de que una ley ganara profundidad, sólo adquiriría mayor incoherencia por la cantidad de parches y correcciones.

Los constituyentes de 1857 consideraban al Senado como una asamblea aristocrática, de carácter conservador y un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas. Francisco Zarco en defensa de la institución senatorial señaló que si se deriva del pueblo, el Senado puede ser una institución republicana y democrática y explicó que el sistema bicameral es característico del Estado Federal en cuanto equilibra la representación de las entidades políticas que constituyen la Federación. Sin embargo, “al considerar al Senado como un

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pp. 192-194.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

conducto conservador, la mayoría de los diputados liberales del 1856-1857 decretaron su desaparición y el establecimiento del unicameralismo”.¹⁰¹

Para suplir la carencia del Senado, se propuso en el artículo 66 que toda iniciativa o proyecto presentado se sometiera a tres discusiones. De esta manera quedo aprobado el texto del artículo 51 sobre el Poder Legislativo donde se depositaba su ejercicio en una asamblea, que se denominó Congreso de la Unión, dejando fuera al Senado. El texto de la Constitución de 1857 “fue aprobado por el Congreso extraordinario Constituyente de 1856-1857 el 31 de enero de 1857, por lo que el Presidente de la República juró la nueva ley el 5 de febrero de 1857”.¹⁰²

Sin embargo, el texto constitucional no satisfizo ni a sus propios autores, por cuya razón el entonces gobernador de Oaxaca, Don Benito Juárez opinó:

“Verdad es que en esa Constitución, aún no se han establecido de lleno y con franqueza todos los principios que la causa de la libertad demanda para que México disfrute de una paz perdurable. Verdad es también que establecer esos principios por medio de reformas, corresponde a los representantes de la nación; pero entre tanto, vuestra sabiduría y patriotismo os ministrarán medios a propósito para preparar los ánimos de vuestros comitentes, removiendo los obstáculos que los intereses bastardos, las preocupaciones y la ignorancia oponen al mejoramiento de nuestra sociedad.”¹⁰³

La aprobación de esta Constitución dejó gran inconformidad ya que su gran inconveniente radicó en su estructura unicameral ya que le confirió preeminencia sobre los otros dos poderes, lo que al final generó ingobernabilidad, en especial para el titular del Ejecutivo, Ignacio Comonfort Ríos que, desesperado solicitó facultades extraordinarias argumentando no poder gobernar con la Constitución, facultades que le serían negadas por el Congreso conduciéndolo a un golpe de Estado bajo el Plan de Tacubaya.

¹⁰¹ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano, op.cit.*, pág. 35.

¹⁰² *Ibidem*, pág. 197.

¹⁰³ “Discurso del gobernador del Estado de Oaxaca, licenciado don Benito Juárez, al instalar el Congreso Constituyente de dicho estado, en junio de 1857”, JUÁREZ, Benito, *Documentos, discursos y correspondencia*, Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1964, pág. 249.

Una vez siendo elegido Benito Juárez presidente constitucional en 1861, “sostuvo la idea de la reinstalación del Senado, sus principios federalistas hicieron que presentase al Congreso la iniciativa para que el Poder Legislativo de la Federación, se depositara en dos Cámaras.”¹⁰⁴ El intento de reforma propuesto por Benito Juárez no prosperó, siendo combatido tanto por la prensa de esos años como por algunos gobernadores que no estaban de acuerdo e inclusive amenazando con una rebelión armada.

Fue el presidente Sebastián Lerdo de Tejada quien realizó las reformas necesarias para establecer el sistema presidencial a través de la reforma del artículo 51 de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, que introdujo nuevamente el bicameralismo “otorgándole a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta, facultades en materia de política exterior,”¹⁰⁵ todo ello bajo el amparo del artículo 39 constitucional bajo el cual el pueblo tenía en todo tiempo el “inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹⁰⁶ La reforma a la letra decía:

“El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”¹⁰⁷

El dictamen de la iniciativa del Presidente Juárez elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales, sostenía como puntos fundamentales:

- Depositar el Supremo Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- El Senado se compondría de tres senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por tercios cada dos años: por cada senador propietario se elegiría un suplente.
- Cada cámara calificaría las elecciones de sus miembros.

¹⁰⁴ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano, op.cit.*, pág. 36.

¹⁰⁵ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación, op.cit.*, pág. 49.

¹⁰⁶ FERNANDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág.206.

¹⁰⁷ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano, op.cit.*, pág. 36.

- Los senadores tendrían el derecho de iniciar leyes.
- Las leyes podrían iniciarse en cualquiera de las dos cámaras, salvo las relativas a contribuciones que debían iniciarse en la de diputados; y todo proyecto de ley se discutirían en ambas Cámaras.
- Como facultades exclusivas del Senado se contemplaban la de ratificar los nombramientos expedidos por el Ejecutivo, aprobar los tratados o convenios celebrados por él, integrar la Comisión Permanente y erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos instaurados contra funcionarios públicos por delitos oficiales.

Tres legislaturas fueron necesarias para lograr la reinstalación del Senado, dos años después de la muerte de Benito Juárez, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada.

En opinión del Dr. Jorge Carpizo:

“El restablecimiento de esta Cámara Legislativa en 1874 respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el de tipo congresional en lugar del presidencial que era el consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado.”¹⁰⁸

Por su parte, Porfirio Díaz conservó formalmente el bicameralismo legislativo con el fin de simular mediante instituciones de carácter republicano y democrático, el ejercicio de una dictadura anticonstitucional.

Una vez revisados los aspectos legislativos contenidos en las Constituciones vigentes en la historia de México, pasaremos a revisar el documento más importante, por ser un ordenamiento vigente hasta nuestros días y que a casi 100 años de su vigencia ha sufrido una serie de modificaciones muy importantes en relación a la estructura del Estado, por lo que hace indispensable su estudio.

¹⁰⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 2ª edición, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983, pág. 161.

2.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

Desde la vigencia de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados se constituyó a partir de un determinado número de habitantes previstos en el texto constitucional. Con el aumento de la población del país se fue haciendo necesario ampliar la base poblacional que servía de referencia para la elección de diputados, hasta que en 1977 se adoptó el sistema de número fijo.

El proyecto original del Congreso Constituyente de Querétaro instalado el 1º de diciembre de 1916, fue presentado por Venustiano Carranza, Primer Jefe de la Revolución. En el proyecto se contemplaron la forma federal de Estado republicano y representativo, la división de poderes, pero sobre todo un poder legislativo de tipo bicameral.

La caracterización del Poder Legislativo como un poder federal respondió a la trayectoria de tres grandes Constituciones federales que alcanzaron vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Pero en donde se encontró mayor similitud en materia de Derecho Legislativo es con la Constitución de 1857 y su reforma de 1874. “El Título Tercero de la Constitución de 1917, contiene los mismos capítulos y secciones sobre el Poder Legislativo que el Título Tercero de la Constitución de 1857.”¹⁰⁹ Las materias que comprende son de la división de poderes, del Poder Legislativo, de la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente.

Con la aprobación de la Constitución de 1917 se establecieron varios principios que permanecen hasta nuestros días:

- a) “Se sustenta en la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán;
- b) Constituye un Poder Legislativo por medio del cual el pueblo ejerce su soberanía;

¹⁰⁹ OCHOA Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano, op.cit.*, pág. 36.

- c) Establece un Poder Legislativo de tipo federal, denominado Congreso General desde la Constitución de 1824;
- d) Continúa adoptando el sistema bicameral restablecido definitivamente en 1874;
- e) Constituye una Cámara de Diputados compuesta de representantes de la Nación;
- f) Constituye una Cámara de Senadores compuesta por dos representantes de cada Estado;
- g) Confiere a cada Cámara la calificación de las elecciones de sus miembros;
- h) Establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto;
- i) Establece que la iniciativa de ley compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores, y a las legislaturas de los estados según lo establecido desde la Constitución de 1824;
- j) Determina la discusión y votación sucesiva en ambas Cámaras para todo proyecto de ley o decreto que no sea de resolución exclusiva de una de ellas;
- k) Establece facultades que pertenecen al Congreso General, facultades exclusivas de cada Cámara, y facultades iguales pero separadas para ambas Cámaras;
- l) Continúa con la figura de la Comisión Permanente establecida desde la constitución española de 1812;
- m) Adopta los periodos extraordinarios de sesiones establecidos también desde 1812.”¹¹⁰

Como bien señala el maestro Moisés Ochoa Campos, en resumen “el Derecho Legislativo mexicano vigente establece un Poder Legislativo de tipo federal, de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congresional bicameralista, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado Mexicano.”¹¹¹

Hablar de la evolución del Poder Legislativo, es hablar de dos aspectos: la evolución por un lado, de la Cámara de Diputados, y por el otro, del Senado, que si bien ahora, trabajan de la mano, las modificaciones que han sufrido, han sido de acuerdo a las necesidades de cada una. Es por eso, que resulta importante tratar las reformas más relevantes desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Desde 1935 nuestro sistema de gobierno se encaminó a un cambio en el sentido de hacer menos predominante la figura del Presidente de la República, sin

¹¹⁰ *Idem*, pág. 42.

¹¹¹ *Idem*, pág. 37.

embargo, con el paso de los años, muchos especialistas consideran que “la situación del Congreso sigue siendo aún débil, a pesar de que se ha tratado de extender las facultades y la presencia de la institución representativa mexicana, como sucedió en 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992, 1994, 1996 y 1999”,¹¹² años en los que se dieron importantes reformas constitucionales como la modificación de las bases para la elección de representantes y se estableció el denominado sistema de diputados de partido, además se crearon nuevas instituciones y leyes en materia electoral.

A partir de 1917 y hasta 1976, considerando por supuesto la reforma de 1963 que estableció el sistema de diputados de partido, el número de integrantes del Congreso de la Unión variaba constantemente.

El derecho de la mujer a participar en la estructuración política de la sociedad a la que pertenece, fue reconocido formalmente en México en 1953 a nivel constitucional; sin embargo, “ya se había establecido desde 1947, con la reforma al artículo 115 constitucional y a la Ley de Planeación, pero sólo en relación a las elecciones municipales.”¹¹³

En lo que respecta a la estructura podemos ver que siguió el modelo bicameral norteamericano adoptado en México desde la Constitución de 1824, y que ha permanecido hasta nuestros días teniendo de esta manera el texto siguiente:

“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.”¹¹⁴

De acuerdo con el texto original del artículo 51 de la Constitución de 1917, “la Cámara de Diputados debía componerse de representantes electos cada dos

¹¹² PEDROZA De la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pág.52.

¹¹³ GONZÁLEZ de Pazos, Margarita, *La mujer en la Constitución del 17, Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 6, mayo-agosto de 1987, pág. 47.

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., pág. 61.

años, a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción de veinte mil y además se elegía un suplente por cada propietario.”¹¹⁵

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta su reforma publicada el 22 de junio de 1963 al artículo 54, la elección de los diputados se hizo en base a elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

A razón de las reformas realizadas en 1933 al artículo 51 Constitucional, se amplió de dos a tres años el periodo de duración en el cargo de diputado; y la base numérica para su elección se modificó sucesivamente para incrementarse: “en 1928 a cien mil habitantes, en 1942 a ciento cincuenta mil, en 1951 a ciento setenta mil, en 1960 a doscientos mil y en 1972 a doscientos cincuenta mil habitantes.”¹¹⁶

La representación de las minorías en el órgano legislativo se introdujo formalmente durante la presidencia de Adolfo López Mateos, basado en un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y en parte de representación proporcional o también llamado de cuota fija que, de acuerdo con la llamada Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente del 28 de diciembre de 1963 derivada de la mencionada reforma, la Cámara de Diputados debía de integrarse también por los llamados diputados de partido provenientes de los partidos de oposición, los cuales, si sus votos rebasaban el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules hasta completar un máximo de veinte diputados entre los de mayoría y los de partido.

Una nueva reforma al artículo 54 publicada el 14 de febrero de 1972, el porcentaje de la votación nacional requerido para obtener diputados de partido se redujo al 1.5% y elevándose a un máximo de 25 diputados entre los dos principios.

¹¹⁵ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Op. Cit.*, Nota 39, pág. 217.

¹¹⁶ *Idem.*

En 1976 el Congreso llegó a integrarse con 302 parlamentarios (238 diputados y 64 senadores), pero “en virtud de la reforma política de 1977 a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales para modificar el esquema de composición de la Cámara de Diputados y la publicación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre, se integró con 400 diputados y 64 senadores, en total, 464 parlamentarios.”¹¹⁷

Mediante tal reforma se suprimió la figura de los diputados de partido y se estableció un sistema mixto donde predominaba el principio de mayoría relativa por encima del principio de representación proporcional, “eligiendo 300 diputados por la fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales –cuando menos dos en cada Estado- y 100 diputados electos por el segundo mediante el sistema de listas cerradas votadas en cinco circunscripciones plurinominales”.¹¹⁸

El 15 de diciembre de 1986 se da otra reforma constitucional y se publica el Código Federal Electoral en 1987 que aumento a 200 el número de diputados de representación proporcional y sin modificaciones, 300 diputados de mayoría relativa. Además se introdujo en el inciso c) de la Fracción IV del artículo 54 constitucional la llamada *cláusula de gobernabilidad*, que determinaba que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara. Se le asignarían también “dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta el 60%.”¹¹⁹

Con ello hasta septiembre de 1994 el Congreso se integraba con 564 parlamentarios: 500 disputados y 64 senadores. El partido mayoritario por ambos principios podría obtener hasta 350 diputados.

¹¹⁷ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pág. 88.

¹¹⁸ *Idem*, pág. 218.

¹¹⁹ *Ibidem*.

Con la reforma de 1993 al artículo 54 constitucional, aumentó significativamente la integración de nuestro Congreso, con lo cual actualmente está constituido por 628 parlamentarios en total: 500 diputados y 128 senadores y se eliminó la llamada *clausula de gobernabilidad* por considerarla antidemocrática, y se limitó a 315 el número máximo de diputados que podía tener cualquier partido político.

Y finalmente en 1996 se reformó otra vez el artículo 54 para elevar de 1.5% a 2% el porcentaje de votación necesaria para poder tener curules de representación proporcional, reducir de 315 a 300 el número máximo de diputados que pudiera tener un partido por ambos principios y para que ningún partido pudiera tener un número de diputados cuyo porcentaje del total de la Cámara de Diputados rebasara en 8% su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con la excepción del partido político que, en razón de sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos del total de la Cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.

En lo que corresponde al Senado, y de acuerdo con el texto original de los artículos 56, 57 y 58, la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado conforme el modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada Estado y el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa. La Legislatura de cada Estado era quien declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. El periodo de ejercicio de los senadores era de cuatro años. La Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años.

Es así que se implantó el modelo estadounidense de conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por Estado, sin importar su número de habitantes de cada uno y la conformar la Cámara de Diputados de acuerdo con la población de cada Estado. “Para 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo de los senadores, para quedar en seis años”.¹²⁰

¹²⁰ ANDRADE Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, México, 1997, pág. 160.

En 1986 se reformó el artículo 56 para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, estableciendo que cada tres años debía elegirse un senador por cada estado. Posteriormente en 1993, otra reforma al mismo artículo regresó a la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, o sea, cuatro por cada estado y el Distrito Federal para un total de 128 senadores (fórmula que actualmente permanece), de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por la fórmula de primera minoría, de acuerdo al cual “se asigna dicho escaño al partido que ocupe el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad”.¹²¹

Por último, en 1996 se reformó nuevamente el artículo 56 para modificar el procedimiento de elección de los senadores a efecto de establecer que a cada Estado le corresponden dos senadores por el principio de mayoría relativa, uno por el principio de primera minoría; y uno más que debe elegirse por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas cerradas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, para quedar en los actuales 128 senadores.

Durante la discusión de esta reforma, uno de los puntos más defendidos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en particular por su presidente en ese momento Porfirio Muñoz Ledo fue precisamente el relativo a la introducción del sistema de representación proporcional en el Senado, mediante un mecanismo que permita la elección de senadores a partir de una lista nacional sin que cada uno de ellos estuviera vinculado con alguna entidad federativa. Este sistema “favorecía no sólo las aspiraciones del PRD como partido, sino de sus principales dirigentes que encontraron una forma de acceder al Senado.”¹²²

Pese a que el nuevo esquema rompía la tradición de representación paritaria de las entidades federativas propiciando un desequilibrio entre el número de senadores, la idea de lograr un consenso prevaleció en la Secretaría de

¹²¹ *Idem*, pág. 163.

¹²² *Idem*, pág. 162.

Gobernación que aceptó la propuesta. La aceptación de la fórmula contribuyó a garantizar la aprobación por parte de la oposición (PRD) del proyecto integral de reformas constitucionales.

No podemos dejar de lado hacer una rápida apreciación de la Comisión Permanente, ya que algunos órganos legislativos son sustituidos durante sus recesos por una comisión parlamentaria dotada de un mínimo de facultades similares a las del órgano legislativo. El artículo 78 constitucional vigente prevé la existencia de una Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyos antecedentes se remontan al *Consejo de Gobierno* contemplado en la Constitución de 1824, inspirado a su vez “en la *diputación permanente* prevista en la Constitución de Cádiz de 1812.”¹²³

Para Guillermo Cabanellas:

“En la historia de España, tienen vieja y noble raigambre las diputaciones permanentes, ya estatuidas en las antiguas Cortes del Reino de Aragón.”¹²⁴

En su texto original, el artículo 78 de la Constitución de 1917 previó la existencia de una Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, la que debía integrarse con 15 diputados y 14 senadores, designados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias, cuyas facultades se determinaron en los artículos 76, 79, 84 y 85.

Con reforma al mismo artículo 78 constitucional del 10 de agosto de 1987, “fue que se aumento a treinta y siete, el número de integrantes de la Comisión Permanente: 19 diputados y 18 senadores, disposición que permanece hasta la actualidad.”¹²⁵

En 1986 se reformó la Constitución para establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado, nombrados en elección directa.

¹²³ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op.cit., pág. 233.

¹²⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, 6ª edición, T.1, Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, 1968, pág. 716.

¹²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

Posteriormente, en 1993 se daría la otra reforma que consideró que el Senado de la República se integraría con cuatro senadores de cada Estado, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

En 1996 con la se dio otra nueva conformación al Senado, misma que rige hasta nuestros días. Actualmente el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Además, se renueva el Senado de la República en su totalidad cada seis años.

Se ha considerado que el Senado vela por la permanencia del pacto federal ya que coloca en igualdad a los estados federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica.

El Dr. Diego Valadés señaló:

“No se puede discutir que los gobiernos tienen la obligación y el derecho de gobernar. Es por eso que con la reforma llevada a cabo en 1977, lo que en el fondo se planteó no fue el fortalecimiento de los grupos de oposición, cuya precaria capacidad de acción política se evidenció en las elecciones y se demuestra en los debates parlamentarios; lo que se procuró fue la legitimidad del propio estado. El poder se fortalece en la medida misma que de él participe un más amplio número de individuos y agrupaciones. No se trató de dividir el poder. Dividir el poder es diluir la responsabilidad. Se trató –y se ha conseguido- comprometer con los destinos del poder incluso a sus tradicionales impugnadores. En esta medida la reforma política en México ha sido un acierto.”¹²⁶

Un análisis a la reforma de 1996 demanda una revisión del contexto histórico-político en que se produjo. El referente principal es el sistema político mexicano y su gradual evolución desde un sistema de partido hegemónico a uno de competencia pluripartidista. En el centro del sistema político mexicano se

¹²⁶ VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, pág. 175.

encontraba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había ganado todas las elecciones presidenciales y las del Congreso. Es así que las elecciones de 1988 marcaron un hito, ya que un candidato de la oposición se mostró por primera vez capaz de poner en juego el triunfo del PRI en unas elecciones cuya legitimidad fueron duramente cuestionada debido al alto grado de irregularidades que tuvieron durante su desarrollo.

A partir de esta fecha fue afianzándose un mayor grado de competencia entre el partido del poder y los dos partidos de la oposición más importantes: el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Ello trae como consecuencia por un lado, una mayor importancia de las reglas del juego para decidir quién gobierna, y por el otro, el surgimiento de conflictos post-electorales –originados en una legislación electoral sospechosa- que no sólo cuestionan la legitimidad de los resultados electorales sino también la del sistema político mismo.

Desde entonces (si bien el proceso de reformas arranca a partir de 1977-1978), se inició un proceso permanente de reformas electorales, sucediéndose así las reformas de 1990, 1993 y 1994.

Después de las elecciones de 1994, surge la propuesta del Presidente Ernesto Zedillo de avanzar hacia una nueva reforma electoral, esta vez definitiva y basada en el consenso para acabar con el ciclo de reformas de los últimos años que además no lograron disminuir el grado de desconfianza de la población.

Así, la Reforma de 1996 se inició con el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional, firmado el 17 de enero de 1995 entre el presidente de la República y los cuatro partidos con representación parlamentaria: PRI, PAN, PRD y PT. Las partes asentaron en el citado documento “el compromiso de establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral y asegurar la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos electorales. Después de dieciocho meses de negociaciones, la Reforma

llegó a su punto culminante en julio de 1996, con su aprobación a nivel constitucional.”¹²⁷

Sin embargo, al pasar a la legislación secundaria, los partidos de la oposición por desacuerdos en el tema del financiamiento de los partidos políticos, negaron su apoyo a la aprobación de la ley electoral, la cual entro en vigor por los votos exclusivamente de la mayoría parlamentaria del PRI.

La Reforma constitucional de 1996 giró en torno a los siguientes ejes principales:

1. Asegurar condiciones de plena autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE). Ello se logro mediante la salida definitiva y completa del Ejecutivo Federal del seno del Consejo Federal del IFE (pone fin a la presencia del Secretario de Gobernación de la Presidencia de éste órgano) y se suprime el derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, conservando el derecho de voz. Por su parte, corresponde ahora a la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones legislativas, elegir a los ocho Consejeros electorales y a su Presidente por una mayoría de dos terceras partes.
2. Se judicializa por completo el contencioso electoral mediante la introducción de un sistema de calificación de las elecciones que suprime completamente la intervención del Congreso.
3. Se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencias claras en materia electoral.
4. El Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora, como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la SCJN.
5. Se deposita en la SCJN la facultad de propuesta ante el Senado de los magistrados del Tribunal Electoral (los que son electos por el Senado).

¹²⁷ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo, op.cit.*, pág. 235.

6. Se modifican las reglas de integración de las Cámaras del Congreso, destacándose la introducción del tope de sobrerrepresentación para el partido más votado en las elecciones a la Cámara de Diputados y la introducción del principio de representación proporcional para una parte de los miembros de la Cámara de Senadores.
7. Se modifican también las normas en relación con los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. Se introducen modificaciones tendientes a crear condiciones más equitativas en la competencia político-electoral, mediante un doble mecanismo. Por una parte, un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos –tanto para las actividades permanentes como para las electorales y específicas- acompañados de nuevos topes de gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control. Por la otra, se mejora el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión), y se le conceden al IFE mayores facultades de monitoreo en este aspecto.

En este sentido, la nueva distritación tuvo por objeto lograr una mejor distribución de los ámbitos distritales a la vez que una mejor representatividad política de los ciudadanos. La nueva delimitación de los 300 distritos electorales, de los 40 distritos locales del Distrito Federal y de las 5 circunscripciones plurinominales, se llevó a cabo sobre la base del censo general de población de 1990. Este proceso contó con la participación directa de los partidos y de la Comisión Nacional de Vigilancia y fue aprobado el 31 de julio de 1996 por unanimidad y con anuencia de las fuerzas políticas, que lo consideraron muy superior y más correcto que el anterior, sin perjuicio de reservas puntuales expresadas por algunos partidos (sobre la redistribución en la distribución de los escaños por partido).

Una de las principales reformas introducidas por la reforma de 1996, consistió en la incorporación del Tribunal Electoral –como consecuencia de demandas de la oposición, principalmente del PAN- al Poder Judicial de la Federación, a la vez

que ampliaron sus atribuciones, y al conferir igualmente a la Suprema Corte de Justicia, novedosas competencias para ciertas cuestiones en materia electoral.

Hasta 1996, la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujetaran a la legalidad, se encontraba conferida a un órgano jurisdiccional autónomo en la materia, denominado Tribunal Federal Electoral (TRIFE), surgido de las reformas constitucionales de 1989 y del COFIPE de 1990, y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo, producto de las reformas a la Constitución del año 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.

Es así que actualmente los artículos 94 y 99 constitucionales establecen ahora, dentro de ámbito del Poder Judicial de la Federación, un Tribunal Electoral como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Entre las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral desde 1996, se destaca la de realizar el cómputo de la elección presidencial, calificar dicha elección y hacer la declaración de presidente electo que antes correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Igualmente resuelve de forma definitiva, las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección.

Esta nueva función, resulta trascendental, ya que con ella se llega al final de un proceso que paso por tres etapas. La primera, originada en la Constitución de Cádiz de 1812, basada en un sistema de auto calificación por parte de los colegios electorales del congreso para diputados y senadores y de heterocalificación para presidente de la República. La segunda, a partir de 1993, en la que se suprime la autocalificación, quedando la emisión del juicio de validez de las elecciones a cargo de los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral.

Y la tercera y actual, finalmente se suprime toda atribución del Congreso en este aspecto, salvo en el caso de designar presidente sustituto, interino o provisional.

También las reformas de 1996, le otorgan competencia para entender de la garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos (votar, ser votado y asociarse políticamente) cuyo reconocimiento guarda congruencia con los diversos pactos y declaraciones internacionales que los incluyen en la categoría de los derechos humanos y por tanto de las garantías individuales.

Es así que en consonancia con la ampliación de atribuciones al Tribunal Electoral, se incluyen en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dos nuevos remedios procesales denominados *juicio de revisión constitucional electoral* y *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.

En otro orden de ideas, cabe destacar otra disposición vigente desde 1996 y que establece que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá hacer modificaciones legales; brindando con esto, certeza en la legislación electoral.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adquirió nuevas facultades con la reforma de 1996, ya que antes, le estaba expresamente vedado el derecho a entender en cuestiones de constitucionalidad de la normatividad electoral, atribuyéndole actualmente dos facultades. La primera, para decidir en aquellos casos en que exista contradicción entre tesis de materia constitucional, entre alguna sala del Tribunal Electoral y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte.

La segunda, para conocer a petición de los partidos políticos, de las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general, federal o local, con la Constitución.

En la reforma electoral de 1996 las modificaciones más significativas del sistema electoral para elegir diputados fueron las siguientes:

- a) Se redujo el límite de diputados que puede tener como máximo cada partido político por ambos principios de representación (mayoría relativa y representación proporcional), pasando de 315 a 300 (o sea de 65% a 60%; y
- b) Se estableció el 8% como máximo de las diferencias que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Este tope de sobre representación no se aplicará al partido político que por sus triunfos en las circunscripciones uninominales obtenga un porcentaje de escaños del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento.

En un principio, en las negociaciones previas a la última reforma, las demandas por parte de los partidos de oposición, apuntaron a alcanzar un sistema más proporcional, cuestionando incluso la estructura básica del sistema segmentado. El PRD quería modificar la relación entre la cantidad de diputados elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa y de diputados elegidos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional establecida en 300 y 200 respectivamente, por una relación equitativa (250 y 250). Al igual que el PRI, el PAN quería conservar las 300 circunscripciones uninominales pero aumentar todo lo posible los efectos proporcionales del sistema electoral y propuso que los 200 escaños de representación proporcional no se distribuyeran en forma separada, sino en función de compensar la desproporción causada por los escaños uninominales. Con esto, de hecho proponía cambiar el tipo básico de sistema electoral pasando del sistema segmentado al sistema compensatorio, lo cual habría significado un cambio profundo al sistema.

Tras varias negociaciones, los partidos acordaron modificar algunos elementos suplementarios del sistema segmentado. Así, a base de cálculos que señalaban que el PRI podría ganar con el 38% de la votación el 60% de los escaños de diputados, se acordó atenuar la posibilidad de una sobre representación del partido mayoritario en turno.

Respecto a los efectos del sistema segmentado mexicano, estos dependen en gran medida del grado de competitividad del sistema de partidos. En otras palabras, la estructura misma del sistema partidario determina en buena medida las consecuencias políticas del mismo. Los inéditos topes de representación y sobre representación presuponen un escenario político-partidario semejante; el último restringe el margen para lograr una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el primero excluye la posibilidad de que el partido mayoritario pueda cambiar la Constitución sólo apoyado en su propia fuerza parlamentaria. En conjunto contribuyen a una representación más equilibrada, lo cual, dada las relaciones políticas existentes, puede ser valorado positivamente.

Otra de las modificaciones de la reforma de 1996 se refiere a la barrera legal de representación, la cual incrementó del 1.5% al 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional. No progresó, en cambio la propuesta del PAN apoyada por el PRD de aumentar el umbral de representación al 5% de la votación nacional. El PRI y los partidos pequeños estuvieron en contra. Así el sistema electoral mexicano se caracteriza por una barrera legal muy baja. En términos comparativos vale destacar que en los países donde existen barreras, éstas oscilan alrededor del 5%, si bien es cierto que en América Latina es poco frecuente el uso de la barrera legal.

La tendencia general a dar una mayor expresión al pluralismo político también incluyó al Senado, cuyo sistema electoral tradicional era de mayoría relativa en 32 circunscripciones uninominales, equivalentes a los Estados. En 1993 se elevó el número de sus integrantes de 64 a 128, reservando un senador en cada circunscripción para la minoría.

Las propuestas de reforma reflejaban fielmente los intereses de los partidos políticos. El PAN como segunda fuerza en votación en ese entonces y hasta ahora, propuso el sistema de distritos trinominales con dos senadores para la fuerza más votada y un senador para la primera mayoría; el PRD por su parte,

propuso una distribución en principio igualitaria entre los tres partidos. Finalmente se impuso la introducción del principio de representación proporcional para la elección de 32 senadores, es decir, la cuarta parte del Senado.

La valoración de este nuevo sistema electoral depende de la función que se adjudique al Senado: la de representar a los Estados o la de representar al electorado de forma semejante a la Cámara de Diputados, o de cumplir con ambas funciones al mismo tiempo.

Los que insisten en que la función esencial del Senado es la de representar a los Estados, perciben al sistema electoral implantado en 1996 como un atropello a la estructura federal del Senado. Y es cierto, las listas nacionales de los partidos no contemplan una representación igualitaria de los estados, ni en cuanto a los candidatos, ni en la distribución de los escaños, dado que las listas son cerradas y bloqueadas. Por el contrario, los que están de acuerdo en que la representación partidaria en el Senado refleje mejor las opciones políticas en el electorado, pueden destacar el avance logrado con esta reforma, introduciendo, un sistema combinado.

Así, con la reforma de 1996, ganamos mayor representatividad en términos de preferencias políticas del electorado, pero se pierde en representatividad de las entidades federativas. Sin embargo, creemos que no es necesario que estos objetivos se excluyan mutuamente, de ahí la conveniencia de pensar en soluciones técnicas que garanticen el logro de los dos, y de la preparación de esta investigación.

En lo que refiere a las fuerzas políticas, durante la reforma de 1996, en el intento de construir un sistema de partidos más estable y al mismo tiempo más inclusivo. La idea era por un lado reducir el número de partidos en la contienda electoral que se venía incrementando por el mecanismo del registro condicionado, que les servía como ventana de regreso a la competencia electoral para aquellos partidos que no habían alcanzado el número de votos suficientes para mantenerse en el registro.

Así los cambios logrados son:

- a) La suspensión de la modalidad de registro condicionado, estableciéndose ahora como único procedimiento para obtener este derecho el de registro definitivo.
- b) El incremento del piso mínimo de votación para que un partido político conserve su registro de 1.5 a 2%.
- c) La flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.
- d) La introducción de la figura de las agrupaciones políticas nacionales, las que puede participar en procesos electorales federales, pero solo y cuando suscriban acuerdos de participación con un partido político. Para ello, una vez registrados ante el IFE y obtenido su registro, disponen de un régimen fiscal especial así como de financiamiento público.
- e) La flexibilización de los requisitos para la conformación de coaliciones. Para ello se requiere la formulación de una plataforma electoral de la coalición y la suscripción de un convenio entre los partidos asociados, aprobado por sus órganos correspondientes.

Otra de las novedades más significativas de la Reforma de 1996, se da con la modificación aprobada acerca del régimen político electoral del Distrito Federal, misma que no propiamente objeto de nuestro estudio.

Estas reformas fueron bienvenidas por todos los partidos, ya que implicó la extensión del principio democrático a la conformación de todos los cargos públicos de responsabilidad política. Igualmente fortalece la división de poderes en el Estado.

El mayor impacto se crea en la competencia política, ya que se crea un segundo cargo político unipersonal con alto prestigio político, cuya ocupación alcanza una trascendencia nacional.

Como podemos percibir, el cambio tan fuerte del sistema político mexicano, ha impactado de una forma benéfica (dependiendo de cada enfoque) a la democracia en México. Tal hecho modifico además el grado de competitividad del sistema de partidos políticos también a nivel nacional, llevando también a practicar nuevos estilos políticos y en algunos casos, comportamientos de compromiso y consensos, aunque todo dependa de aspectos circunstanciales.

CAPITULO III.

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO

3.1 REPRESENTACIÓN POPULAR

La idea de la representación surge en el momento que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí, nombran a otro u otros para que decidan a nombre de ellos.

Entendemos la figura de la representación como una institución jurídica por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación. Según que estos poderes resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, la representación será legal o convencional.

Representar deriva del latín *representare*, “hacer presente una cosa con palabras o figuras”¹²⁸. En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros como es el caso de los diputados y senadores, que son representantes de quienes les autorizaron a decidir por ellos, o sea, el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.

En el campo de lo histórico-social la representación puede adquirir diversas modalidades, hay al menos seis modalidades de representación diferentes. Es *legal* la que la ley confiere a las personas incapaces para practicar por si actos de la vida civil, son formas de representación, la patria potestad, la tutela y la curatela. Es *convencional*, la representación que resulta del mandato civil o comercial, es decir, de un contrato por el cual alguien recibe de otros poderes para practicar actos o administrar intereses en su nombre. Por otro lado tenemos la representación *política*, que es más acorde con nuestro tema, convierte al

¹²⁸ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998, pág. 600.

gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política.

La representación de carácter político es la que nos ocupa por tener relación directa con el Congreso de la Unión, la diferencia específica que hace que la representación sea *política*, no es sólo que la acción de un sujeto determinado sea imputada a los demás, sino que “la acción del sujeto representante genere una imputación vinculativa soportada por el poder estatal, es decir, por el monopolio de la violencia legítima.”¹²⁹

El maestro Rodríguez Lozano denomina *representación ciudadana* a aquella que posee fuerza vinculatoria estatal y que sucede en forma deliberativa. Considera que es la representación política por excelencia ya que el ejemplo más conocido es el de las asambleas legislativas de los modernos estados constitucionales, en donde los representantes colocan en un marco de debate las opiniones que se imputan a los representados.

El artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los integrantes de la Cámara de Diputados el carácter de “representantes de la nación,” en tanto que, diversas disposiciones constitucionales y legales, otorgan tal carácter a todos los servidores públicos que han sido colocados en el cargo por la vía electoral como se expresa en el artículo 108 Constitucional. A la letra expresa:

“Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”¹³⁰

De lo anterior se desprende que en México la representación nacional, con respecto a la función legislativa, se atribuye al Congreso de la Unión y a cada una

¹²⁹ RODRIGUEZ Lozano, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Senado de la República, México, 1996, pág. 12.

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 61.

de las Cámaras que lo componen, “con dos criterios de clasificación de los individuos que forman la nación como concepto sociológico-político: uno en función de muestras representativas del todo que constituye cada uno de los 300 distritos uninominales en los que se divide el país para la elección de diputados, y cada una de las fracciones parlamentarias de los diversos partidos políticos que acceden a la Cámara de Diputados con los 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional; y el otro en función de las entidades federativas, representadas cada una de ellas con tres senadores, y con las reformas de 1996 también los partidos políticos con los 32 escaños que se asignan por el principio de representación proporcional.”¹³¹

La representación política proviene de la figura jurídico-privada del mandato en sus dos versiones, históricamente hablando: el mandato imperativo primero y el mandato representativo después. El mandato imperativo, que tuvo vigencia tanto en Inglaterra como en los parlamentos medievales del continente europeo durante siglos, está basado en el acto en el que están perfectamente definidos los sujetos, la extensión y el contenido de la representación. En cuanto a la extensión y el contenido, “el mandatario o representante solo podía operar dentro de los límites y atendiendo a las instrucciones que el mandato le confería, debía rendir cuentas ante el mandante y podía ser revocado por éste.”¹³² El representante no tenía voluntad propia, sólo expresaba íntegramente la voluntad de los representados. Esto obstruía la labor de los representantes para discutir aspectos que pudieran afectar los intereses de sus mandantes, pero que sin embargo, a falta del permiso previo de estos no podían argumentar nada.

Como lo menciona el Dr. Amador Rodríguez Lozano en su obra *La Reforma al Poder Legislativo en México*:

“Si la representación política tiene algún sentido, éste es el de controlar y poner límites al poder estatal y las elecciones, a su vez, sirven para colocar a los representantes en un

¹³¹ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op.cit., pág. 602.

¹³² BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 62.

contexto en el que no puedan comportarse sin responsabilidad a riesgo de poner en entredicho su carrera política.”¹³³

En síntesis, tenemos que la representación es el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma participen en la creación de la voluntad estatal.

El maestro John Stuart Mill señaló que “...la verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropio para ello, sino vigilar e intervenir al gobierno; poner a la luz todos sus actos; exigir su exposición y justificación cuando le parezca oportuno; condenarlos si son censurables...”¹³⁴

La representación popular se origina por el acto mediante el cual el pueblo sufraga su voto a favor de un candidato para que desempeñe un cargo de elección popular. La determinación de la voluntad política ante los órganos encargados del desarrollo electoral constituye el vínculo que une al elegido con el elector, estableciendo una dependencia ideológica a través del partido que lo postuló como candidato.

La representación política enfrenta graves dilemas. La naturaleza de la representación política ha sido estudiada ampliamente por la doctrina política y el derecho constitucional. Actualmente existe un consenso doctrinal respecto a la fuente del poder de los representantes, aceptando la tesis de la soberanía popular, es decir, “que el origen de todo poder se encuentra, de acuerdo con dicha tesis, en el pueblo.”¹³⁵

¹³³ RODRIGUEZ Lozano, Amador, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 2003, pág. 19.

¹³⁴ STUART Mill, John, *De la libertad del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 211.

¹³⁵ La Constitución francesa de 1793 fue el primer texto legal que estableció que “la soberanía reside en el pueblo”. Jean Jacques Rousseau en su obra *El contrato social* atribuye a cada miembro del Estado una parte igual de la que denomina la “autoridad soberana”. Esta es probablemente la primera referencia teórica sobre la soberanía popular.

La *función representativa* de los congresos o parlamentos se concreta en los poderes de que están investidos: función o Poder Legislativo, función o Poder de control, función o poder presupuestario, función o poder de reivindicación popular y función o poder de gestión de las demandas sociales. El maestro Berlín Valenzuela bien señala que “la función representativa se crea a partir de la evolución social del hombre porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan la población.”¹³⁶ Así, la solución resulta ser que un número de personas con intereses semejantes convenga en autorizar a otra para que en nombre y en lugar de quienes lo eligen, exprese el parecer de estos. “Los parlamentos deben actuar verdaderamente como órganos representativos, manifestar las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional al cual representan y, por tanto, resultar útiles para que, mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social, lo que genera un alto grado de consenso que nutra la obediencia.”¹³⁷

Encontramos la base constitucional de la representación en el artículo 40 de la Ley Suprema que señala “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...”¹³⁸ Esta función representativa la ejercen los miembros del Congreso, tanto diputados como senadores, diputados locales electos para vigilar los intereses de las comunidades en particular y de la nación en general. En cuanto al poder Ejecutivo serán el presidente de la República y los gobernadores quienes tengan a su cargo dicha función.

Un diputado es elegido por los ciudadanos que habitan en un distrito o sector de un territorio, sin embargo, “una vez en el Congreso, las decisiones que tome como legislador en conjunto con los demás miembros no sólo afectará a los miembros del distrito o sector que lo eligió, sino a todos los habitantes de dicho territorio. La

¹³⁶ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op.cit.*, pág. 603.

¹³⁷ RODRÍGUEZ Lozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, *op.cit.*, pág. 13.

¹³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 51.

representación política se da entonces cuando existe una concentración geográficamente delimitada como Estado.”¹³⁹

El rasgo que distingue a la *representación política* consiste en que tanto los representantes como los representados forman parte de una asociación política especial a la que conocemos como Estado, y las decisiones emanadas del cuerpo de representantes son vinculatorias, precisamente porque están sostenidas por la coacción estatal. De las decisiones tomadas por el representante nadie puede excluirse, salvo por su salida física del territorio nacional. “El representante participa en última instancia del poder que otorga el monopolio legítimo de la coacción física”.¹⁴⁰

La representación nacional tiene sus orígenes en el imperio Romano, ya que “fue en esta época cuando se creó dicha institución, el emperador se apoyaba en un senado, pero también tenía representantes de todas las provincias o naciones conquistadas.”¹⁴¹ El Dr. José F. Fernández Santillán menciona que:

“La sede en la cual es realizada la democracia moderna no es la asamblea, donde el pueblo participa directamente, sino el parlamento, donde llegan personas elegidas de acuerdo con las postulaciones que hicieron previamente los partidos políticos. Sobre los parlamentos, Kelsen recuerda un antecedente: esos órganos, antes de la Revolución Francesa, tenían un vínculo directo con los electores según el rango, de suerte que los representantes como delegados, sólo podían hacer lo que les estaba expresamente ordenado, y podían ser removidos de sus cargos según el lazo que establecía el mandato imperativo, esto es, un vínculo de obligación que unía a los representantes con quienes los habían elegido. En cambio, la Constitución Francesa de 1791 incluyó la prohibición de mandato imperativo, bajo la idea de que al tratarse de un órgano de representación nacional, los diputados, como fiduciarios, tenían amplio poder discrecional para hacer lo que juzgaran conveniente para el bien de la colectividad, y una vez designados no lo eran ya por este o aquel individuo, de este o aquel distrito, sino por toda la nación. La

¹³⁹ RODRÍGUEZ Lozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, op.cit., pág. 14.

¹⁴⁰ *Idem*, pág. 18.

¹⁴¹ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, pág. 601.

independencia de los diputados frente al cuerpo electoral es un rasgo propio de la democracia moderna.”¹⁴²

La representación política fue utilizada por algunas de las sociedades políticas de la antigüedad. En la cultura griega los individuos no conocían lo que hoy llamamos libertades individuales o derechos humanos, aunque esto no quiere decir que estuvieran desprovistos de garantías ya que tenían derechos políticos, votaban en las asambleas, ocupaban cargos públicos, sin embargo, más que un derecho era una obligación ante la comunidad. Tanto la *polis* como la *civitas* eran formas de vida volcadas a la comunidad, representaban el valor supremo y sólo en ellas era posible que los hombres encontraran su plena realización.

En virtud de que el Estado era la organización más importante en las antiguas comunidades la representación política en las organizaciones estatales debió tener otros tintes. Por un lado son grandes las diferencias con las actuales democracias especialmente en el papel que actualmente tienen los derechos individuales. Si existió la representación política en la antigüedad debió ser diferente de la actual, porque tendría que ser compatible con la concepción casi orgánica de la comunidad-estado.

Los atenienses entendían a la democracia como el gobierno de todos los ciudadanos, como la participación de todos en los diversos cargos estatales. Al respecto Aristóteles dice “todos los ciudadanos deben ser electores y elegibles. Todos deben mandar a cada uno y cada uno a todos, alternativamente.”¹⁴³

Debido a esta ideología los griegos son considerados los creadores del gobierno democrático, se han construido numerosas teorías democráticas basándose en las instituciones políticas griegas. Los ciudadanos atenienses consideraban a la *polis* como algo más que un territorio en donde vivían, representaba para ellos la colectividad como pueblo que actuaba de común acuerdo. Concebían a la *polis*

¹⁴² FERNANDEZ Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 2003, pp.11-13.

¹⁴³ ARISTÓTELES, *La política*, libro VII, capítulo I, UNAM, México, 1963, pág.23.

como una comunidad ética a la que se encontraban integrados no por vínculos personales, o por sumisión a la voluntad de un grupo o un individuo, o por conveniencia económica, sino fundamentalmente por la religión y el derecho.

En el imperio romano, los magistrados romanos no necesitaron justificar su autoridad bajo el argumento de la representación, bastaba con ser personas con visión política y sentido de la responsabilidad. El Senado era una institución importante y sus integrantes (los *senes*), estaban dotados de *auctoritas* (decisiva influencia moral sobre los demás). Con la caída de la monarquía, el centro del poder y la toma de decisiones pasó a manos de la aristocracia romana a través del Senado. El prototipo de las asambleas romanas republicanas fue el Senado. La influencia del Senado fue producto de la confianza que en él tenía el pueblo romano y siempre fue considerado en Roma como “representante del pueblo.”

La principal característica de las magistraturas en Roma fue la electividad, todo magistrado que aspirara a conducir y “representar” los intereses del pueblo, necesitaba ser designado por un acto de elección.

El *tribuno plebis* de la clase plebeya fue una figura importante del derecho público romano instaurado como concesión de los patricios a los plebeyos y desarrollo un papel fundamental en la república romana. El poder de los tribunos era considerablemente importante ya que a través de la *intercessio* podían oponerse, restringir o paralizar cualquier acto que fuera contrario o que afectara los intereses de los plebeyos. Los tribunos también estaban facultados para convocar y presidir la asamblea de la plebe, para someter iniciativas de ley incluso en el Senado.

Al lograrse la equiparación entre patricios y plebeyos con la publicación de las leyes *Valeria-Horatia*, las disposiciones (*plebiscitos*) no serían aplicables únicamente a los plebeyos sino a toda la comunidad romana. El *tribuno* “es el más claro ejemplo de representación política en el derecho público romano, era un

representante político, actuaba y tomaba decisiones en nombre de toda la comunidad, era vocero y mandatario.”¹⁴⁴

Con lo anterior, podemos afirmar que los romanos conocieron y utilizaron los principios de la representación política en su organización estatal, aunque no requirieron de una teoría de la representación para explicar o dar cuenta de sus instituciones políticas, sin embargo, si obedecieron los principios más importantes de la representación: limitar los poderes públicos, crear las leyes y legitimar la actividad gubernamental.

Las tradiciones republicana y democrática “de las que es hijo el Occidente contienen, aunque poco desarrollada, la institución representativa. Tuvieron que pasar muchos años para que esta institución se desarrollara de diversas maneras.”¹⁴⁵

En la Edad Media se producen las primeras conceptualizaciones teóricas de la representación política. La Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 proporcionó a la teoría política y constitucional una nueva idea de representación política: la teoría de la representación nacional.

En Inglaterra, como en las demás naciones donde se desarrolló la representación política, nació ésta también como una obligación entre representantes y representados, los diputados sólo se consideraban representantes de la comunidad que los elegía, les pagaba y ordenaba seguir únicamente sus instrucciones. Sin embargo, el vínculo entre representantes y representados fue diluyéndose poco a poco debido a la complejidad de los problemas que se discutían en el Parlamento y la necesidad de establecer alianzas entre los diferentes intereses representados, originaba que las instrucciones que se

¹⁴⁴ BERNAL, Beatriz y Ledesma, José de Jesús, *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos*, T.I, UNAM, México, 1981, pág. 54.

¹⁴⁵ RODRÍGUEZ Lozano, Amador, *Lo claroscuro de la representación política*, *op.cit.*, pág. 86.

otorgaban al diputado fueran tan generales que hacían casi innecesaria su existencia.

El problema de la representación política en las sociedades contemporáneas no puede discutirse al margen del fenómeno partidista. La democracia contemporánea se distingue por su componente liberal. En ella, las personas gozan de un conjunto de derechos individuales establecidos constitucionalmente.

La democracia moderna es eminentemente representativa, ya que la política descansa principalmente en el aspecto representativo. La complejidad del aspecto representativo tiene su origen en los constantes intentos del hombre por concebir a la organización estatal como el espacio de la libertad humana, el compromiso y el progreso.

El que el Estado sea representativo quiere decir que su funcionamiento no podría ser el mismo si no existieran agentes políticos que actúen a nombre de otros, en este caso, la ciudadanía, y si estos mismo no les reconocieran a sus representantes dosis importantes de legitimidad.

Podemos señalar que la organización estatal no tiene voluntad propia, sino la que se expresa a través de sus instituciones y actos de Estado y de gobierno es voluntad meramente humana; que al plasmarse en un ordenamiento jurídico, se considera voluntad de la comunidad.

De acuerdo con José Woldenberg "...la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático, tienen que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano, la ciudadanía activa, hace pesar directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. Es en ellos, además, donde cada individuo, independientemente de su sexo, posición social o identidad cultural, puede expresar libremente sus

preferencias políticas, en el entendido de que ellas valdrán exactamente lo mismo que las de cualquier otro individuo.”¹⁴⁶

El Derecho Parlamentario y sus instituciones han surgido fundamentalmente dentro del marco teórico de la representación popular, por medio de la cual lo gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre.

La importancia de la representación se explica en la necesidad de llenar los vacíos que se fueron formando en el Estado moderno a medida que se hacía más grande territorial y poblacionalmente hablando, evidenciando la insuficiencia de las formas de democracia directa que eran utilizadas.

Varias tesis sustentan la idea de la representación popular, considerando entre otras a la teoría del mandato imperativo, la teoría del mandato representativo, la teoría de la representación libre, la teoría de la representación virtual, la teoría de los órganos de representación y la teoría de los representantes como órganos de la nación.

De ahí que surgió como una institución para resolver el problema de la participación de los muchos a través de la actuación de los pocos. Con la representación se dio lugar a un proceso de evolución tendiente a perfeccionarla mediante la intervención de técnicas alrededor del sufragio.

La relación que existe entre la representación y el derecho parlamentario es muy grande, dado que el parlamento mismo y su razón de ser están estrechamente vinculados con ella. No podría comprenderse la función del Congreso en el Estado contemporáneo si se prescindiera de la representación.

Evidentemente consideramos que México no ha logrado equilibrar la función representativa con los resultados que se esperan del Congreso de la Unión. La

¹⁴⁶ WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 2003, pág. 22.

democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin partidos estables, socialmente arraigados y con el grado de cohesión suficiente y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz. Sin embargo, concluimos que la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que en el mismo pueblo radica la fuente de poder. Los partidos deben cumplir una función auxiliar, pero solamente deben ser considerados instrumentos de la democracia, ya que esta no debe tener por sujetos a los partidos sino a los ciudadanos.

El importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se obligue también de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar y muy difícil de llevar a la práctica, sin embargo, queremos pensar que la pretensión no es imposible y, probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos dependa no en escasa medida, de la capacidad de estos de dotarse de una razonable democracia interna.

3.2 LA DISTRITACIÓN

Es común que conjuntamente con los sistemas electorales se analicen las modalidades de cómo puede ejercerse el sufragio y organizarse el cuerpo electoral. Es importante distinguir estos conceptos para evitar confusiones en torno al significado de cada uno.

Un *sistema electoral* es el método seguido para distribuir los cargos a llenar entre quienes resulten votados. Las “*modalidades en el ejercicio del sufragio*”, son las características establecidas para lograr la más auténtica expresión de voluntad de los electores; y las *modalidades de organización del cuerpo electoral*, es la división de los electores en grupos cuyas boletas se computan en un mismo escrutinio

para la designación de los funcionarios.”¹⁴⁷ Esto último puede ser organizado en distritos, y estos pueden ser de varios tipos: distrito único, uninominal o plurinominal, aunque pueden existir combinaciones como sucede actualmente en nuestro país.

A mayor abundamiento podemos señalar que el **distrito electoral** “es una división del territorio nacional, al interior de cuyos límites se desarrolla un hecho político, una actividad que aglutina a un conjunto de personas que se organizan para intervenir socialmente a fin y efecto de alcanzar sus intereses: el voto.”¹⁴⁸

El distrito electoral es la subdivisión que se hace del territorio nacional para efectos exclusivamente de la materia electoral. Es el ámbito espacial determinado por la autoridad electoral en que se encuentra una persona que se llama elector y en que se ubica la demarcación en que esa persona debe sufragar, desarrollándose en ese espacio una competencia electoral entre candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, por lo tanto, el distrito electoral sirve de base para establecer la elección de diputados bajo ese principio.

Las modalidades de organización de los espacios geográficos electorales, para este caso los distritos, es uno de los elementos fundamentales en la conformación de los sistemas electorales. El objetivo de dichos ámbitos radica en establecer las demarcaciones territoriales en las cuales se ubica un determinado número de habitantes, cuyos ciudadanos mediante la manifestación de su voto habrán de elegir a sus representantes. Los distritos electorales “se clasifican de acuerdo con el número de escaños que estén en juego, en uninominales si se trata de un solo escaño, o plurinominales si son dos o más los escaños que están en juego.”¹⁴⁹

¹⁴⁷ FRIEDRICH, Carl, “La democracia como forma política y como forma de vida”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, Argentina, pág. 612.

¹⁴⁸ VILALTA Perdomo, Carlos, “Los procesos de distritación electoral y el uso del criterio de comunidad de interés”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, enero-abril, núm. 049, El Colegio de México, A.C., México, 2002, pp. 151-173.

¹⁴⁹ BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

En los distritos uninominales solo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría relativa; mientras que en los plurinominales, también se permite la aplicación del principio de decisión proporcional.

En lo que refiere a los distritos electorales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“**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.”¹⁵⁰

Como podemos ver, la Constitución Política de nuestro país, establece que para la elección de los 300 diputados por el principio de mayoría relativa, el país se divide en igual número de distritos, en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional, asimismo establece que ninguna entidad federativa podrá tener menos de dos diputaciones federales.

El artículo 11 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado el 14 de enero de 2008, establece también que:

“Artículo 11

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.”¹⁵¹

En el artículo 107 se dispone que el Instituto Federal Electoral ejercerá sus funciones en el territorio nacional con base en 32 delegaciones, una en cada

¹⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 62.

¹⁵¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, 2011, pág. 6, [citado 23-02-2011, 18:35 hrs], formato HTML, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf> .

entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal, además que podrá contar con oficinas municipales.

Más adelante, en el artículo 109 se establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del Instituto. Se encuentra integrado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. El artículo 118 dispone que es el Consejo General quien tiene la facultad de:

“Artículo 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en **300 distritos electorales uninominales** y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos.”¹⁵²

Por otro lado la legislación también determino que “en cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto Federal Electoral contará con los siguientes órganos”¹⁵³ que tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales:

1. Junta Distrital Ejecutiva
2. El vocal ejecutivo, y
3. El Consejo Distrital

¹⁵² *Idem*, pág. 54.

¹⁵³ Artículo 144 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op.cit.*, pág. 71.

A efecto de precisar el maestro Alberto Castillo señala que “en el sistema jurídico nacional existen dos clases de distritos a saber, el judicial (que determina el Consejo de la Judicatura Federal) y el electoral (que establece el Instituto Federal Electoral).”¹⁵⁴

Al respecto, en la Constitución Política se hace referencia al procedimiento para la delimitación de los distritos electorales:

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”¹⁵⁵

A mayor abundamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que un distrito *uninominal*¹⁵⁶ es aquel distrito electoral en el que se elige solo a un candidato mediante el conjunto de los votos. En ellos solo existe un ganador, que es quien obtiene la mayoría de los votos. Las elecciones se basan en el principio del “ganador toma todo”. Dependiendo de la distritación un partido puede ganar con menos de la mitad de los votos la mayoría de los espacios parlamentarios, tendiendo a fortalecer el sistema bipartidista pues hace desaparecer a los partidos pequeños. Sin embargo, los partidarios del principio uninominal sostienen que garantiza que un partido obtenga la mayoría parlamentaria otorgando estabilidad al gobierno y sus adversarios señalan que no refleja democráticamente los deseos del electorado, porque los votos de los

¹⁵⁴ CASTILLO del Valle, Alberto, *Diccionario de Derecho Electoral*, Instituto Electoral Estatal de Hidalgo, México, 2001, pág. 123.

¹⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 62.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

partidos derrotados no son tomados en cuenta, que se deforman los resultados de la elección y que se fomenta una falsa mayoría.

De igual manera, la norma suprema enuncia que un distrito electoral *plurinominal*¹⁵⁷ es aquel en el cual se elige mediante la representación proporcional un determinado número de representantes por el mismo. Este tipo de distrito es característico de los sistemas de representación proporcional. En México existe un sistema mixto con distritos uninominales y plurinominales.

Lo cual se corrobora con el hecho de que la República Mexicana está dividida en 300 distritos uninominales, hay países como Holanda e Israel en donde todo el territorio nacional forma un solo distrito en el que se eligen 150 y 120 representantes por el principio de representación proporcional respectivamente.

Por otra parte, el doctor José Woldenberg señala que “el esquema de los distritos electorales tiene implicaciones concretas para la competencia entre los partidos, sus aspiraciones y la adecuada representación de la voluntad ciudadana, por ello, la distribución de los distritos electorales constituye una de las cuestiones políticamente más discutidas cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral.”¹⁵⁸

Por lo tanto, los distritos electorales no pueden definirse de una vez y para siempre. Los procesos demográficos exigen el ajuste permanente de los distritos a las nuevas realidades poblacionales, ya sea mediante un cambio geográfico de los límites de los distritos o mediante un cambio en el número de escaños en el distrito.

Cabe resaltar el hecho de que toda sociedad es dinámica y móvil, por lo tanto, la migración, los nacimientos, defunciones y condiciones sociales son elementos que

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ BECERRA, Ricardo, WOLDENBERG, José, “La Reforma Electoral”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, pág. 832.

impactan su estructura, de esta forma se deben realizar trabajos que busquen equilibrar los desajustes que estos generan en sus sistemas de representación; estos procesos son llamados comúnmente “procesos de redistribución”.¹⁵⁹

Es de hacer hincapié en el hecho de que los distritos electorales deben cumplir con ciertos fines:

1. “Cumplir el principio democrático (igualdad en el sufragio).
2. Fomentar el equilibrio en la representación (que un mismo elegido represente al mismo número de ciudadanos).
3. Propiciar la participación ciudadana.
4. Formar zonas geográficas regulares.
5. Facilitar el trabajo de las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos en el ejercicio del voto.”¹⁶⁰

Por una parte, la Constitución establece un equilibrio poblacional entre todos los distritos y, por la otra, señala que las entidades federativas, independientemente de su densidad poblacional, deben contar al menos con dos diputados de mayoría, lo que ciertamente distorsiona la fórmula de equilibrio demográfico, que además debe adaptarse a una realidad geográfica y social dada que índice aún en más desviaciones.

La representación ciudadana en manos de los diputados se encuentra establecida desde la Constitución de 1824, sin embargo, “no fue sino hasta 1857 cuando se divide al territorio nacional en distritos electorales.”¹⁶¹ Entonces se decidió que cada distrito tuviera 40 mil habitantes o fracción mayor a 20 mil, cifra que cambió con el tiempo. En el texto original de la Constitución de 1917 se precisaba que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de

¹⁵⁹ TOACHE, Gerardo, “La distritación electoral en México”, en revista *Bien Común*, vol.11, México, julio de 2005, pp.18-24.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ LÓPEZ Levi, Liliana, “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros”, en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, México, núm. 61, abril de 2006, pp.99-113.

veinte mil. Con el paso del tiempo el texto constitucional experimentó múltiples reformas en razón del aumento del número de habitantes, así que “en 1977 durante las sesiones de la Comisión Federal Electoral, se señaló la necesidad de eliminar de la Constitución todo dato demográfico que sirviera de base para la integración de la Cámara de Diputados.”¹⁶²

Con la fórmula que actualmente se aplica se homogeneizó sustantivamente la representatividad de los diputados de mayoría relativa, tanto entre la población como entre los Estados de la Federación.

El maestro José Woldenberg señala que “el fin último de todo diseño distrital es igualar el valor de los sufragios siguiendo el principio democrático de que a cada ciudadano le corresponda un voto y que ese voto tenga el mismo peso”,¹⁶³ así la igualdad se presenta cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes en todo el territorio electoral.

Cabe señalar que la distritación vigente en México y que utiliza el Instituto Federal Electoral al organizar las elecciones es la de 2005, en la cual y con respecto a la de 1996, se dio una mayor participación de los partidos políticos durante el proceso, se estableció una clara ponderación de los criterios y se redujeron los niveles de desviación con respecto a la población objetivo.

La nueva distritación de 2005 fue aprobada por los miembros del Consejo General del IFE, sin embargo, antes de ser sometido a la primera elección, la de julio de 2006, “fue criticado a partir de un aspecto de carácter cualitativo, lo que hace evidente la necesidad de lograr una sistematización de este tipo de criterios, así como el hecho de que todo escenario es perfectible.”¹⁶⁴ Al ser evaluada por la Cámara de Senadores, éstos emitieron un dictamen en el cual afirmaban que

¹⁶² BECERRA, Ricardo, WOLDENBERG, José, “La Reforma Electoral”, *op.cit.*, pág. 832.

¹⁶³ WOLDENBERG, José, *et.al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, pág.832.

¹⁶⁴ LÓPEZ Levi, Lilitiana, “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros”, *op.cit.*, pág. 107.

aunque la nueva distritación mantiene el número de 300 distritos uninominales y es un esfuerzo por fortalecer la representación ciudadana, tiene serias omisiones y descuidos con efectos tan graves ya que en algunos principios, sobre todo de población indígena, el principio de equidad no se cumple a cabalidad dejando a algunos grupos indígenas sin representación política.

Al respecto, consideramos que una nueva redistribución electoral debe partir del marco legal, del establecimiento de objetivos, criterios y método; en congruencia con el contexto político, histórico y geográfico, para lograr una adecuada representación ciudadana.

Una vez revisado el marco conceptual en torno a la figura de la representación, las modalidades y los instrumentos para el ejercicio del voto, los aspectos históricos de la institución representativa, la forma de organización actual del Estado mexicano y la estructura general del Poder Legislativo, pasaremos a analizar a profundidad la integración actual del Congreso de la Unión.

3.3 LA INTEGRACIÓN ACTUAL DEL CONGRESO

Los ciudadanos, intervienen en la vida política del Estado a través del ejercicio de sus derechos políticos, ya sea a través del voto activo, para elegir a sus representantes populares, o a través del voto pasivo, ser electo para ocupar un cargo de representación popular. Es “en base a la figura del mandato representativo, que los ciudadanos eligen la integración del Congreso.”¹⁶⁵

La configuración del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos prevista en la Constitución de 1917 responde al modelo norteamericano –adoptado en México desde la Constitución de 1824-.

¹⁶⁵ CABO de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994, pág.53.

De acuerdo con la ley fundamental de la Nación, nuestro Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. El Capítulo II “Del Poder Legislativo” del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 50, 51, 52 y 56 lo siguiente:

“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.

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

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.

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

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”¹⁶⁶

Es así como se establece primeramente que en nuestro sistema el Poder Legislativo será de carácter bicameral, y por otro lado que el Congreso se encuentra integrado por 628 legisladores, electos por ambos principios.

Pese a su carácter bicameral el Congreso funciona en algunas ocasiones en sesión conjunta presidida siempre por el presidente de la Cámara de Diputados en el recinto de ésta, en los casos especiales previstos en los artículos 65, 67, 84, 85, 86 y 87, relativos a:

- a. La apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año del Congreso.

¹⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pp. 61-62.

- b. Para su reunión en sesión extraordinaria cada vez que así lo convoque la Comisión Permanente, en cuyo caso solo se ocupara de los asuntos que la propia Comisión sometiera a su conocimiento que serán expresados en la convocatoria respectiva.
- c. Al nombramiento del presidente interino o presidente sustituto de la República.
- d. Al nombramiento del presidente interino en caso de falta temporal del presidente de la República, o en caso que no se presente el presidente electo.
- e. A la calificación de la causa de la renuncia al cargo de presidente de la República que sólo procederá si fuere por causa grave.
- f. A la protesta que el presidente de la República debe prestar al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los EUM y las leyes que de ella emanen.

Sin embargo, como ya se ha analizado en el capítulo anterior, en relación a su integración ambas Cámaras han seguido una historia distinta que ha culminado en el número actual de legisladores, para lo cual se debió revisar por separado las reglas establecidas en la misma Constitución para la composición de cada una de ellas.

Composición de la Cámara de Diputados

A partir de 1917 y hasta 1976, considerando incluso la reforma de 1963, que estableció el denominado sistema de diputados de partido, el número de integrantes del Congreso de la Unión variaba; por ejemplo, “en 1976 llegó a integrarse con 302 parlamentarios –238 diputados y 64 senadores- pero en virtud de la reforma política de 1977 y hasta 1988, se integró con 400 diputados y 64 senadores.”¹⁶⁷ Después de la reforma de 1986, de 1988 a septiembre de 1994, el

¹⁶⁷ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, op.cit., pp. 59-60.

Congreso se integraba con 564 parlamentarios -500 diputados y 64 senadores- pero con la reforma constitucional de 1993, en relación con la de 1996, aumentó sustancialmente la integración de nuestro Congreso, con lo cual está actualmente constituido por 628 representantes en total: 500 diputados y 128 senadores.

De acuerdo al artículo 52 antes citado, actualmente la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, 300 legisladores electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos uninominales y 200 electos mediante el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Los diputados “son elegidos para desempeñar el cargo cada tres años”,¹⁶⁸ pero en el texto original de la Constitución de 1917, los diputados eran electos cada dos años, siendo aumentado el periodo a partir de la reforma de 1933 para quedar como se encuentra actualmente. La duración del cargo es de 3 años y sus miembros no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, asimismo, la edad mínima para formar parte de esta Cámara es de 21 años.

Como ya se vio en el anterior apartado, en lo que refiere a los diputados de mayoría relativa, el territorio de la República se divide en 300 distritos electorales en donde el candidato de cada partido político si obtiene el mayor número de votos en su distrito, le corresponderá un lugar en la Cámara de Diputados.

Los diputados de representación proporcional “se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales, y el principal requisito para que los partidos políticos tengan derecho a un escaño es obtener cuando menos el 2% de la votación total.”¹⁶⁹ Los candidatos a diputados por este principio, no realizan campaña política sino que son los partidos políticos los que incluyen a las personas que ellos eligen mediante sus métodos internos, en una lista que es entregada al Instituto Federal Electoral y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obtiene la curul.

¹⁶⁸ Artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág.61.

¹⁶⁹ Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág.62.

En el texto original de la Constitución de 1917, la elección de representantes era solamente mediante el principio de mayoría relativa, correspondiéndole la curul a la persona que obtuviera la mayoría de votos en un determinado distrito electoral.

Los actuales miembros de la Cámara de Diputados que conforman la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados provienen de las siguientes organizaciones políticas: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido Nueva Alianza y Partido Convergencia.

Lo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Cuadro de distribución de representantes por partido político en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

| Partido | Mayoría | Plurinominales | TOTAL |
|---------------|------------|----------------|------------|
| PRI | 184 | 53 | 237 |
| PAN | 70 | 73 | 143 |
| PRD | 38 | 31 | 69 |
| PVEM | 5 | 16 | 21 |
| PT | 3 | 10 | 13 |
| NUEVA ALIANZA | 0 | 9 | 9 |
| CONVERGENCIA | 1 | 7 | 8 |
| TOTAL | 300 | 200 | 500 |

Fuente: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2010.¹⁷⁰

Para su funcionamiento la Cámara de Diputados cuenta con órganos de gobierno y de trabajo. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados “es el órgano de gobierno electo por el Pleno y se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario.”¹⁷¹ Los integrantes duran en su cargo un año y pueden ser reelectos. En la práctica, la presidencia de la mesa directiva es rotada entre los tres Grupos Parlamentarios más fuertes (PRI,

¹⁷⁰ LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2010, [citado el 25-10-2010, 20:45 hrs], disponible en: www.diputados.gob.mx .

¹⁷¹ Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, 2010, pág. 6, [citado , 27-10-2010, 13:30hrs], formato HTML, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

PAN y PRD). Los coordinadores de los Grupos Parlamentarios “no pueden formar parte de la mesa directiva y tampoco el presidente de la mesa debe pertenecer al Grupo Parlamentario que preside la Junta de Coordinación Política.”¹⁷²

La Mesa Directiva tiene la función de conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno.

El *grupo parlamentario, fracción parlamentaria o grupo político*, es el “conjunto de diputados o senadores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión.”¹⁷³ Es por eso que existe un Grupo Parlamentario por cada partido político con representación en el Congreso (GP del PRI, GP del PAN, GP del PVEM, etc.). Se encuentran regulados desde la Constitución, que en su artículo 70 señala que:

“La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”¹⁷⁴

La Ley define al Grupo Parlamentario como la expresión de la pluralidad de la Cámara, por tanto es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios.

Esta figura tiene su origen en Inglaterra durante el siglo XVII pero, formalmente, fue reconocida en Francia en el siglo XX, considerada de gran importancia para la vida de toda institución representativa.

En México, los grupos parlamentarios “fueron regulados por la Constitución a partir de 1977.”¹⁷⁵ El artículo 70, tercer párrafo de la Constitución, señala que los

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ Artículo 26, *Idem*, pág. 11.

¹⁷⁴ Artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 69.

diputados podrán agruparse con base en su afiliación partidaria pero, de hecho, también lo hacen los senadores.

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en las Cámaras, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones, en función de su objetivo como partido político. Hay partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalizan su intervención a esas áreas, por ejemplo, el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Parlamentos y Congresos de otros países.

La Ley Orgánica determina que “un grupo parlamentario debe estar integrado por lo menos por cinco diputados y sólo podrá haber un grupo por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.”¹⁷⁶ Cada grupo cuenta con un Coordinador que tiene como funciones promover los acuerdos entre sus miembros para la toma de decisiones en el trabajo legislativo.

También puede ser posible que existan diputados que no quieran pertenecer a ningún partido político, en el entendido de que los legisladores no son sólo representantes de la comunidad que los eligió, sino de toda la nación; para este caso, la ley ha contemplado la figura de “diputados sin partido”¹⁷⁷ y ellos deben tener las mismas consideraciones que los demás legisladores.

La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en las tareas propias que desempeñan al interior de las Cámaras, ya que coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios –

¹⁷⁵ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía y CONCHA Cantú, Hugo Alejandro, “Comentario al artículo 70”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1995, 7ª. edición, T.I., pág.752.

¹⁷⁶ Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 11.

¹⁷⁷ Artículo 30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 13.

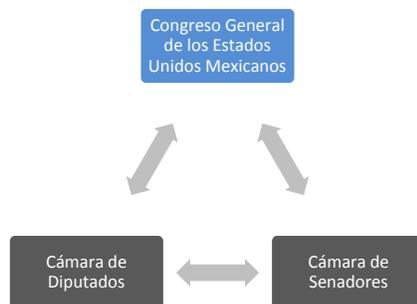
diputados y senadores- en sus diversas actividades. “Son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.”¹⁷⁸

En el periodo 2009-2012, en la Cámara de Diputados que abarca la LXI Legislatura existen siete fracciones parlamentarias: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido Nueva Alianza y Partido Convergencia. Por su parte en la Cámara de Senadores conviven los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido Convergencia y Partido del Trabajo.

Cada vez existen más opciones políticas para la ciudadanía, sin embargo, resulta evidente que los pequeños grupos parlamentarios aun carecen de verdadera representación al interior de las Cámaras, ya que, en el escenario político siguen dominando tres principales fuerzas: PRI, PAN y PRD.

A continuación se presenta un organigrama general de la estructura que impera al interior del Congreso de la Unión en sus dos Cámaras: de Diputados y de Senadores.

Estructura del Congreso de la Unión¹⁷⁹

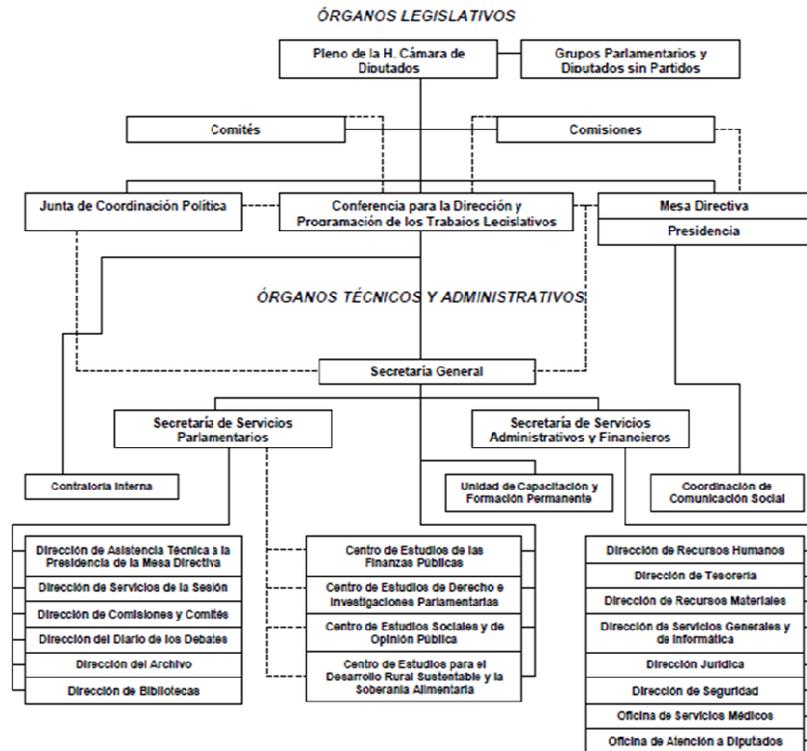


¹⁷⁸ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 139-142.

¹⁷⁹ LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, México, 2010, [citado el 24-10-2010, 18:30 hrs], disponible en: www.diputados.gob.mx

Estructura de la Cámara de Diputados

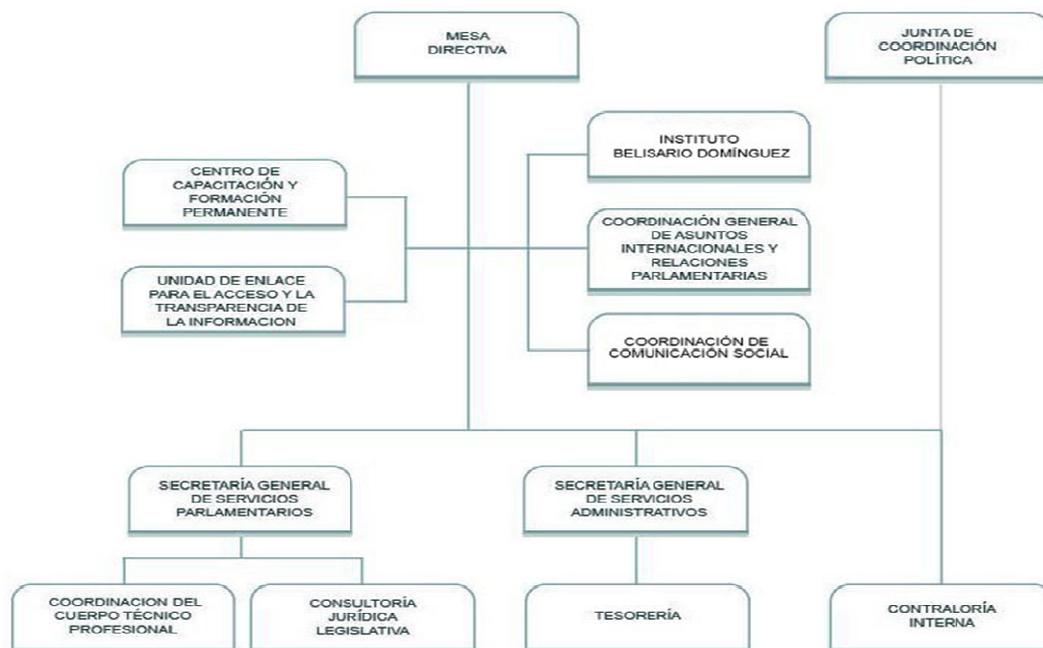
LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



Fuente: Cámara de Diputados.¹⁸⁰

¹⁸⁰ GONZÁLEZ Chávez, Jorge, PITALÚA Torres, Víctor, *Órganos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2005, pág. 10.

Estructura del Senado



Fuente: Senado de la República, 2010.¹⁸¹

Continuando con la Cámara Baja, la Junta de Coordinación Política es otro órgano de gobierno de la Cámara de Diputados que está integrado por los coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios. La presidencia de la Junta recae en el coordinador del grupo que cuente con mayoría absoluta en la Cámara, pero si ningún partido cumple con este supuesto la presidencia de la Junta debe ser turnada entre los coordinadores de los tres Grupos que cuenten con mayor número de diputados.

Además de la Junta y la Mesa, otro órgano de gobierno de la misma es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que “se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de

¹⁸¹ LXI Legislatura. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 2010, [citado 18-11-2010, 14:35 hrs], disponible en: <http://www.senado.gob.mx/admon/docs/organizacion/organigramas/index.htm>

Coordinación Política”,¹⁸² es decir, los coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El presidente de la Cámara también preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de los acuerdos tomados en ella. La función de la Conferencia es establecer el programa legislativo de los periodos de las sesiones, el calendario de trabajo, la integración del orden del día de cada sesión y las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios

Los diputados ejercerán funciones hasta el 31 de agosto de 2012, y para su organización y funcionamiento se dividen en comisiones.

Dentro del órgano legislativo, propiamente deliberativo, se integran a su vez distintas organizaciones parlamentarias denominadas **comisiones**. El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, es decir, la función legislativa y de control. Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con 44 comisiones ordinarias que tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional.

El Pleno también podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estime necesario para el estudio de asuntos específicos. Para su constitución debe señalarse su objeto, el número de integrantes y el plazo para efectuar las tareas encomendadas. Una vez cumplido su objeto y el plazo las comisiones especiales se extinguen. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y se componen de hasta 30 miembros de

¹⁸² Artículo 37, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 16.

los diferentes grupos parlamentarios. “Los diputados pueden pertenecer hasta tres de ellas.”¹⁸³

Por resolución del Pleno de cada Cámara, el número de comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo a las necesidades de la institución, pero aún así, existen ciertas comisiones que, por su naturaleza o regulación, no dejan de existir, por ejemplo, la de Hacienda, la de Relaciones Exteriores, la de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Gobernación, entre otras, que independientemente de su denominación, por la misión del Estado, deben invariablemente integrarse, así como la Comisión Permanente.

La integración de las comisiones se realiza conforme a tres principios, el primero, de *proporcionalidad* o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo de *pluralidad*, es decir, cuidando que se encuentren representados todos los grupos parlamentarios, y el tercero, de *oportunidad política* en donde generalmente el grupo que tiene la “mayoría” concede a la oposición la dirección de determinadas comisiones que legitimen su mayoría como grupo parlamentario. En cada legislatura los grupos parlamentarios más numerosos son el del PRI, el PAN y el PRD.

Abundar en la estructura y funcionamiento de las comisiones de trabajo sería materia de un minucioso estudio, tomando en cuenta que en ellas recae principalmente el trabajo legislativo, y de ellas también depende el avance o retraso de los trabajos del Congreso de la Unión. En consecuencia, el tema de las comisiones se desborda al objeto de este trabajo.

En este entendido las Comisiones Ordinarias que actualmente funcionan en la Cámara de Diputados son: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura, Defensa Nacional, Derechos Humanos, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, del Distrito Federal; Economía, Educación Pública y Servicios

¹⁸³ Artículo 43, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 20.

Educativos; Energía, Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Juventud y Deporte; Marina, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y de Vivienda.

Auditoría Superior de la Federación

En términos del artículo 79 Constitucional, la Cámara de Diputados tiene como apéndice para la revisión de la Cuenta Pública, a la entidad de fiscalización superior que tiene autonomía técnica y de gestión, y que la ley denomina Auditoría Superior de la Federación. Como prevé la fracción II del artículo 74 constitucional y los artículos 102 y 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del 29 de mayo de 2009, la Auditoría Superior no es autónoma y queda sometida y subordinada a la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuyas atribuciones incluyen las de imponer sanciones a los servidores públicos de la ASF, incluido su titular.

El procedimiento establecido para la designación de su titular se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados, en cuya virtud la Comisión de Vigilancia convoca a los interesados a ocupar el cargo a presentar solicitud, para luego proponer mediante dictamen una terna al Pleno de la Cámara de Diputados, el cual por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, elija a quien ha de ser el auditor superior de la Federación.

La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, es superior a la ASF, habida cuenta de las atribuciones que

le confiere el artículo 103 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y que a grandes rasgos consisten en vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan conforme lo dispuesto por la ley, practicar auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de la ASF e imponer las sanciones que correspondan conforme a la ley.

Los poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del auditor superior de la Federación que contravengan las disposiciones de la Ley.

Se ha revisado más a fondo la estructura y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, aspecto que nos parece muy importante para tratar de comprender los procesos que se llevan a cabo para la realización de su tarea. Al respecto, se considera que la Cámara de Diputados como una institución pública se ha visto en la necesidad de modificar continuamente su estructura administrativa, sistemas y procesos de trabajo con el propósito de apoyar al trabajo legislativo, tratando de observar la objetividad y certeza jurídica necesarias. En este sentido, también se considera importante el valioso apoyo de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano encargado de vigilar el correcto ejercicio del presupuesto público. Sin embargo, es evidente que a la Cámara de Diputados aún le falta consolidarse como una institución con mayor credibilidad y legitimidad que contribuya al fortalecimiento de la cultura democrática en nuestro país.

Procederemos a continuación a revisar un poco más a fondo la organización del Senado de la República para tratar de tener más claros los procesos que en él se desarrollan.

Composición del Senado

Como ya se vio anteriormente, de acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917 el Senado se integraba de acuerdo al modelo de la Constitución de 1824,

con dos miembros por cada Estado, nombrados por elección directa por un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores (representante de los estados) a diferencia de la Cámara de Diputados, tuvo una evolución más lenta, sufriendo su eliminación en alguna época, y fue hasta 1933 que aumento el número de senadores a cuatro por cada Estado y por el Distrito Federal, de los cuales tres eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, dejando su renovación para cada 6 años.

A razón de la reforma de 1933, el artículo 56 constitucional se modifico para renovar la totalidad del Senado cada 6 años, que igualmente implico aumentar a 6 años el término de ejercicio del cargo senatorial; asimismo el artículo 59 –relativo a los requisitos para ser senador- pasó a ser el 58 y así aprovechar el artículo 59 para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

La reforma en 1986 al artículo 56 constitucional regresó a la renovación total del Senado por mitad cada tres años. Con la reforma de 1993 al artículo 56 Constitucional se regreso a la renovación total del Senado cada 6 años y se duplicó el número de senadores; cuatro por cada Estado, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría el cual se asignaba al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad. Por último en 1996 se estableció la integración de la Cámara de Senadores con 128 legisladores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 senadores restantes electos por el principio de representación proporcional, con lo cual algunos especialistas han considerado que actualmente se tiene una sobrerrepresentación de los Estados.

Actualmente los partidos políticos con representación en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión son el Partido Revolucionario Institucional, el Partido

Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Convergencia y el Partido del Trabajo.

Conformación del Senado de la Republica por Grupo Parlamentario durante la LX Legislatura del Congreso de la Unión



Fuente: Senado de la República, 2011.¹⁸⁴

Dentro de su organización, el Senado también cuenta con órganos de gobierno que son la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política, mismos que básicamente se conforman de la misma manera que en la Cámara de Diputados.

Y al igual que en la colegisladora, el Senado para su trabajo “se divide en comisiones integradas hasta por 15 senadores”¹⁸⁵ y cada legislador puede pertenecer hasta a tres de ellas. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomara en cuenta la pluralidad representada en la Cámara con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Plano y la conformación de las comisiones, asimismo, la experiencia e idoneidad de cada uno de sus integrantes para el mejor aprovechamiento de sus capacidades.

¹⁸⁴ LXI Legislatura. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, [en línea], México, 2011, [citado 13-01-2011, 09:30 hrs], disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5>

¹⁸⁵ Artículo 123 del Reglamento del Senado de la República, [en línea], Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, 2010, pág. 32, [citado, 30-07-2010, 18:00 hrs], formato HTML, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/img/doctos/reglamento.pdf>

Actualmente las comisiones ordinarias que funcionan en el Senado son: Administración, Agricultura y Ganadería, Asuntos Fronterizos Norte, Asuntos Fronterizos Sur, Asuntos Indígenas, Atención a Grupos Vulnerables, Biblioteca y Asuntos Editoriales, Ciencia y Tecnología, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Cultura, Defensa Nacional, Derechos Humanos, Desarrollo Municipal, Desarrollo Regional, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Orientación Territorial, Distrito Federal, Educación, Energía, Equidad y Género, Estudios Legislativos, Estudios Legislativos Primera, Estudios Legislativos Segunda, Federalismo, Fomento Económico, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Jurisdiccional, Justicia, Juventud y Deporte, Límites de las Entidades Federativas, Marina, Medalla Belisario Domínguez, Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Participación Ciudadana, Población y Desarrollo, Protección Civil, Puntos Constitucionales, Radio, Televisión y Cinematografía, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Reforma del Estado, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, Relaciones Exteriores Europa, Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales, Relaciones Exteriores África, Relaciones Exteriores América del Norte, Salud, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda.

Aunque en su organización interna son muy parecidas ambas Cámaras, la Constitución Política les otorga facultades distintas y exclusivas que no se contraponen a la función básica que deben realizar que es el desarrollo del proceso legislativo.

La Cámara de Diputados entre las funciones más relevantes tiene encomendada específicamente la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación de cada año, así como la función fiscalizadora de los recursos y para ello tiene a su cargo a la Auditoría Superior de la Federación. El Senado por su parte tiene a su

cargo el análisis¹⁸⁶ de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y la aprobación de los tratados internacionales suscritos por el mismo Ejecutivo.

En congruencia con lo anterior, y aunque casi todas las comisiones ordinarias tienen su homóloga en ambas Cámaras, también hay comisiones que en razón de las funciones específicas de cada Cámara solamente se encuentran en una u otra, es así que en la Cámara de Diputados funciona la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que es la encargada de elaborar el dictamen de presupuesto de egresos cada año y de recibir los informes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía en cumplimiento de lo establecido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de fiscalización de la Cuenta Pública. Y el Senado por su parte, tiene a su cargo las comisiones de Relaciones Exteriores de América del Norte, América Latina, Asia, Europa y África y las comisiones de Asuntos Fronterizos.

Los requisitos para ser diputado y senador, se encuentran establecidos en los artículos 55 y 58, y básicamente siguen siendo los mismos a excepción de la edad para ocupar el cargo que en el caso de los diputados, la edad contemplada es de 21 años, y en el caso de los senadores de 25 años.

“Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

¹⁸⁶ Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 49.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”¹⁸⁷

Se critica la vigente composición de la Cámara Alta porque, según se argumenta, atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en el sentido de que este representa teóricamente al pacto federal, conforme al cual todos los estados son iguales y su representación debe ser paritaria.

Como más adelante se verá en el apartado de derecho comparado, diversos países que han adoptado la forma federal de Estado como Estados Unidos

¹⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pp. 63-65.

únicamente eligen dos senadores por cada estado integrante, y otros como Alemania, que no necesariamente adoptan una representación igualitaria, y en algunos de ellos, Canadá entre otros, ni siquiera se designa a los senadores mediante elección popular.¹⁸⁸

Como quiera que sea, la configuración actual del Senado mexicano es producto de una demanda ciudadana para democratizar nuestras instituciones fundamentales, de ahí la actual apertura y pluralidad del Senado, consensadas por los diversos partidos políticos.

En lo que refiere a sus funciones, rápidamente señalamos que existen dos modalidades de periodos de sesiones del Congreso de la Unión, los periodos ordinarios y los extraordinarios. Los primeros, constituyen los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones. Se entiende así, como sesiones ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los dos periodos señalados en la Constitución. Mientras que, “las sesiones extraordinarias son las que se realizan fuera de los periodos ordinarios establecidos constitucionalmente, con el objeto de conocer algún asunto de importancia.”¹⁸⁹

Las sesiones de las Cámaras también pueden ser públicas, secretas o permanentes y ninguna de las Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra. Serán públicas todas las sesiones ordinarias, es decir, se tiene acceso a esta sin ninguna restricción, incluso, son transmitidas por el denominado Canal del Congreso, pero también podrá darse el caso de sesiones secretas para asuntos que exijan esta reserva, de sesiones extraordinarias y de sesiones permanentes por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

¹⁸⁸ ANDRADE Sánchez, Eduardo, “La nueva configuración del Senado”, *Revista del Senado de la República*, Cámara de Senadores, México, vol. 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1996, pág. 35.

¹⁸⁹ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 99 y 100.

Son secretas las sesiones en que se tratan asuntos considerados como reservados en términos de Ley, sin embargo, el Reglamento del Senado de la República no determina en qué casos y bajo qué circunstancias la Ley puede considerarla secretas.¹⁹⁰.

Composición del Congreso de la Unión en la LXI Legislatura

| PARTIDO | DIPUTADOS | SENADORES |
|------------------------------|-----------|-----------|
| Revolucionario Institucional | 237 | 33 |
| Acción Nacional | 142 | 49 |
| De la Revolución Democrática | 69 | 26 |
| Verde Ecologista de México | 21 | 6 |
| Convergencia | 8 | 6 |
| Del Trabajo | 13 | 5 |
| Nueva Alianza | 9 | - |
| Independientes | 1 | 3 |
| Total | 500 | 128 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del IFE.

La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Dicho órgano “realiza diversas actividades administrativas, de control, presupuestarias, representativas, electorales con excepción de la función legislativa.”¹⁹¹ Lo anterior se considera así porque la Comisión Permanente tiene la facultad de recibir los informes y comunicados de las dependencias federales, el Poder Ejecutivo y entidades federativas, y de recibir las iniciativas presentadas por los legisladores, sin embargo, no tiene facultades para realizar el estudio y dictamen de los proyectos de ley o reforma. Por otro lado sí tiene facultades para realizar el estudio y dictamen de las propuestas con punto de acuerdo de los

¹⁹⁰ Artículo 52 del Reglamento del Senado de la República, *op.cit.*, pág. 29.

¹⁹¹ ABASCAL Zamora, José María, “Comisión Permanente”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, México, 1983, t. II, pág.155.

legisladores, que si bien no pueden considerarse como parte de la función legislativa, si forman parte de otra de las funciones esenciales a cargo del Congreso de la Unión, el “control político” en relación a las acciones del gobierno federal.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“**Artículo 78.** Durante los receso del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...¹⁹²

De los seiscientos veintiocho legisladores del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente sólo se integra con 37 de ellos, lo que equivale al 5.89% del total de los miembros del Congreso, situación que nos parece inapropiada considerando el tamaño actual del Congreso. Con lo cual debería pensarse en un porcentaje superior que bien podría ser del 10% que equivale a 63 representantes: 32 diputados y 31 senadores.

Por otro lado, el maestro Arteaga Nava señala que la falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente, en relación con el número de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso. Aun más, “se puede justificar un número de diputados muy superior al de senadores, porque la representación nacional reside básicamente en la Cámara de Diputados que teóricamente se fundamenta en la representación del pueblo.”¹⁹³

La Comisión Permanente, en el receso de las Cámaras, se reunirá al menos una vez por semana, el día y la hora queda a consideración del presidente de la misma. Generalmente el receso de las Cámaras va del 16 de diciembre al 30 de enero y del 1 de mayo al 31 de agosto.

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pp. 82 y 83.

¹⁹³ ARTEAGA Nava, Elisur, “La Comisión Permanente”, *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm.21, mayo-agosto de 1992, pág.28.

La actuación de la Comisión se limita en función del tiempo, es decir, a los recesos del Congreso y sólo tiene competencia por lo que hace a los conceptos expresamente determinados por la Constitución. Básicamente tiene facultad de convocatoria a sesiones extraordinarias, intervención en el proceso de reformas a la Constitución para el cómputo de las legislaturas locales que aprueban la reforma, recibir todos los asuntos relativos al Congreso, suspensión de garantías individuales, nombramiento del Presidente de la República provisional o interino, toma de protestas, ratificación de nombramientos, autorización o no de licencias, designación de los nueve consejeros electorales del IFE a propuesta de los grupos parlamentarios, elección de los magistrados electorales del Tribunal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y facultades en materia hacendaria.

Las atribuciones de la Comisión Permanente no se suspenden independientemente de si es o no convocado a sesiones extraordinarias el Congreso o una de sus Cámaras, son excepción del objeto de la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Una vez revisados de forma muy general la composición del Congreso de la Unión y su funcionamiento, únicamente nos queda comentar al respecto que si bien, nos parece que la estructura es la adecuada al trabajo de un Parlamento, habría que mejorar algunos aspectos de ambas instituciones como los periodos ordinarios de sesiones, y sobre todo, la integración de la Comisión Permanente, que actualmente trabaja con 37 legisladores entre las dos Cámaras, lo que implica menos del 6% del tamaño del Congreso, además que sólo sesiona una vez por semana, asuntos que nos parecen francamente graves y que de haber voluntad política se podría ajustar.

Ahora procederemos a revisar de la misma forma, aspectos generales de los parlamentos de otras naciones y sobre todo, los resultados que a juicio de sus habitantes, tienen en el desarrollo de sus países.

3.4 LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

Para la revisión de la composición de los parlamentos en otras naciones, se considera de gran utilidad poder revisar las instituciones legislativas de tres países: España, Francia y Estados Unidos. Daremos inicio a este análisis con:

3.4.1 ESPAÑA

Los antecedentes más remotos de las actuales Cortes son las que se constituyeron en los distintos reinos españoles de la Baja Edad Media, en las que estaban representados la nobleza, el clero y las ciudades. Los precedentes más próximos a las actuales Cortes son los que surgen con los inicios del constitucionalismo español, concretamente con las Cortes que reunidas en Cádiz aprobaron la primera constitución española de 1812.

Las Cortes que aparecen en dicho texto eran de estructura unicameral, mientras que lo impuesto en periodos posteriores será en general, un sistema bicameral. La única excepción a este bicameralismo fue la Constitución de 1931 de la II República, que dispuso un Congreso de los Diputados como asamblea única. “Durante el periodo franquista se establecieron unas cortes unicamerales (1942-1977), aunque sin las características de un verdadero parlamento.”¹⁹⁴

La Constitución española de 1978 establece las Cortes Generales como un parlamento constituido por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados, en el que prima la representación del pueblo, y el Senado, cámara de representación territorial (de las Comunidades Autónomas). El diseño constitucional establece claramente un parlamentarismo bicameral de carácter asimétrico con claro predominio de la Cámara baja. Ésta, mediante unos u otros instrumentos, tiene asignadas las funciones de designación y control de la acción del gobierno. A ello

¹⁹⁴ Congreso de los Diputados, *El Congreso de los Diputados*, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, España, 2000, pág. 9.

contribuye también el hecho de que el Senado, funciona como una cámara de segunda lectura.

La forma de gobierno existente en España es la parlamentaria, la cual se sustenta en la preeminencia normativa de las Cortes Generales. El gobierno depende de la existencia de una mayoría parlamentaria para aprobar sus políticas públicas.

En el artículo 68 de la Carta Magna española se recogen los criterios generales para la elección del Congreso de los Diputados. En él, se establece que el Congreso se compondrá de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. También por mandato constitucional, la circunscripción o distrito electoral será la provincia¹⁹⁵. Para la distribución de los escaños entre los distintos distritos se establece en el mismo artículo un doble criterio: por un parte se atribuye a cada distrito un mínimo inicial de escaños (criterio territorial), distribuyéndose los demás en proporción a la respectiva población (criterio proporcional). El artículo determina que “la elección se verificará en cada distrito atendiendo a criterios de representación proporcional”. Por último, se establece que el mandato de los diputados será de cuatro años.

En el artículo 69 quedaron fijados los criterios básicos para la elección del Senado. Tras expresarse que “el Senado es la Cámara de representación territorial”, se determina que la circunscripción electoral será igualmente la provincia en la que se elegirán cuatro senadores, con sus respectivas excepciones respecto de las Islas Canarias y Baleares, así como de las ciudades Ceuta y Melilla¹⁹⁶. Por otra

¹⁹⁵ Las ciudades de Ceuta y Melilla, situadas en el norte de África, constituirán sendas circunscripciones en cada una de las cuales se elegirá un diputado.

¹⁹⁶ En cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla se eligen dos senadores, mientras que en cada una de las islas de Gran Canaria, Tenerife y Mallorca se eligen 3 senadores, y en cada una de las islas de Menorca, Gomera, Fuerteventura, Hierro, Lanzarote, La Palma y la conjunción de Ibiza y Formentera se elige un senador.

parte, “el parlamento de cada una de las comunidades autónomas designará un número de senadores proporcional a su población.”¹⁹⁷

De esta forma, el Senado queda compuesto por 204 senadores elegidos por sufragio universal libre, secreto, igual y directo, más los designados por las comunidades autónomas, cuyo número varía en función de la población.

Hasta aquí los criterios básicos contenidos en la Constitución Española para la integración de las Cámaras, para lo demás la Carta Magna se remite a la Ley Orgánica y en la que se fija el sistema electoral en todos sus detalles. Así en mayo de 1985 las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que contó con un amplio apoyo parlamentario, desarrollando ampliamente lo previsto en los artículos 68 y 69 de la Constitución.

En la LOREG se establece que el Congreso de los Diputados tendrá 350 escaños (artículo 162), que son elegidos con un sistema formalmente proporcional. A cada circunscripción corresponde un mínimo inicial de dos escaños, distribuyéndose los 248 restantes en proporción a la respectiva población. Los partidos presentan candidaturas con formato de listas cerradas y bloqueadas en cada uno de los distritos plurinominales; “y para participar en el reparto de escaños, los partidos deberán haber superado la barrera legal de 3% de los votos validos en el nivel de la circunscripción.”¹⁹⁸ La asignación de escaños entre los partidos contendientes se realiza utilizando la fórmula D’Hondt “que en principio debe considerarse como una fórmula proporcional.”¹⁹⁹

¹⁹⁷ Según el inciso 5 del artículo 69, cada Comunidad Autónoma designará un senador y otro más por cada millón de habitantes que resida en su territorio.

¹⁹⁸ Oñate, Pablo y Martínez Antonia, “El Parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pág.79.

¹⁹⁹ La fórmula D’Hondt es una fórmula proporcional de divisor, cuyo procedimiento de cálculo consiste en dividir el número de votos logrados por cada partido por una serie de números naturales sucesivos, los escaños se irán distribuyendo a los cocientes más altos hasta completar el número que corresponde al distrito en cuestión.

En la elección del Senado se establece un sistema mayoritario simple con voto múltiple limitado y listas abiertas. Esto es, se elige a los senadores mediante un sistema de *panachage* donde el elector puede distribuir sus votos entre candidatos presentados por distintos partidos, confeccionando al efecto su “propia lista”. De esta forma los ciudadanos no sólo toman el papel de electores, sino también de selectores de sus representantes.

El Senado es la Cámara de representación territorial de acuerdo al artículo 69.1 de la Constitución y desarrolla al tenor de lo dispuesto por el artículo 66 de la misma las funciones de integración territorial, legislativa, de control e impulso político y de control de la política exterior.

Es precisamente en las materias relacionadas con el desarrollo autonómico y la política regional o local, donde el Senado alcanza mayor protagonismo institucional, como en la autorización de acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas. En lo que refiere a la función legislativa, ambas Cámaras tienen participación en el procedimiento legislativo, aunque no en términos de igualdad, por ello se habla de un bicameralismo imperfecto con predominio del Congreso de los Diputados ya que la iniciativa de todo texto legislativo se inicia en el Congreso de los Diputados, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en los que el autor de la iniciativa puede optar por la Cámara que deberá conocer del texto en primer lugar. Solamente en un caso es el Senado el que tiene prioridad de iniciativa: en los proyectos del Fondo de Compensación Interterritorial.

El Senado no solo debe deliberar sobre textos ya aprobados por el Congreso de los Diputados, sino que debe hacerlo en un tiempo límite, dos meses normalmente y veinte días en caso de urgencia. Por último, aunque el Senado tiene la facultad de oponer su veto e introducir enmiendas a los textos legislativos enviados por la colegisladora, ésta podrá ratificar por mayoría absoluta el texto que remitió a la cámara alta, o por mayoría simple dos meses desde la interposición del mismo.

La manifestación más importante de la participación del Senado en el control de la política exterior es la autorización o denegación de la ratificación de tratados internacionales. Los tratados son examinados por el Congreso de los Diputados y por el Senado, y se requiere la expresa autorización concedida por ambas Cámaras para que el Estado pueda obligarse internacionalmente por medio de aquéllos. Así, en el supuesto de existir un desacuerdo entre ambas Cámaras con respecto a la autorización para obligarse por medio de un tratado internacional, el procedimiento remite a la formación de una Comisión Mixta integrada por igual número de Diputados y Senadores, que habrá de tratar de alcanzar un acuerdo sobre la materia, que deberá ser presentado a ambas Cámaras. Si no se concede la autorización de esta forma, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

El Senado cuenta actualmente con 263 escaños, de los cuales 207 son elegidos directamente mediante voto popular, por circunscripciones provinciales, en cada una de las cuales se eligen 4 senadores, siguiendo un sistema mayoritario (3 para la lista mayoritaria, 1 para la siguiente) y los otros 56 son designados por los órganos regionales para servir, también, por periodos de cuatro años.

Tanto la Constitución como la LOREG establece un tamaño de Congreso de los Diputados bastante pequeño si se le compara con las cámaras bajas de los parlamentos de otros países del entorno. Ese reducido número de diputados combinado con un alto número de distritos (50, mas las ciudades de Ceuta y Melilla) da lugar a un tamaño o magnitud de distrito bastante pequeño si se toma en cuenta que el tamaño del distrito es factor fundamental para la determinación de la proporcionalidad del sistema. El tamaño medio del distrito electoral para el Congreso de los Diputados es de 6.7 escaños, uno de los promedios más bajos de Europa; al tener la mayoría de las circunscripciones españolas una magnitud pequeña, en 30 distritos se eligen cinco o menos diputados y en ciudades como Madrid y Barcelona se superan la treintena de escaños.

El número efectivo de partidos parlamentarios que se registra en España esta sistemáticamente entre los más bajos de Europa, incluso por debajo del que se

alcanza en países que se rigen mediante un sistema electoral. En España sucede que como consecuencia de los sesgos mayoritarios del sistema electoral, un candidato que no va a lograr representación parlamentaria tiene menos probabilidades porque los electores optan por no “perder” su voto y, así, en lugar de optar por su candidato o partido preferido (que no lograría representación) votan por otro, cercano en términos ideológicos o programáticos, que tienen claras probabilidades de lograr un escaño. Esto aumenta la concentración del voto en los partidos grandes, en detrimento del apoyo a los pequeños.

La legislatura es el periodo por el que se elige el Congreso de los Diputados. Tiene una duración de cuatro años, salvo cuando el Presidente del gobierno decide, previa deliberación del Consejo de Ministros, su disolución anticipada, en cuyo caso viene obligado a convocar a nuevas elecciones. En ambos casos, la renovación afecta a la totalidad de sus miembros.

El rendimiento del sistema español “después de 30 años de funcionamiento presenta aspectos positivos y negativos.”²⁰⁰ Ha fomentado el asentamiento y la consolidación de la democracia, evitando una excesiva fragmentación del sistema de partidos que impidiera la gobernabilidad, ha propiciado el funcionamiento del sistema político al dar lugar a la formación de mayorías parlamentarias suficientemente estables y ha coadyuvado al fortalecimiento de partidos inicialmente frágiles, permitiendo la presencia en las Cámaras de los pequeños partidos regionalistas o nacionalistas, etc.

Entre los aspectos negativos se tiene por un lado, la desigualdad generada por el sistema en el aspecto partidista. La desigualdad de trato entre los partidos entre los que ocupan la primera o segunda posición y los que ocupan las siguientes ha sido considerablemente criticada, por otro lado, los miembros del Congreso de los Diputados son elegidos mediante listas cerradas y bloqueadas; y la utilización de esta forma de candidatura ha recibido todo tipo de críticas y se le responsabiliza

²⁰⁰ CRESPO Martínez, Ismael y Calvet Crespo, Jordi, “Parlamento y opinión pública en España”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pág. 98.

de un excesivo poder de los aparatos partidistas y falta de relación entre elegidos y electores.

El artículo 66 de la vigente Constitución española establece que las Cortes Generales representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, controlan la acción del gobierno y aprueban los presupuestos generales del Estado. El Congreso de los Diputados y el Senado comparten con diferentes procedimientos el cumplimiento de las funciones representativa, legislativa y de aprobación de los presupuestos generales del Estado aunque, el Congreso de los Diputados tiene una primacía sobre el Senado en ese cumplimiento. La función de nombramiento y control del gobierno es realizado en exclusiva por el Congreso “lo que todavía le dota de mayor importancia en el régimen parlamentario español.”²⁰¹

Dada la inestabilidad política del momento, quienes elaboraron la Constitución de 1978 configuraron un sistema de relaciones parlamento-gobierno en el que el ejecutivo estuviera notablemente reforzado, en detrimento de la soberanía y autonomía del legislativo, que quedaron mermadas. Como muestra de la primacía del ejecutivo es el establecimiento de un sistema electoral con sesgos mayoritarios (en donde se beneficia mucho a menos partidos), el nombramiento de los ministros por el presidente del gobierno sin intervención del parlamento, el significativo papel del presidente de cada cámara –nombrado por el partido ganador- la posibilidad de legislar desde el ejecutivo a través de la figura del decreto ley, etc.

El parlamento solo interviene para nombrar, otorgándole su confianza, al presidente. Después de cada elección (o del cese del anterior presidente), el rey, tras consultar con los representantes de todos los partidos políticos, propondrá al Congreso de los Diputados un candidato, que deberá defender ante la Cámara el programa político del gobierno que pretenda formar solicitando la confianza de la

²⁰¹ OÑATE, Pablo y Martínez, Antonia, “El parlamento en España. Procedimientos de elección y funciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, vol.60, núm.2, abril-junio, 1998, pág.87.

Cámara. Si lograra el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados, sería nombrado presidente del gobierno por el rey, pero si no lo hiciera, bastará con que le apoye la mayoría simple de diputados en una votación que se celebrará 48 horas después de la primera. El parlamento interviene en la designación del presidente del gobierno, aprobando o no su programa político, pero sin tener ni voz ni voto en la designación de los ministros que son nombrados por el rey a propuesta del presidente, que podrán ser o no miembros del parlamento.

El mecanismo de control parlamentario de la actividad del gobierno por antonomasia es la aprobación de los presupuestos generales del Estado sin los cuales el gobierno no podría llevar a cabo el desarrollo de su programa político. Pero los sesgos mayoritarios del sistema electoral generan una sobrerrepresentación del partido más votado, dando lugar a mayorías o coaliciones de dos partidos que dotan de la suficiente estabilidad al gobierno y sus previsiones de gasto.

Los españoles otorgan un papel relevante a las Cortes, especialmente al Congreso de los Diputados, para el buen funcionamiento de la democracia, considerando necesaria la existencia de ambas cámaras.

En la práctica, el diseño constitucional de la democracia española ha sido muy exitoso. No obstante las diversas dificultades que enfrentó el proceso constituyente, se logró crear un orden constitucional aceptado por las partes y sobre todo, adecuado a las exigencias políticas, sociales y culturales. La combinación de un sistema parlamentario con un gobierno fuerte, dotado de las atribuciones necesarias para asegurar una administración dinámica y eficiente; el sistema electoral proporcional y la adopción del método D'Hondt para la distribución de escaños en el Congreso de los Diputados, de tal modo que se evita la fragmentación política y, a la vez, se permite la representación de partidos regionales, "el equilibrio de fuerzas políticas nacionales para la conformación de mayorías en el Parlamento, y un completo sistema de garantías individuales para

la defensa de la Constitución, conforman las piezas clave de la maquinaria constitucional que condujo a España a la consolidación democrática.”²⁰²

Nos parece interesante el diseño Español tanto en su forma de Estado como en su forma de gobierno, que aún cuando se encuentran gobernados por una monarquía, eso no ha impedido que adecuen sus instituciones a las necesidades de su pueblo y desarrollo. Ahora pasemos a revisar los aspectos generales del parlamento francés en donde después de varios cambios en su forma de gobierno han pasado de una monarquía hasta un semipresidencialismo.

3.4.2 FRANCIA

Durante su agitada historia política Francia ha experimentado todo tipo de regímenes: monarquía, imperio, parlamentarismo puro y actualmente semipresidencialismo, que han sido los más importantes a partir de la Revolución Francesa. El país ha tenido los siguientes sistemas de gobierno republicanos en diferentes etapas, mismas que se esquematizan a continuación:

1. I República (1792-1804). Proclamada durante la Revolución Francesa al ser derrocado Luis XVI. Terminó con la consagración de Napoleón Bonaparte como emperador.
2. II República (1848-1852). Comenzó con la destitución del rey Luis Felipe de Orleans y finalizó con la proclamación de Napoleón III como emperador.
3. III República (1871-1940). Inaugurada después de la derrota de Napoleón III en la guerra franco-prusiana y finalizó con la ocupación de Francia por el ejército nazi en la Segunda Guerra Mundial.
4. IV República (1946-1958). Inició al terminar la Segunda Guerra Mundial y recogió la tradición parlamentarista de la III República. Su corta duración fue determinada por una gran inestabilidad política y social.
5. V República (1958 a la fecha). Fundada por Charles De Gaulle. Su propósito fundamental fue otorgar al presidente una posición más fuerte dentro del sistema político, en un régimen denominado semipresidencial.²⁰³

²⁰² AGUIRRE, Pedro, coord., *España. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pág.24.

Francia es un Estado centralista que tiene una población de 64.3 millones de habitantes (hasta 2010) ocupando el segundo lugar en la Unión Europea después de Alemania. Existen 36,778 municipalidades llamadas *communes*, en 96 departamentos en la metrópoli y 4 en ultramar, todas ellas en 22 regiones.²⁰⁴

El sistema de gobierno francés es una combinación de los regímenes presidencial y parlamentario, que ha sido ampliamente estudiada por politólogos y constitucionalistas de todo el mundo e incluso ha sido imitada por un gran número de naciones. El gobierno semipresidencial, como es conocido el sistema político vigente en Francia, permanece también en otras naciones europeas como Austria, Portugal, Islandia, Finlandia, Irlanda, Rusia y Turquía.²⁰⁵

El objetivo de un sistema como el francés consiste en tratar de combinar las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por el pueblo, como sucede en la mayoría de los regímenes presidenciales, y con un primer ministro responsable ante el parlamento.

En su estudio sobre el tema: Maurice Duverger nos dice qué se entiende por régimen semipresidencial:

“La designación de las instituciones de una democracia de occidente que reúne los dos elementos siguientes: 1º un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios; 2º un Primer Ministro y un gobierno responsable ante los diputados.”²⁰⁶

²⁰³ AGUIRRE, Pedro, coord., *Francia. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, 2ª edición., Instituto Federal Electoral, México, 2001, pág.17.

²⁰⁴ Unión Europea, *Estados Miembros: Francia*, [en línea], Unión Europea, 1995-2010, [citado el 27-09-2010, 17:50 hrs.], formato HTML, disponible en Internet: http://europa.eu/about-eu/member-countries/countries/member-states/france/index_es.htm

²⁰⁵ AGUIRRE, Pedro, *Francia. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, op.cit., pág. 20.

²⁰⁶ DUVERGER, Maurice, *Les Régimes semi-présidentiels*, Centre d'Analyse Comparative des Systèmes Politiques, Press Universitaires de France, Paris, 1986, pp. 7-8.

En las repúblicas parlamentarias puras como Alemania, Italia, Grecia, República Checa y Suiza, el presidente es designado casi siempre por los legisladores y el jefe de Estado ejerce funciones protocolarias. En cambio, en los estados donde el presidente es electo en comicios directos, el jefe de estado cuenta con un alto grado de legitimidad y por tanto, poder.

La diferencia entre el régimen semipresidencial y el presidencialismo puro descansa en que en el primero existe un primer ministro y un gabinete responsables ante el Parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza, como sucede en los sistemas parlamentarios.

El sistema semipresidencial francés ha probado su viabilidad pues ha aportado una gran estabilidad política al país desde la promulgación de la Constitución de la V República en 1958, en contraste con los turbulentos años que caracterizaron a la etapa posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial.

El Parlamento francés es el órgano que de acuerdo con la Constitución del 4 de octubre de 1958 representa el poder legislativo, además puede controlar en parte la actividad gubernamental.

El artículo 3 de la Constitución señala en materia de representación que la soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.

El bicameralismo en Francia tiene una tradición que data de mucho tiempo y constituye una de las características de su sistema de gobierno. Su parlamento consta de dos cámaras: la Asamblea Nacional (*l'Assemblée Nationale*) y el Senado (*Sénat*), según lo establecido en la Quinta República, surgida de la Constitución de 1958. El Senado tiene su sede en el Palacio de Luxemburgo

(*Palais du Luxembourg*), y la Asamblea Nacional en el Palacio de Bourbon (*Palais Bourbon*).²⁰⁷

Las dos asambleas no tienen el mismo cuerpo electoral: universalidad de electores, es decir, sufragio universal directo para la Asamblea Nacional, que corresponde aproximadamente a 40 millones de electores inscritos; y sufragio universal pero indirecto por lo que refiere al Senado, cuyo colegio electoral comprende a alrededor de 150,000 personas.²⁰⁸

También presentan un ritmo de renovación diferente: el Senado es una asamblea permanente que no puede ser disuelta, cuyos miembros ahora elegidos por un periodo de seis años, se renuevan en un cincuenta por ciento cada tres años. El mandato de los diputados que normalmente es de cinco años, puede interrumpirse mediante la disolución por parte del Presidente de la República (así sucedió en 1962, 1968, 1981, 1986 y 1997).

El régimen electoral de los diputados se distingue del correspondiente de los senadores en que son elegidos por sufragio universal directo y los senadores por sufragio indirecto. La Constitución remite a una ley orgánica lo referente a la determinación de la duración del mandato de los parlamentarios. En su redacción más reciente, el texto orgánico dispone que “...*los poderes de la Asamblea Nacional expiran el tercer martes de junio del quinto año siguiente a su elección*”, pero la duración de una legislatura puede abreviarse por medio de la disolución.²⁰⁹

La Asamblea fue considerada la máxima institución política del país durante la III y IV Repúblicas, y sufrió un notorio debilitamiento desde la promulgación de la Constitución de la V República. Perdió buena parte de sus facultades políticas y legislativas en beneficio del gobierno y del presidente ante la necesidad que

²⁰⁷Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *El sistema parlamentario en cinco países de Europa: estudio comparativo Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000, pág.17.

²⁰⁸ MOPIN, Michel y PEZANT, Jean-Louis, *La Asamblea Nacional*, Secretaria General de la Asamblea Nacional, Paris, Francia, julio, 2001, pág. 22.

²⁰⁹ *Ibidem*.

Francia tenía de terminar con la inestabilidad parlamentaria. Fue creada el 17 de junio de 1789, denominándola así porque los diputados del Estado buscaban la denominación más adecuada para indicar que representaban a la Nación en su conjunto.

Francia está dividida en 577 distritos y cada uno tiene un solo representante en la Cámara Baja. Los diputados se eligen a través del sistema de escrutinio uninominal, de carácter mayoritario a dos vueltas. El candidato que logra la mayoría absoluta (por lo menos 50% de los votos) en la primera vuelta logra acceder automáticamente al Parlamento. Si ningún aspirante consigue dicha mayoría, se procede a la realización de una segunda vuelta en la que participan solo aquellos candidatos que hayan ganado por lo menos 12.5% de los votos en la primera oportunidad. El triunfador en la segunda vuelta es quien representará al distrito respectivo. La segunda vuelta “se lleva a cabo el domingo siguiente a la primera vuelta, en la segunda vuelta la mayoría relativa es suficiente.”²¹⁰

La V República volvió al modo de votación dominante durante la III República, la votación mayoritaria uninominal en dos vueltas. La ley electoral actualmente en vigor, la cual restableció la votación mayoritaria uninominal tras un paréntesis de proporcional, es la Ley no. 86-825 del 11 de julio de 1986. El número de diputados que es de 577 los cuales se distribuyen de la siguiente manera: Área metropolitana, 555; Departamentos de Ultramar, 15; Entidades Territoriales de Ultramar, 2 y Territorios de Ultramar, 5.

El sistema de dos vueltas en distritos uninominales fue instituido para detener la inestabilidad gubernamental provocada por el excesivo número de partidos con representación en la Asamblea Nacional. Este sistema “ha obligado a los partidos a dividirse en dos grandes fuerzas políticas, lo que ha traído un sistema de partidos más sólido y mayor estabilidad política.”²¹¹

²¹⁰ NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 179.

²¹¹ AGUIRRE, Pedro, *Francia. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, op.cit., pág. 27.

En 1986 el gobierno socialista introdujo un método de representación proporcional con lo que aumento el tamaño de la Asamblea que era de 491 miembros a 577 escaños.

La última elección se desarrolló el 10 de junio (primera vuelta) y el 17 de junio de 2007 (segunda vuelta). La próxima elección deberá celebrarse en junio 2012. Las elecciones en Francia están a cargo de las llamadas Comisiones de Control de las Operaciones de Voto, instituidas en todos los distritos electorales, y cuyos funcionarios directivos son designados casi en su totalidad por la autoridad judicial.

Los miembros de la Asamblea Nacional proceden de las siguientes organizaciones políticas: *Union pou un Mouvement Populaire; Socialiste, radical, citoyen et divers gauche; Gauche démocrate et républicaine* y *Nouveau Centre*. A continuación se muestra un cuadro estadístico que ilustra la distribución de las fuerzas políticas francesas:

TABLA DE GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA

| GRUPOS | MIEMBROS |
|--|-----------------|
| Union pour un Mouvement Populaire | 317 |
| Socialiste, radical, citoyen et divers gauche | 204 |
| Gauche démocrate et républicaine | 25 |
| Nouveau Centre | 23 |
| Total de diputados pertenecientes a grupos parlamentarios | 569 |
| Diputados sin grupo parlamentario | 8 |
| Escaños vacantes | 0 |
| Total de escaños | 577 |

FUENTE: Asamblea Nacional de Francia, 2010.²¹²

Históricamente el Senado ha sido una Cámara de reflexión y una forma de asegurar la representatividad territorial de los departamentos como entidades

²¹² Assemblée Nationale, [en línea], París, Francia, 2010, [citado, 12-10-2010, 13:15 hrs], disponible en: <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/index.asp>

gubernamentales, y en la actualidad es un cuerpo político que posee menor autoridad legislativa y carece de facultad para hacer dimitir al gobierno. En un principio el Senado correspondiente a la Quinta República contaba con 283 miembros y aumento el número de manera gradual, entre 1977 y 1983, a 317 senadores. Actualmente el Senado se encuentra integrado por 343 representantes, pero el artículo 24 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 establece que los integrantes no podrán exceder de 348, elegidos por sufragio indirecto. “También los franceses fuera del territorio tienen derecho a representación en ambas cámaras.”²¹³

Además de su función legislativa y de control del gobierno, el Senado desempeña conforme al mismo artículo 24 de la Constitución Francesa, una misión especial, la de representar a las entidades territoriales de la República- municipios, provincias y regiones- de la metrópoli y de ultramar. El mismo artículo establece la naturaleza y funciones del Parlamento francés, que entre las más importantes se encuentra la votación de las leyes, el control de la acción del gobierno y la evaluación de las políticas públicas.

Integrado por 343 miembros, en el Senado el periodo de los senadores es de seis años, y son electos en cada departamento administrativo mediante una fórmula indirecta. Para la elección de los senadores se integra un Colegio Electoral con las principales autoridades municipales y departamentales, así como con los diputados que representan al departamento en la Asamblea Nacional.

Los senadores se agrupan por afinidades políticas, en grupos que deben contar cada uno por lo menos con 15 senadores. Los grupos designan a sus candidatos para los escaños tanto en la Mesa como en las comisiones y determinan su posición sobre los proyectos sometidos al Senado.

La Asamblea Nacional y el Senado han perdido una importante parte de su poder con la Constitución de la V República. En la historia de Francia se puede observar

²¹³ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 212.

la existencia de una Cámara Alta que se ha considerado como de reflexión y la mejor manera de asegurar la representatividad territorial de los departamentos que integran al país. No tiene actualmente la posición que tuvo en la III República, en la que podía ejercer el derecho de veto ampliamente al oponerse a un proyecto de ley de su colegisladora, ni la facultad que tuvo en la IV República en que se transformo en Consejo de la República y podía detener un proyecto de ley. En la V República, si bien recupero algo de su importancia, se da la circunstancia de que el gobierno puede actuar como árbitro para el caso que existan discrepancias entre las dos cámaras con facultades para solicitar a la Asamblea Nacional que busque una solución definitiva a los asuntos controvertidos.²¹⁴

El Senado desempeña dentro del sistema político francés un papel secundario. El gobierno no es responsable ante la cámara alta y las iniciativas de ley que han sido rechazadas en ésta pueden ser aprobadas definitivamente por la Cámara baja mediante una nueva votación, tal como sucede con el veto presidencial.

Los Grupos Políticos que actualmente se encuentran representados en el Senado son: *Groupe Communiste, Republicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche; Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, Groupe Socialiste, Groupe Union Centriste y Groupe Union pour un Mouvement Populaire.*

| Nombre del Grupo Parlamentario | Numero de miembros | Presidente |
|--|--------------------|-------------------------|
| Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche | Miembros: 24 | Nicole BORVO COHEN-SEAT |
| Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen | Miembros: 17 | M. Yvon COLLIN |
| Groupe Socialiste | Miembros: 116 | M. Jean-Pierre BEL |
| Groupe Union centriste | Miembros: 29 | M. Nicolas ABOUT |
| Groupe Union pour un Mouvement Populaire | Miembros : 150 | M. Gérard LONGUET |
| Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe | Miembros: 7 | M. Philippe ADNOT |

FUENTE: Senado de Francia, 2010²¹⁵

²¹⁴ Maurice Duverger ha expresado, al referirse a las funciones de ambas Cámaras que ellas son muy diferentes, “el Senado no puede oponerse al gobierno ni a las leyes votadas por la Asamblea Nacional, solamente puede retrasar la aprobación definitiva. Por el contrario, el estatuto de sus miembros y la organización interior de las dos asambleas, podríamos decir que son semejantes”. Vease “Le Système Politique Française”, *Droit constitutionnel et systèmes politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1985, pág. 332.

²¹⁵ Sénat, [en línea], París, Francia, 2010, [citado, 15-10-2010, 09:10 hrs], disponible en: <http://www.senat.fr/lng/es/index.html>.

Como en otros países, también en Francia ha habido opiniones contrarias al bicameralismo que actualmente se lleva a cabo, pues se considera que, por ejemplo, el Senado requiere de algunas reformas que le permitan cumplir más eficazmente sus responsabilidades.

Actualmente las materias de legislación en las que tiene plena competencia el Parlamento se limita a los temas fiscales, electorales, penales, civiles, mercantiles y de derecho civil. En materias como derecho laboral, educación y seguridad social, el poder legislativo ha cedido terreno al gobierno, el cual se ha convertido en el principal legislador de la nación. Es muy rara la iniciativa gubernamental que es rechazada, esto resultado de la fuerte estructura partidista que ha caracterizado la V República, la cual ha permitido algo al interior de la política francesa: la disciplina de voto a que están sujetos los legisladores por sus partidos.

El Parlamento vota toda la legislación, con excepción de aquellas que se aprueban por referéndum y aquellas que el gobierno aprueba por medio de ordenanzas, pero estas últimas se realizan bajo la autorización del Parlamento.

La función de control gubernamental es un papel que el congreso francés no ha cumplido cabalmente ya que no se cuenta con los procesos y normas más apropiadas para ello. En Francia una de las razones para que no exista un control es porque la mayoría de los parlamentarios son del mismo partido del gobierno, evitando ello intervenir en la dinámica del ejecutivo, por ello como la oposición es mínima, las mociones de censura y mecanismos de control son inaplicables.

Todo esto lleva a que el Parlamento permanezca en un tercer plano al tratarlo como una simple figura decorativa del sistema político francés, ello explica el ausentismo en las discusiones y reuniones de las asambleas.

Desde 2009, el Parlamento ha recuperado varias prerrogativas en materia de legislación. Los proyectos de ley examinados por las comisiones desde marzo de

2009, ahora ya podrán discutirse en base al texto aprobado por las mismas comisiones y no el enviado por el Gobierno. Por su parte, el orden del día antes controlado por el Gobierno, ahora da mayor importancia a las iniciativas parlamentarias.

Podemos concluir que el sistema mixto es una invención francesa. Mezcla original de principios propios del parlamentarismo y del presidencialismo, la Quinta República Francesa no es ni lo uno ni lo otro. En realidad, se erige como reacción contra un "régimen de asamblea", derivación desvirtuada del sistema parlamentario cuya característica central es el asambleísmo y la partidocracia, con partidos mal estructurados y un sistema de partidos polarizado e incapaz de construir mayorías coherentes, sólidas y durables. Es más conveniente señalarlo como sistema mixto por la neutralidad del concepto, porque aunque los fundadores de la Quinta República se propusieron la "presidencialización" abierta del nuevo diseño y lo lograron, el fenómeno conocido como "cohabitación política" permite inclinar la balanza en favor del Parlamento.

Finalmente, insistamos en un aspecto. Como lo hemos tratado de ilustrar a lo largo de este trabajo, es importante reiterar que en el diseño y en el modo de funcionamiento de las instituciones políticas no hay automatismo. Es preciso tener presente que las virtudes particulares de los sistemas políticos no se reducen solamente al diseño institucional o a nociones de derecho político, sino que es la conjunción de distintos factores, como la situación histórica particular y la cultura política.

Por último pasemos a revisar los aspectos generales del Congreso norteamericano.

3.4.3 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Estados Unidos de América es una nación que no se puede dejar de lado al estudiar la integración de los Parlamentos de otros países, se trata de una

república presidencial federal compuesta por 50 estados. Cuenta con una constitución que data de 1789, la cual ha sido objeto de 27 enmiendas en más de 200 años.²¹⁶

La ley fundamental norteamericana se compone de un preámbulo, siete artículos y 27 enmiendas. En ella se establece un sistema federal por medio de la división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Es considerado que Estados Unidos fue la primera nación en donde fue utilizado el sistema federal como forma de gobierno. Se instituye también un gobierno nacional separado en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.²¹⁷

El parlamento de este país, (*United States Congress*), está integrado por la Cámara de Representantes (*House of Representatives*) y el Senado (*Senate*). El Congreso tiene su origen en la Constitución de 1789 que dio considerable importancia al poder legislativo, al grado de que el artículo I que establece lo relacionado con el Congreso y sus poderes abarcó más de la mitad del documento.

La Cámara de Representantes (*House of Representatives*) se integra con 435 miembros que son electos cada dos años mediante sufragio universal y representan distritos que tienen una cantidad de población semejante. Para ello, el país se divide en 435 distritos electorales conforme el criterio poblacional. Si en el transcurso de un periodo legislativo se presentaran bajas de algunos de sus miembros, pueden organizarse elecciones especiales (*by-elections*) para cubrir las vacantes.

Los representantes pueden ser reelectos en varias ocasiones. En los últimos años, el número de representantes no ha variado, habiendo llegado a la cifra que

²¹⁶ AGUIRRE, Pedro, coord., *Estados Unidos. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, 2ª edición, Instituto Federal Electoral, México, pág. 15.

²¹⁷ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, versión en español, National Archives and Record Administration, [en línea], USA, 2010, [citado, 12-12-2010, 18:50 hrs], disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

actualmente tiene después del Censo de 1910, cuando se optó por mantenerla fija. Como consecuencia, “solo se observan cambios en el número de habitantes que corresponden a cada distrito, el cual se obtiene dividiendo a la población nacional entre 535, que es la suma de los miembros que integran todo el Congreso.”²¹⁸

Un integrante de la Cámara de Representantes “se encuentra en contacto con los habitantes de un área local que, en términos cuantitativos es pequeña y cuya responsabilidad ante ella es considerable, ya que es elegido por los ciudadanos para ser el portavoz de sus problemas, de ello que procura responder a la confianza en él depositada para ganar el derecho a la reelección.”²¹⁹

El Senado (*Senate*) está compuesto de 100 miembros por un periodo de seis años, y se renueva un tercio de los senadores cada dos años, y de la misma forma que los representantes, pueden ser reelectos indefinidamente. Esta disposición permite que el Senado sea un órgano con continuidad a diferencia de la otra Cámara en la que todos los miembros son elegidos cada dos años. Cada uno de los 50 Estados, independientemente de su extensión territorial y población, elige a dos senadores. Con la XVII enmienda el gobernador escoge a un senador para llenar vacantes mientras que el pueblo elige al otro. En la conformación del Senado igualmente está determinada por el artículo I que en la Sección 3 establece:

“El Senado de los Estados Unidos estará formado por dos Senadores por cada Estado [elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas], para periodos de seis Años; y cada Senador tendrá derecho a un Voto.

Tan pronto como se reúnan a Consecuencia de la primera Elección, se los dividirá en la forma más equitativa posible en tres Clases. Los Asientos de los Senadores de la primera Clase quedarán vacantes al Expirar el segundo Año, los de la segunda Clase cuando Expire el cuarto Año y los de la tercera Clase al Expirar el sexto Año, de tal modo que cada

²¹⁸ JOHNSON, Gerald, *El Congreso*, Índice, Buenos Aires, Argentina, 1963, pp. 22-23.

²¹⁹ BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, *op.cit.*, pág. 209.

dos Años se renueve una tercera parte de ellos. [Y si se producen Vacantes, por Renuncia o por cualquier otra causa, mientras esté en Receso la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, la autoridad Ejecutiva del mismo podrá hacer Nombramientos provisionales hasta la próxima Sesión de la Asamblea Legislativa, la cual llenará entonces tales vacantes.]²²⁰

En un principio la Constitución dispuso que la legislatura de cada estado debía escoger a los dos senadores del mismo, pero la XVII Enmienda adoptada en 1913 modificó esto al disponer que los votantes de cada estado elijan a sus propios senadores:

“El Senado de los Estados Unidos estará conformado por dos Senadores de cada Estado, elegidos por el pueblo de éste para un periodo de seis años, y cada Senador tendrá derecho a un voto. Los electores de cada Estado deberán poseer los requisitos necesarios para ser Electores de la rama más numerosa de las Asambleas Legislativas estatales.

Cuando en el Senado se presenten vacantes en la representación de algún Estado, la autoridad ejecutiva de dicho Estado convocará a elecciones para llenar esas vacantes: siempre y cuando la Asamblea Legislativa de cualquier Estado pueda conferir a su propio ejecutivo facultades para conceder nombramientos temporales hasta que el pueblo llene las vacantes por medio de una elección, en la forma que la Asamblea Legislativa disponga...”²²¹

En la definición de los escaños para el Congreso se originaron muchos problemas entre los delegados de los estados, por un lado los representantes de los estados más grandes y populosos estaban en desacuerdo con los de los estados más pequeños en lo referente a la representación. Los más grandes apoyaban el llamado *Plan Virginia* según el cual el número de representantes a que cada estado tenía derecho se basaría en la población de cada uno, en cambio, los

²²⁰ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, *op.cit.*

²²¹ *Ibidem.*

estados pequeños apoyaban el *Plan de Nueva Jersey*, el cual proponía que todos los estados tuvieran el mismo número de representantes.²²²

Fueron los delegados de Connecticut en 1787 los que presentaron la solución. El plan dispuso de una representación igualitaria en el Senado y además, una representación proporcional a la población en la Cámara de Representantes. La propuesta fue denominada el *Compromiso de Connecticut* o el *Gran Compromiso*. El Congreso de dos cámaras (bicameral), fue uno de los compromisos más importantes de la Convención Constitucional.²²³

Los delegados de la Convención Constitucional sabían que no podrían escribir leyes para todas las situaciones posibles, por ello confirieron al Congreso la facultad de aprobar todas las leyes que sean necesarias para el desempeño de las facultades que la Constitución otorga al ejecutivo, al Congreso y a los tribunales federales.²²⁴

En su artículo I, sección 1, la Constitución establece:

“Todos los Poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que estará conformado por un Senado y una Cámara de Representantes”²²⁵

Los escaños para la Cámara de Representantes serían repartidos proporcionalmente de acuerdo a la población de los estados (cuyas características eran acordes a la época) y que no habría más de un representante por cada

²²² Aguayo Silva, Javier, “Composición del Senado en los Estados Unidos Mexicanos”, *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, Instituto Federal Electoral, UNAM, México, 1999, pág. 27.

²²³ Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, *El Congreso de Estados Unidos. Reseña de las características del Poder Legislativo en EEUU*, [en línea], USA, 2007, [citado, 10-12-2010, 20:50 hrs], disponible en www.america.gov/st/washfile-spanish/2007/January/20070109133920rhdt0.9081995.html

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, *op.cit.*, [citado el 18-12-2010, 19:30 hrs], disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

30,000 habitantes. Sin embargo, con la enmienda XIV adoptada en 1868, fue modificado el texto del artículo I al establecer en su Sección 2:

“Los Representantes serán prorrateados entre los distintos Estados de acuerdo con su respectiva población, contando el número total de personas en cada Estado [...]”.

Lo anterior implicó la eliminación de la base de 30 000 habitantes por representante, dejando el cálculo del número de representantes que a cada estado corresponde de acuerdo al número de su población. El Congreso deberá asegurarse que la población sea censada cada 10 años y que cada uno de los estados de la federación cuenten con al menos un representante. En 1929 el Congreso dispuso que el número total de representantes sería de 435 y así ha permanecido desde entonces.²²⁶

Originalmente había solo 65 miembros en la Cámara de Representantes, pero cuando la cifra se ajustó al tamaño de la población, el número de representantes creció a 106, después de que el censo de 1790 determinara que había 4 millones de personas en el país. El número de representantes siguió creciendo hasta 1929, cuando el Congreso limitó el número de sus representantes a 435. En base al Censo del año 2000, cada miembro de la Cámara de Representantes representa una población aproximada de 646,952 habitantes.²²⁷

La distribución del Congreso es sólo la mitad del proceso de distribución del poder político. Los estados de la federación confían en las cifras del censo para volver a trazar los distritos políticos dentro de su territorio. Para 1975, el Congreso promulgó la ley P.L. 94-171 bajo la cual la oficina del Censo adquirió la responsabilidad de colaborar estrechamente con los funcionarios de cada estado

²²⁶ Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, *La Constitución de Estados Unidos con notas explicativas*, [en línea], EUA, septiembre de 2008, [citado, 15-12-2010, 20:00 hrs], disponible en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2008/September/20080915142541pii0.4043848.html>

²²⁷ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, *op.cit.*, [citado el 20-12-2010, 21:50 hrs], disponible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

antes de cada censo, para definir un plan geográfico que produce los datos de las pequeñas áreas de población que se necesitan para volver a trazar los distritos legislativos y de los congresos estatales.

La colocación de un tope en el número de representantes en el Congreso presentó problemas en relación al número de representantes a los que cada Estado tiene derecho. El proceso de distribuir los 435 escaños entre los Estados depende del tamaño de la población de cada Estado. Pero la simple división genera fracciones, por lo que los matemáticos, estadísticos y políticos debatieron el problema hasta 1941, cuando el Congreso adoptó la fórmula matemática conocida como la de Proporciones Iguales (Título 2, Sección 2ª del Código de los Estados Unidos).²²⁸

Por ejemplo, Alaska tiene poca población y, por lo tanto, sólo ocupa un asiento en la Cámara. California es el estado más grande y ocupa 53 escaños en la actualidad. En la Cámara de Representantes hay cinco representantes adicionales: el del distrito de Columbia, y los de los territorios de Puerto Rico, Guam, Samoa Americana y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos. Ellos pueden participar en los debates pero no en las votaciones formales de toda la Cámara.

Actualmente los partidos Demócrata y Republicano son herederos de los partidos surgidos en los siglos XVIII y XIX, dominando el escenario político. Entre ellos controlan la presidencia, el Congreso, las gubernaturas y las legislaturas estatales. El número de miembros del Congreso o de las legislaturas estatales que pertenecen a terceros partidos o son independientes es muy reducido.

El hecho de que dos partidos monopolizan la política electoral del país refleja aspectos estructurales del sistema político norteamericano. El mecanismo para la elección de los legisladores tanto federales como locales a través del sistema de distritos “de un solo miembro”, facilita el camino y sólo algunos estados exigen la

²²⁸ *Ibidem.*

mayoría absoluta en una votación ya que en la mayoría de ellos, casi todos los aspirantes a cargos públicos pueden ser elegidos por una mayoría simple.

En lo que refiere a la elección de los miembros de la Cámara de Representantes, Estados Unidos utiliza el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, triunfando aquel candidato que haya obtenido la mayoría de votos en su respectivo distrito electoral, y por tanto no existe el sistema de representación proporcional para la elección de los legisladores.

Actualmente existen 435 distritos electorales, ya que el parámetro señala que debe ser un legislador por cada 500 mil habitantes y por lo menos un representante por estado, y como ya se comentó cada 10 años se lleva a cabo el censo ya mencionado para determinar la distribución de los distritos electorales. Las elecciones para renovar la Cámara de Representantes son realizadas el primer martes de noviembre de los años pares.²²⁹

En razón del sistema electoral norteamericano, que es de mayoría simple, y el carácter descentralizado de los dos partidos políticos más importantes que dominan la escena electoral (demócratas y republicanos), los legisladores gozan de un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto.

La ausencia de una ideología determinante al interior de los partidos les permite adaptarse fácilmente a las diferentes corrientes. “A diferencia de otros sistemas en donde existen partidos identificados claramente con las distintas ideologías imperantes, desde la aparición de los partidos políticos en Estados Unidos no han existido signos que los identifiquen con una cierta clase social o forma de concebir la política. Por el contrario, los partidos se asemejan más a una coalición de

²²⁹ H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura del Congreso de la Unión, *El Poder Legislativo de los Estados Unidos de América*, Dirección General de Apoyo Parlamentario, México, 1991, pág. 14.

intereses diversos, unidos durante los procesos electorales para asegurar el acceso a los órganos de elección popular.”²³⁰

A diferencia de nuestro país, ninguno de los partidos cuenta con una estructura nacional vertical o centralizada, sino que se basan en las instancias locales para definir los métodos de elección de candidatos a distintos cargos. Fuera de la Convención Nacional que cada cuatro años elige a la planilla que habrá de competir en las elecciones presidenciales, no existe otra instancia partidista formal que determine las líneas, postulados y plataforma de los partidos.

A su favor, los legisladores actúan con una enorme libertad en cuanto al sentido de su voto en las distintas iniciativas de ley, así como en su posición frente a los debates y discusiones derivados de la actividad parlamentaria, respondiendo más a sus principios y responsabilidad con su electorado que a una disciplina de partido. Este fenómeno genera un alto grado de identificación de los ciudadanos con sus representantes.

Cuando el presidente ocupa su cargo ya no puede contar con que los miembros de su partido en el Congreso vayan a ser leales partidarios de sus iniciativas, de la misma forma que los líderes de los partidos en el Congreso no pueden aspirar a que todos los congresistas de su grupo voten siempre de acuerdo con sus lineamientos. Los grupos al interior del Congreso pueden apoyar políticas opuestas a las del presidente, aunque sea de su mismo partido.

Una característica de la democracia norteamericana es la creciente desconfianza del electorado en los partidos políticos. Por ello es frecuente que el presidente tenga que gobernar sin contar con la mayoría en una o ambas Cámaras del Congreso.

Con todo esto entendemos entonces que Estados Unidos tiene un sistema electoral centrado en los candidatos y no en los partidos. Los candidatos tienden a

²³⁰ Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, *Las elecciones en Estados Unidos en síntesis*, [en línea], EUA, 2008, [citado, 15-12-2010, 21:00 hrs], disponible en: <http://www.america.gov/esp/publications/books/elections-in-brief.html>.

ser agentes independientes que no deben ni su carrera ni su nominación a funcionarios del partido, sino a la gente que vota por ellos en la elección primaria.

Para el cumplimiento de sus múltiples atribuciones, ambas cámaras se dividen en distintos comités de trabajo²³¹, que son responsables de estudiar y aprobar las iniciativas y propuestas relativas a su especialidad antes de ser llevadas al Pleno de la Cámara respectiva.

La Cámara y el Senado tienen casi las mismas facultades, pero sus métodos de elección son muy diferentes. Los fundadores decidieron que la Cámara fuera relativamente numerosa y tuviera elecciones frecuentes (cada dos años). Al principio, algunos pensaron que los períodos de dos años eran demasiado largos. Hoy es más común la preocupación de que las elecciones frecuentes hacen que los funcionarios siempre estén conteniendo en pos de la reelección y, por lo tanto, rara vez se preocupan por buscar el bien de la nación pues sólo les interesa hacer lo mejor para su futuro éxito electoral.²³²

En las elecciones pasadas del 4 de noviembre de 2008, además de la elección del 44º presidente de los Estados Unidos, para el que fue elegido el demócrata Barack Obama, también fueron electos los 435 integrantes de la Cámara de Representantes para el 111º Congreso de los Estados Unidos, 33 escaños del Senado y los gobernadores de 11 Estados.

En los resultados el partido demócrata amplió su mayoría en la Cámara de Representantes, “obteniendo con ello el control de la cámara, ya que obtuvo 254 representantes (superior a los 235 que tenía en la legislatura pasada); por su parte el partido republicano obtuvo 173 escaños, mientras que 8 lugares quedaron sin definir.”²³³

²³¹ AGUIRRE, Pedro, coord., *Estados Unidos. Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, op.cit., pág. 18.

²³² H. Cámara de Diputados, *El Poder Legislativo de los Estados Unidos de América*, op.cit., pág. 9.

²³³ Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, op.cit.

Resulta evidente que el número de representantes con que cuenta el Congreso de los Estados Unidos no significa un problema para su democracia, por el contrario, fue producto de algunos arreglos desde la redacción de su ley fundamental, y aunque con el aumento de la población ha crecido considerablemente el número de representantes a la Cámara, han establecido un tope máximo basado en la población de cada Estado.

A pesar de ser una nación tan grande conformada por 50 Estados económicamente activos, no ha nacido la inquietud de elevar nuevamente su representación en la Cámara, por el contrario, “desde principios del siglo pasado quedo establecida su integración sin mayores problemas, de hecho el problema que han tenido que resolver es el de la distribución de los distritos entre los estados y a pesar de ello sus representantes han cumplido su tarea alejados de las tendencias de los partidos que los postularon, lo que les obliga a entregar mejores resultados al ser los electores sus únicos jueces.”²³⁴

Se puede considerar que el Congreso norteamericano es grande, y más aún el aparato administrativo que requiere para su funcionamiento, sin embargo, ha logrado establecer un proceso de aprobación de leyes lo suficientemente disciplinado para obtener los mejores resultados en relación a cualquier problema que se presente, producto en gran parte de la visión a largo plazo que manejan y el nivel de los profesionales que trabajan en el.

El Senado representa 50 estados, unos más grandes territorialmente hablando y otros más fuertes económicamente hablando, aún así, la federación ha optado por conservar la misma representación para cada uno de los estados independientemente de su desarrollo y poder económico. Han considerado que no necesitan más que dos senadores por cada estado, tal vez porque hacer más grande el Senado representaría menos acuerdos al interior.

²³⁴ *Ibidem.*

Como se puede ver, el bicameralismo no se manifiesta de la misma manera en todos los países, pues su implantación y desarrollo es resultado de las cambiantes condiciones sociales, políticas y económicas que se van presentando en cada uno de ellos. Aun dentro de un mismo país se aprecia que la existencia de dos cámaras presenta variaciones importantes de una época a otra, en las que una de ellas va perdiendo terreno con respecto a la otra, en cuanto a su importancia política e institucional se refiere.

Lo importante de la presente revisión, es observar que cada nación establece la estructura y funcionamiento de sus instituciones de acuerdo a las condiciones sociales, políticas y económicas de la época, y que ningún modelo es perfecto y cubre todas las necesidades de su pueblo, por el contrario, la democracia y el desarrollo las instituciones implican la necesidad de seguirse renovando con el desarrollo de los países. Igualmente es importante hacer notar que un parlamento pequeño o grande no implica mayor o menor eficacia, sin embargo, debe haber un control respecto del diseño con el objeto de evitar desperdicio de recursos humanos y económicos en perjuicio de la nación.

Una vez analizados los aspectos fundamentales que influyen en la conformación de un cuerpo parlamentario, procederemos a realizar algunas consideraciones y propuestas para el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO IV

REVISIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO FACTOR PARA EL MEJORAMIENTO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

4.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Actualmente la cultura e instituciones democráticas enfrentan grandes críticas sobre su viabilidad y funcionamiento. Algunos de los retos que los gobiernos democráticos confrontan son: abolir la concentración del poder en unas cuantas manos –privilegios que cuando son condensados en una pequeña parte de la sociedad como la nuestra, producen desigualdad, injusticia y opresión- y evitar que la sobrecarga de demandas exceda la capacidad de respuesta del gobierno, ya que ello cuestiona la confianza en los titulares del poder y la eficiencia de las políticas gubernamentales.

De esta forma, la multiplicación de las expectativas y presiones hacia los gobiernos pueden propiciar un doble fracaso: 1) la degradación de la legitimidad de la autoridad y 2) la disminución de la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la sociedad. Así, “mientras que las demandas sobre el gobierno democrático crecen, su capacidad no solo se estanca sino también su viabilidad es cuestionada.”²³⁵

La tarea es muy importante, porque la pérdida de confianza en el gobierno “destruye las bases de la cooperación social, la resistencia o desobediencia civil debilita la autoridad gubernativa, y el exceso de demandas incrementa la actividad gubernamental pero disminuye su efectividad.”²³⁶

²³⁵ FLORES, Imer B., “Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política”, *Democracia y representación en el umbral del S. XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, Tomo I, UNAM, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pág. 196.

²³⁶ *Ibidem*.

La participación de la ciudadanía en el poder político es, sin duda alguna, uno de los principales valores de la democracia, sin embargo, la participación puede ser directa o indirecta. La directa se identifica con la democracia antigua y la indirecta con la democracia moderna, “ya que se distingue por la participación del pueblo a través de sus representantes.”²³⁷

Ambos sistemas reconocen que el pueblo está facultado para tomar las decisiones colectivas y beneficiarse del ejercicio soberano de dicha potestad. La sociedad debe regirse de acuerdo con la “voluntad de la mayoría” o “voluntad general”. Sin embargo, para que la voluntad sea “general” no es siempre necesario que sea unánime, pero si es importante que todos los votos sean tenidos en cuenta, por esta razón, en la democracia la participación implica el consenso pero también involucra el disenso.

La regla de la mayoría se forma con el cincuenta por ciento más uno del total de votos emitidos, conocida como “mayoría absoluta”, pero en otras ocasiones ante la imposibilidad de lograr una mayoría absoluta puede ser suficiente con una mayoría relativa.

En principio, podemos decir que la democracia directa es adecuada para sociedades pequeñas o simples (como las antiguas) mientras que la democracia representativa es propicia para sociedades grandes o complejas. Actualmente encontramos en la moderna democracia representativa algunos elementos de la antigua democracia directa que apoyan la participación social en la toma de decisiones como son el plebiscito, el refrendo, la iniciativa y la revocación del mandato.

El *plebiscito* “es la práctica de someter al pueblo una decisión – pasada, presente o futura – para que emita su opinión sobre su aprobación o alguna otra

²³⁷ BOBBIO, Norberto, “Democracia representativa y democracia directa”, *El futuro de la democracia*, trad. José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 32-50.

consideración. El *referéndum* es el ejercicio de presentar al voto popular una decisión para su ratificación ya sea para aprobar o desecharla antes de su entrada en vigor. La *iniciativa* es el procedimiento mediante el cual el pueblo o un número determinado de ciudadanos puede proponer una reforma constitucional o legal, ya sea de carácter total (abrogación) o parcial (derogación). Finalmente la *revocación* es el proceso por el cual el pueblo puede remover o deponer a un representante u oficial electo popularmente, antes del término de su periodo.²³⁸

El valor de la democracia radica precisamente en llevar a cabo sus promesas: fomentar la unidad de la sociedad mas que la división; proteger no unos cuantos intereses, sino todos los intereses de la sociedad; derrotar a los grupos hegemónicos y promover el equilibrio de fuerzas; multiplicar las oportunidades para la participación ciudadana; desconcentrar el ejercicio del poder y proveer la igualdad de oportunidades a través de la educación.

Los partidos políticos son organizaciones que apoya a sus candidatos para que se conviertan en representantes. Con la crisis de la democracia y la decadencia de las instituciones representativas, el sistema de partidos parece colapsarse debido a que la participación política disminuye, la afiliación y la identificación partidista desciende y la votación partidaria declina.

Como ya se vio anteriormente, la teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y estos vinculados con el electorado. Aun, aquellos que no votaron por los elegidos están representados, ya sea directamente por ellos o virtualmente por otros. Por eso, ante la crisis democrática se deben revisar algunos principios para fomentar la participación política de los ciudadanos tanto para influir como para respaldar a un gobierno. Se debe incrementar la participación política y al mismo tiempo combatir la falta de confianza y la insatisfacción que desalientan la votación. Por eso es necesario que al interior de los partidos surja una verdadera democracia, por lo que se necesita

²³⁸ FLORES, Imer B., *Democracia y representación en el umbral del S. XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, op.cit.*, pág. 180.

incrementar el nivel de confianza en el sistema político como los niveles de cultura, educación y participación política.

Se considera que el actual modelo mayoritario de democracia crea “ganadores” que se llevan todo el poder, en lugar de compartirlo con los demás. No obstante, las clases desfavorecidas de la sociedad tienen algo que les interesa a las favorecidas, la legitimación política.

De este modo, la regla de la mayoría en donde el ganador se lleva todo, convierte a la política en una batalla por la victoria total, en vez de un método abierto para gobernar a una pluralidad de grupos, por eso, el principio de la mayoría es injusto ya que la mayoría constantemente excluye a la minoría o se rehúsa a reconocer sus demandas. James Madison consideraba que “uno de los objetivos del gobierno es evitar el dominio de algún interés particular y señala que en una república no solo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte.”²³⁹

Como lo señala el maestro Imer Flores, “en la democracia, la regla de la mayoría es justificada, pero la mayoría no debe legítimamente ejercer todo el poder, porque puede oprimir a la minoría al abandonarla sin la protección de sus intereses y de oportunidades de participación en el proceso político, por esto, la mayoría debe tener la mayor parte de los puestos de representación, pero no todos los asientos, porque algunos de ellos le corresponden a las minorías.”²⁴⁰ De esta manera, podemos considerar que la incorporación de la representación proporcional asegura que las minorías no van a estar oprimidas por la mayoría.

Durante los últimos años uno de los temas centrales de discusión de los especialistas es el futuro de la democracia, lo único que queda claro es que ésta debe seguir en la consolidación de la participación ciudadana como principio

²³⁹ MADISON, James, “El federalista núm. 51”, en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El federalista*, trad. De Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 222.

²⁴⁰ FLORES, Imer B., *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, op.cit.*, pág. 206.

fundamental, que debería ser aplicado a través de la tolerancia, ya que a la mayoría se le debe exigir el respeto de la opinión de la minoría derrotada, y a la minoría la aceptación de la decisión adoptada por la mayoría. La idea es fortalecer tanto al pueblo como al gobierno para que se complementen recíprocamente.

Indubitablemente, una de las tareas de las democracias representativas es elegir a sus representantes e indiscutiblemente, esta es la función esencial del sistema electoral como “conjunto de métodos para traducir los votos de ciudadanos en escaños de representantes” De este modo, consideramos que el sistema electoral es el elemento más importante de la democracia representativa y por el que debemos comenzar para la realización de los cambios necesarios para un mejor funcionamiento de las instituciones. Al respecto, pensamos que el debate sobre el sistema electoral es uno de los temas fundamentales de la tan proclamada transición hacia la democracia de nuestro país.

De hecho, el argumento es que el sistema electoral es precisamente una de las claves, una variable potencialmente influyente pero no es una variable causante de todo lo bueno ni de todo lo malo, pero es una variable que influye en la representación política, en la configuración del sistema de partidos y en la conformación del sistema de gobierno. Desafortunadamente por mucho tiempo se ha menospreciado la importancia de los sistemas electorales, porque resulta casi imposible precisar sus efectos con exactitud.

Al respecto cabe destacar que el maestro Dieter Nohlen distingue dos tipos de efectos de los sistemas electorales: directos e indirectos. Los primeros residen en la conversión de preferencias políticas en poder político, es decir, en escaños. “Los segundos influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partidos.”²⁴¹ Por tanto, los efectos de los sistemas electorales son directos en la

²⁴¹ NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, pp. 23 y 24.

representación política, e indirectos en el sistema de partidos, pero además alcanzan al sistema de gobierno.

Es necesario señalar la importancia del sistema electoral ya que este da forma a las preferencias políticas al adjudicar puestos legislativos, ejecutivos e incluso judiciales. Es oportuno reiterar la necesidad de dar un mayor énfasis a la relación representatividad-responsabilidad, es decir, la adecuación de la actividad de los representantes a los deseos de los representados, la representación debe ser responsable y los representantes sujetos de responsabilidad, por esta razón es indispensable complementar estas medidas con otras para mantener a los representantes cerca de su electorado. Con esta orientación, posteriormente procederemos a realizar una propuesta al sistema electoral mexicano, que sirva de opinión al tema que se analiza.

Los sistemas electorales pueden clasificarse en mayoritarios y proporcionales. Los primeros sacrifican a la minoría en beneficio de un gobierno eficiente, mientras que los segundos sacrifican la gobernabilidad por una mayor proporción en la representatividad parlamentaria. Consideramos que México es uno de los países que encuadra en el segundo supuesto, a pesar de que contempla un sistema mixto. Sin duda es un gran reto construir, diseñar e inventar un sistema representativo que pueda cumplir a la vez con las funciones de representar y gobernar eficientemente.

Algunos especialistas defienden a los sistemas mayoritarios en razón de 4 puntos:

1. “Sirven para elegir una mayoría gobernante, es decir, un gobierno.
2. Reducen la fragmentación de los partidos, e incluso originan un formato bipartidista.
3. Crean una relación un poco más directa entre los electores y sus representantes.
4. Mejoran la calidad de los funcionarios elegidos.”²⁴²

²⁴² SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 68 y 69.

Sin embargo, al sacrificar la proporcionalidad, el sistema mayoritario puede caer en algunos excesos como la sobrerrepresentación de la mayoría en detrimento de las minorías que se pueden quedar subrepresentados. Por otra parte, el argumento para defender a los sistemas de representación proporcional se basa tanto en la equidad como en la representación, por la proporcionalidad entre votos y escaños y por el fiel reflejo del electorado en el Parlamento.

La crítica al respecto es que permite la fragmentación excesiva de partidos y no propicia la gobernabilidad ni el gobierno efectivo. Así, se afirma que con la representación proporcional casi todos los gobiernos resultan ser de coalición, la interrogante es saber si estos gobiernos pueden ser gobiernos eficientes.

En principio, los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas porque incluyen a las mayorías y también a las minorías que no están de acuerdo con la voluntad general. Sin duda, los sistemas proporcionales tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos.

Dentro de los sistemas electorales no tiene sentido preguntarnos cuál es el mejor, porque todos lo son o pueden llegar a serlo. De hecho, no consideramos que haya sistemas electorales ni buenos ni malos, simplemente, existen los que funcionan y los que no, pero esto también depende de lo que se espera de cada sistema. En lo personal, consideramos que para el caso del Congreso de la Unión, lo mejor es la adopción de un sistema mayoritario para la elección de sus integrantes, procurando que cada legislador que ocupe un espacio sea elegido directamente por la voluntad de los ciudadanos. Los partidos políticos por su parte, ya tienen influencia al participar en la propuesta de los candidatos. Todo lo anterior depende también de las circunstancias concretas de cada país, su sistema jurídico-político y diferentes organizaciones, instituciones y sistemas electorales pueden ser empleados para distintas elecciones.

Con respecto al Congreso, tal parece que casi todo ya se ha argumentado y debatido, tanto en la doctrina como entre los partidos políticos y los miembros de alguna de las dos Cámaras. A pesar de lo anterior, todavía quedan unas cuantas interrogantes sobre ciertos aspectos de carácter doctrinario en relación con las asambleas legislativas, y uno de ellos es el saber si la conformación actual que presenta el Congreso de la Unión es la más adecuada y funcional, considerando que tenemos una mezcla de sistemas de mayoría, representación proporcional y hasta de primera minoría, como sería en el caso del Senado.

Por lo que respecta a la desproporción de las Cámaras en su integración, ni las labores legislativas que conjuntamente llevan a cabo, ni las facultades exclusivas pueden continuar ejerciéndose con una Cámara de 500 miembros por un lado y con otra de 128 por el otro. La integración adelgazada del Senado puede bloquear el esfuerzo de la abultada Cámara de Diputados, y más que un equilibrio puede ser un problema.

La cuestión no es fácil de abordar, si consideramos que la creciente fuerza de los partidos políticos en México ha sido la causa fundamental de las últimas transformaciones en la integración de las Cámaras del Congreso. Dentro de nuestra propuesta consideramos que en el caso de México es necesario entre otros aspectos para la legitimidad reducir el número de integrantes del Congreso de la Unión a 300 en la Cámara de Diputados, todos electos por el sistema de mayoría relativa; y a 96 en el Senado de la República, suprimiendo los 32 senadores de representación proporcional que actualmente existen, con el fin de ser congruentes con el principio federativo de que los senadores no representan directamente a los ciudadanos de sus Estados sino a los Estados en sí mismos.

También, consideramos necesario mantener, la confianza, esperanza y fe en la colaboración continua en la transición democrática, mediante la constante y permanente innovación institucional y renovación cultural. Por tanto debemos considerar una gran cantidad de temas pendientes como son el plebiscito, el

refrendo, la remoción de funcionarios y/o revocación de mandatos como prácticas de la democracia directa, así como la reelección de los miembros de los cuerpos legislativos. La Constitución mexicana no contempla hasta hoy las figuras de plebiscito y referéndum, por lo que el poder ciudadano tampoco se puede ejercer como cultura política participativa. De manera que ni los partidos políticos independientes ni los ciudadanos han sido capaces de intervenir en una de las tomas de decisión histórica más importante de México, consistente en la formación de una voluntad general para ser parte de un proceso que, en el futuro inmediato, podría desembocar en unión política, tal como ha evolucionado el actual modelo de integración europeo.

Por otro lado, no así consideramos útil la iniciativa popular como un mecanismo de participación ciudadana porque actualmente un problema muy grave al interior del Congreso de México es la gran cantidad de propuestas que al interior de las comisiones se deben revisar, como para todavía adicionar las propuestas que la ciudadanía pueda presentar, lo que consideramos complicaría mucho los procesos de análisis y aprobación de reformas que de por sí es ya un proceso complicado y lento.

Es evidente que el Congreso de la Unión requiere de la una gran cantidad de modificaciones tanto internas como externas para su mejoramiento, y quizá sea un proceso que nunca se acabe tomando en cuenta que todas las sociedades son dinámicas. Al interior, en temas como la carga de trabajo de las comisiones, el cabildeo, los puntos de acuerdo, los tiempos para el dictamen de los asuntos, los periodos de sesiones. Al exterior como el sistema electoral utilizado para su integración, el marco jurídico de los partidos políticos, la opinión pública.

Se trata entonces de que desarrollemos una nueva cultura política que oriente la pluralidad de nuestros intereses nacionales, sin menoscabo de la legitimidad del Estado y sin que vulneremos la soberanía nacional. Para ello, será esencial una nueva legislación en materia de democracia participativa y de partidos políticos,

que bien cabría en el marco de la reforma del Estado que se debate desde hace dos Legislaturas en el Congreso de la Unión.

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente con quienes ejercen el poder político. De una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que acepte los resultados de los procesos electorales y que participe sin restricciones en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones. Ello implicaría, la existencia de una cultura ciudadana que rechace la apatía política, los fraudes electorales y las cooptaciones económico-políticas practicadas por el régimen postrevolucionario, y más aun, de una audacia política y sentido de pertenencia que nos haga actuar de manera congruente.

Estamos convencidos de que el continuo desarrollo de un país como México, requiere del apoyo de todos los actores de la sociedad, pero sobre todo, requiere de la confianza de la ciudadanía como un punto de partida muy importante para un actuar conjunto, es decir, de un actuar legal y legítimo de los ciudadanos, tanto de los representantes como de los representados, es ahí donde las instituciones juegan un papel crucial para propiciar la confianza de los ciudadanos. El Congreso de la Unión es el poder por excelencia que debe recibir la confianza ciudadana porque es en la misma ciudadanía donde tiene su origen, de ella depende y a ella se dirige; es el poder que en teoría se encuentra más ligado al pueblo y a sus demandas, y lamentablemente, hoy por hoy es el poder con el que los ciudadanos se sienten menos identificados. No solo es responsabilidad de los representantes ni de los tres Poderes de la Unión lograr que México camine, es también responsabilidad de los ciudadanos.

4.2 ADECUACIONES AL TÍTULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Una vez revisados los antecedentes históricos y algunos aspectos comparativos del órgano legislativo, pasaremos a revisar en términos generales las propuestas al respecto. Como señala el maestro García Máynez, definimos el orden jurídico vigente como “el conjunto de reglas impero atributivas que en una época y un lugar determinados el poder público considera obligatorias.”²⁴³

De lo anterior se deduce que el vigente es el Derecho del Estado, es decir, el conjunto de normas creadas o reconocidas por la organización política, por ello, es necesario tener una noción de las relaciones que median entre el Estado y el orden jurídico.

El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, por ello se ha señalado que el Estado es la fuente formal de validez de todo el Derecho, pues sus órganos son quienes lo crean a través de la función legislativa, quienes lo aplican y lo garantizan a través de la solución de conflictos. El pueblo –leemos en el artículo 41 de nuestra Constitución- ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la misma Constitución Federal y las particulares de los Estados. Y en el artículo 49 se establece que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”²⁴⁴

Se ha definido al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Es Estado es en consecuencia una forma de organización y dicha organización es de índole jurídica-política.

²⁴³ GARCIA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, *op.cit.*, pág. 97.

²⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, pág. 34.

Las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de “Constitución”. La Constitución del Estado comprenden según Jellinek “las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.”²⁴⁵

Para el maestro Burgoa Orihuela la Constitución es “el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que a) establece su forma y la de su gobierno, b) crea y estructura sus órganos primarios, c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio del gobernado.”²⁴⁶

La idea de que la Constitución es la norma fundamental deriva primeramente, de que las normas constitucionales se encuentran por encima de la legislación ordinaria y sólo pueden ser modificadas de acuerdo a un procedimiento mucho más complicado que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes, y en segunda, tales normas representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de inferior rango de acuerdo con la teoría de Kelsen.

El doctor Covián Andrade explica que “la esencia de la Constitución radica en que constituye el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado y que es determinada por los factores reales de poder (Lasalle), en los que radica la soberanía de ese momento, en tanto fuerza capaz de tomar esas decisiones (Poder Constituyente).”²⁴⁷

Por forma de Estado, se entiende convencionalmente el conjunto de los elementos que caracterizan globalmente un ordenamiento con particular referencia a las

²⁴⁵ GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio de Derecho, op.cit.*, pág. 108.

²⁴⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996, pág. 328.

²⁴⁷ COVIAN Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2000, pág. 84.

finalidades que son puestas como objetivos de las acciones de los órganos constitucionales; pero su ámbito corresponde también a los criterios relativos a la regulación del Estado-comunidad, al papel del individuo y los grupos y los relativos al Estado-aparato y sus modalidades de intervención. Por forma de gobierno se entiende el conjunto de los instrumentos que son diseñados para conseguir las finalidades estatales y por ende, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. En esta perspectiva, “cada forma de gobierno se encuadra en una más amplia forma de Estado por ésta condicionada.”²⁴⁸

Como ya se ha estudiado en anteriores capítulos, en México tenemos un sistema presidencial como forma de gobierno, propia del tipo de Estado democrático, en la cual existe una mayor concentración del poder en un individuo denominado Presidente. Adicionalmente los tres órganos constituidos, denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial gozan de autonomía, lo cual implica que pueden ejercer libremente su competencia sin intervención de otro órgano, de ahí que resulta importante analizar en un sistema presidencial, el papel que el Congreso ejerce y lo efectiva que resulta la representación al interior de las instituciones del Estado.

La representación política se crea y se utiliza con el propósito de hacer posibles realidades como la participación del ciudadano en el ejercicio del poder público a través de un proceso electoral que está orientado a la designación de representantes. En este sentido, los especialistas identifican dos tipos de representación: la *representación-mandato* que se asocia al principio de mayoría relativa en donde son los electores quienes escogen a sus representantes; y la *representación-muestra* que se identifica con el objetivo del principio proporcional de elección que hace énfasis a la idea de semejanza o similitud entre representantes y representados, en donde son importantes las características de extracción social, orientación política, posición o interés profesional.

²⁴⁸ DE VERGOTTINI, Guiseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004, pág. 104-105.

Revisando lo anterior consideramos que el principio de representación proporcional solo debe ser aplicado a la Cámara de representación popular, es decir, a la Cámara de Diputados, ya que su esencia y legitimidad radica en reproducir la voluntad del pueblo que representa, algo que es contrario a la esencia del Senado, que como ya se revisó anteriormente su objetivo es representar los intereses de las entidades federativas, lo cual hace absurda la existencia de senadores de representación proporcional porque los Estados no se agrupan en categorías, clases o intereses y tampoco existen Estados de primera o segunda categoría ya que la Federación está compuesta de Estados libres e independientes en su organización interna. Por todo esto, es que se propone la eliminación de los senadores de representación proporcional y una adecuación a la Cámara de Diputados para la eliminación de 100 diputados por el mismo principio y de 100 por el principio de mayoría relativa, con el objetivo de que un órgano legislativo más pequeño resulte funcional y acorde con las exigencias de una sociedad con casi nulo nivel de confianza en sus instituciones, especialmente en aquellas que desconoce.

Como en toda reforma de este tipo, el aumento o disminución de representantes implica una modificación presupuestal que es quizá uno de los argumentos más importantes para considerar un rediseño de las instituciones mexicanas, ya que esto representaría la disminución de al menos 30% del presupuesto de la Cámara de Diputados y 20% del presupuesto del Senado.

Por otro lado, y sin abordar el tema a profundidad, también se hace la propuesta de mejorar el trabajo de los legisladores por lo que debemos tener en consideración que los tiempos con los que cuentan resultan muy inapropiados para la presentación de resultados, ya que un legislador por lo menos requiere de 6 meses a 1 año para adecuarse a las actividades legislativas y tomando en cuenta que el seguimiento al proceso legislativo de un asunto puede llevarse meses e incluso años, 3 años para los representantes resulta muy poco tiempo para comprometerse verdaderamente con la responsabilidad que implica un cargo

de elección popular, por el contrario, muchos de los diputados y senadores sólo lo toman como referencia para la preparación de algún otro cargo político. Es por ello que la propuesta también considera la ampliación de la duración de las legislaturas a 4 años permitiendo la posibilidad de reelección hasta en dos ocasiones, así si un legislador resultara eficiente y comprometido para su electorado, tendría la posibilidad de presentar resultados concretos para con ello volver a ser elegido.

A partir de la reforma política del 6 de diciembre de 1977, se incluyó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales el principio proporcional de elección de 100 (25%) de 400 escaños que integraban la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el año de 1987, el Código Federal Electoral contempló el aumento de 400 a 500 diputados, siendo 300 (60%) de estos, electos por el principio de elección mayoritario y 200 (40%) por el proporcional

El maestro Giovanni Sartori subrayó que “la teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable.”²⁴⁹ En esta, su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza sino el de asegurar la obligación de responder. Debemos considerar que la aparición de los escaños proporcionales y su posterior aumento a 200 constituyeron medidas que garantizaron estabilidad en el ejercicio del gobierno, funciono en 1977 para disminuir la presión social sobre la elaboración de reglas electorales y prácticas políticas más democráticas. Sin embargo, las condiciones de nuestro país han cambiado radicalmente desde entonces, ahora consideramos que existe una real alternancia en el poder y sobre todo en todos los niveles de gobierno, incluso de carácter estatal; las últimas elecciones nos confirman que actualmente tenemos un sistema de partidos cada vez más competitivos que requieren de mecanismos institucionales que faciliten su interacción y eviten la fragmentación o el dominio de la cámara baja.

²⁴⁹ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia, Tomo II. Los temas clásicos*, Alianza Universidad, México, 1991, pág. 63.

Dado el abismo que existe entre la política actual y la normatividad, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ) a solicitud del Senado de la República ha elaborado un documento para *La Reforma del Estado*²⁵⁰, en él, señala que para actualizar nuestra forma presidencial de gobierno, es necesario pasar por el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal. Asimismo, considera que debe haber un proceso gradual de reforma del Estado que deberá materializarse en reformas y adiciones a la Constitución, así como en la aprobación de un número importante de leyes de desarrollo constitucional y leyes ordinarias, siendo muy importante para ello el trabajo de las Legislaturas LXI, LXII y LXIII del Congreso de la Unión.

Asimismo, sugiere que para 2012 sea modificado el sistema electoral para exigir la distribución territorial de 2/3 partes de los Estados de la República, el 2% para conservar el registro de partido político nacional, y de obtener 2% de votación mínima en cada uno de los doscientos distritos electorales de mayoría en disputa, como condición para obtener curules por la vía de representación proporcional. Igualmente propone que para 2012 no se modifique la conformación actual de las cámaras en cuanto a su número de integrantes, sin antes evaluar si las nuevas atribuciones de control continuo que se le asignarían a las comisiones del Congreso justifican un Poder Legislativo federal con 628 miembros.

Pero la propuesta del Instituto parte del entendido que el contribuyente puede verse incluso beneficiado manteniendo la planta actual de 628 legisladores si son capaces de ejercer eficazmente el control continuo de la aplicación eficiente del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. El IIJ calcula que para 2015 una vez medidos los resultados del control que sean capaces de lograr los 628 legisladores, se podrían debatir nuevamente la cuestión del número de integrantes ideal para cumplir sus funciones.

²⁵⁰ BARCELÓ Rojas, Daniel, coord.; *La Reforma del Estado. Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano*, III, UNAM, Senado de la República, México, 2009.

El Instituto considera que es necesario un importante cambio en la estructura del Senado de la República, por lo que propone que se sustituya a los actuales senadores de representación proporcional, por senadores nombrados por las legislaturas de los Estados y que serían amovibles en cualquier momento; pero también indica que de no aplicarse una medida así se sugiere que la figura de senadores por representación proporcional sea eliminada porque “no aporta nada a la representación política del país que no se haga ya en el seno de la Cámara de Diputados” y porque además trastorna la función del federalismo que debe desempeñar el Senado de la República.

En esta última parte estamos de acuerdo con el planteamiento del Instituto de Investigaciones Jurídicas, pero consideramos que no es necesaria tampoco la figura del senador nombrado por la legislatura estatal porque de antemano se sabe que en la designación de todos los candidatos a senadores se tiene una influencia directa de los gobernadores de los Estados, por lo que solamente se estaría creando una figura más bajo las mismas reglas.

A continuación se presenta una serie de propuestas de reforma legislativa, que a nuestra consideración contribuirían a un mejor funcionamiento del Congreso de la Unión en el Sistema Jurídico Mexicano.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Título Tercero

Capítulo I De la División de Poderes

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

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

Capítulo II

Del Poder Legislativo

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.

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

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

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por **200** 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 (*circunscripciones, sic DOF 15-12-1986*) plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los **200** 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.

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:

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 **cient** 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 **200** diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido

político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

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

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener **veinticinco** años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

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

(se deroga)

~~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 **cuatro** años.

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de **30** años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión ~~no~~ podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios. ~~siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.~~

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; ~~la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido;~~ y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Artículo 64...

Sección IV De la Comisión Permanente

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de ~~37~~ **50** miembros de los que ~~19~~ **25** serán Diputados y ~~18~~ **25** Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

En congruencia con las modificaciones sugeridas para la Constitución Política, deben adaptarse las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de forma que se logre una armonización legislativa que evite una confusión de disposiciones, eliminando por tanto de su texto, las disposiciones relativas a la elección de senadores por el principio de representación proporcional y realizando las modificaciones necesarias en relación con el número de diputados por ambos principios, modificaciones que precederían en el siguiente tenor:

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 8

1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

3. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de seis candidatos a senador por mayoría relativa. ~~y por representación proporcional.~~

Título tercero

De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados

Capítulo primero

De los sistemas electorales

Artículo 9

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

Artículo 10

1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 11

1. La Cámara de Diputados se integra por **200** 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. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada **cuatro** años, **puediendo ser reelegidos hasta por dos periodos.**

2. La Cámara de Senadores se integrará por **96** senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. ~~Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.~~ La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada **cuatro** años.

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

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

Capítulo segundo

De la representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados ~~las cámaras de Diputados y Senadores~~ y de las fórmulas de asignación

Artículo 12

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el dos por ciento y los votos nulos.

3. Ningún partido político podrá contar con más de **doscientos** diputados por ambos principios. 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.

Artículo 13

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- a) Cociente natural; y
- b) Resto mayor.

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los **cien** diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Artículo 14

1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de **doscientos**, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación

proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

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

a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo anterior.

Artículo 15

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 16

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

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

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

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

Artículo 17

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

Artículo 18 (se deroga)

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

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

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

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

~~a) Cociente natural; y~~

~~b) Resto mayor.~~

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

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

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

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

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

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

Capítulo tercero Disposiciones complementarias

Artículo 19

1. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, para elegir:

- a) Diputados federales, cada **cuatro** años;
- b) Senadores, cada **cuatro** años; y
- c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.

2. El día en que deban celebrarse las elecciones federales ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio nacional.

Artículo 20

1. Cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resultaren inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

2. En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias.

3. Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

~~4. (se deroga) Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del~~

~~mismo partido que siga en el orden de la lista nacional respectiva, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido.~~

Artículo 21

1. Las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias no podrán restringir los derechos que este Código reconoce a los ciudadanos mexicanos y a los partidos políticos nacionales, ni alterar los procedimientos y formalidades que establece.

2. El Consejo General del Instituto Federal Electoral podrá ajustar los plazos establecidos en este Código conforme a la fecha señalada en la convocatoria respectiva.

3. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

Artículo 95

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

3. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

4. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

5. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo.

6. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.

7. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales.

8. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

9. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

10. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. ~~y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.~~

11. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.

Artículo 96

1. Dos o más partidos podrán coaligarse...

...

7. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

d) En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados ~~y senadores~~ por el principio de representación proporcional;

Artículo 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ~~y las de senadores por el principio de representación proporcional~~; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

...

q) Efectuar el cómputo total de la elección de ~~senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de~~ todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de ~~senadores y~~ diputados por este principio, determinar la asignación de ~~senadores y~~ diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

r) Informar a la ~~Cámaras de Senadores y~~ Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de ~~senadores y~~ diputados electos por el principio de representación proporcional, ~~respectivamente~~, así como de los medios de impugnación interpuestos;

...

Artículo 119

1. Corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

...

j) Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos ~~a senadores y~~ diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;

...

Artículo 120

1. Corresponde al secretario del Consejo General:

...

~~l) Integrar los expedientes con las actas de cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General; (se deroga)~~

...

Artículo 141

1. Los consejos locales dentro del ámbito de su competencia, tienen las siguientes atribuciones:

...

~~j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código; (se deroga)~~

...

Artículo 152

1. Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

...

j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por ~~los principios el principio~~ de mayoría relativa; ~~y de representación proporcional;~~

Artículo 153

1. Corresponde a los presidentes de los consejos distritales:

...

h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa ~~y representación proporcional~~ y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

Artículo 218

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

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

...

Artículo 223

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

a) En el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, todos los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo, por los siguientes órganos:

...

IV. Los candidatos a senadores electos por el principio de representación proporcional, por el Consejo General; y (se deroga)

...

Artículo 224

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

...

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

Artículo 252

1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

...

g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa ~~y representación proporcional~~, un solo espacio para comprender la lista de ~~las dos fórmulas de~~ propietarios y suplentes postuladas por cada partido político y la lista nacional;

...

Artículo 270

1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes:

...

a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por senador ~~por los principios el principio~~ de mayoría relativa ~~y de representación proporcional~~ y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente;

b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por ~~los principios el principio~~ de mayoría relativa ~~y representación proporcional~~ y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente;

c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, ~~por senador por el~~

~~principio de representación proporcional~~ y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará las boletas únicas para ~~las elecciones de diputados y senadores, la elección de diputados~~ asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta para la elección de presidente; y

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por ~~senador por el principio de representación proporcional y por~~ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la casilla le entregará ~~la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como~~ la boleta de la elección de presidente.

...

Artículo 297

1. El cómputo distrital de la votación para senador se sujetará al procedimiento siguiente:

...

~~e) El cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los incisos a) y b) anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional; y (se deroga)~~

...

Artículo 300

1. El presidente del Consejo Distrital deberá:

...

~~d) Integrar el expediente del cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de representación proporcional con una copia certificada de las actas de las casillas, el original del acta del cómputo distrital, copia certificada del acta circunstanciada de la sesión de cómputo y copia del informe del propio presidente sobre el desarrollo del proceso electoral; y (se deroga)~~

...

Artículo 303

1. Los consejos locales celebrarán sesión el domingo siguiente al día de la jornada electoral, para efectuar el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y la declaratoria de validez de la propia elección.

~~2. Asimismo, efectuarán el cómputo de entidad federativa correspondiente a la elección de senadores por el principio de representación proporcional, asentando los resultados en el acta correspondiente. (se deroga)~~

Artículo 304

1. El cómputo de entidad federativa...

~~2. El cómputo de entidad federativa para la elección de senadores por el principio de representación proporcional se determinará mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de esta elección, sujetándose, en lo conducente, a las reglas establecidas en los incisos a), b) y d) del párrafo anterior. (se deroga)~~

Artículo 311

1. En los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto procederá a la asignación de diputados ~~y senadores~~ electos por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 12 al 18 de este Código.

...

Artículo 312

1. El presidente del Consejo General expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, de lo que informará a la Oficialía Mayor ~~de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente.~~ **de la Cámara de Diputados.**

Una vez realizado todo el anterior análisis sobre el funcionamiento del Estado, de las instituciones representativas, su importancia, los problemas de los que adolece nuestro Poder Legislativo, así como la presentación de una serie de propuestas de reforma legislativa que consideramos, serían a favor del funcionamiento de la democracia, a continuación se presentan las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La democracia de la manera que se entiende hoy en día tiene gran parte de su legitimidad en la representación. En este sentido, no es suficiente que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, sino que deben tener la confianza de que su opinión tendrá el mismo valor que la de cualquier otro votante. Una consolidación democrática exige que el Congreso cuente con las mayores garantías para el ejercicio independiente, responsable y eficaz de su tarea, particularmente en lo relativo al control político del gobierno.

Estamos de acuerdo en que el sistema electoral existente es el más adecuado para una sociedad como la nuestra, es decir, consideramos benéfica la aplicación tanto del sistema de mayoría relativa como del de representación proporcional, únicamente sugiriendo algunas modificaciones en su aplicación.

SEGUNDA.- Existen planteamientos en el sentido de modificar el actual sistema electoral para adoptar uno de representación proporcional, pero el sistema en vigor ofrece una ventaja de la que carecen los sistemas proporcionales puros, existe cierta independencia de los legisladores con relación al aparato directivo de sus partidos. Cuando las dirigencias de los partidos tienen a su disposición la elaboración de las listas de candidatos, así como el orden en que deben figurar, su poder aumenta desmesuradamente, y en las condiciones actuales su poder es fuerte solo con una parte de las candidaturas, ya que las de mayoría relativa se encuentran parcialmente influenciados por la fuerza electoral de los aspirantes. En este sentido resultaría más importante asegurar una verdadera democracia interna de los partidos.

TERCERA.- Como parte de las adecuaciones que consideramos necesarias, sugerimos una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la reestructuración de la Cámara de Diputados en lo referente al número de sus integrantes en el orden de 100 diputados electos por el principio de mayoría

relativa y 100 diputados por el principio de representación proporcional, dejando una cámara baja de 300 representantes que representaría una disminución de aproximadamente 30% de los recursos presupuestales de la institución.

De la misma forma, en lo que corresponde al Senado se propone la eliminación de los representantes por el principio de representación proporcional (32 senadores), para volver congruente con los fines de la institución, que es la de representar a los estados, no a sus ciudadanos.

CUARTA.- En materia de eficiencia legislativa, las propuestas realizadas también incluyen varias modificaciones que resultan sustanciales para mejorar los resultados del Congreso, en ese sentido, creemos necesaria la modificación de la actual integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que cada periodo de receso se conforma por 37 miembros, es decir, 19 de ellos diputados y 18 senadores, lo que es un número mínimo en comparación con la composición actual del Congreso, por lo que se sugiere una integración de 50 legisladores, 25 por cada una de las Cámaras en el entendido de que debe buscarse mayor compromisos de los representantes con sus tareas legislativas. Igualmente entre otras propuestas se sugiere un cambio en la edad para llegar a ser legislador por lo que sería conveniente elevar este requisito en los dos casos: 25 años para los diputados y 30 para los senadores, ya que es preferible que un sujeto interesado en representar a una porción de la población debería por lo menos estar consciente de la situación del país y tener una formación mínima, que a los 21 años no es común que se obtenga.

QUINTA.- Otro factor que consideramos contribuiría a la independencia del Congreso y posiblemente su mejor desempeño, es la reelección inmediata de legisladores. La reelección de diputados y senadores no fue materia de controversia durante el Constituyente de Querétaro, sino resultado de una reforma antidemocrática adoptada en 1933 para sustituirla por la posibilidad de reelección discontinua con el objetivo de fortalecer el sistema presidencial del momento, en

perjuicio del Congreso. No creemos que la reelección de los legisladores sea la solución que corregirá todos los problemas del Congreso, pero si creemos firmemente que es un aspecto muy importante y que en mucho apoyaría para mejorar su eficiencia. También en caso de que se considerara una reelección continua de los legisladores habría que fijar una duración ininterrumpida máxima, de suerte que no se caiga en la rutina ni en corrupciones. En este sentido y sin considerar la ampliación de la duración de las legislaturas, tres periodos sucesivos consideramos recomendable.

SEXTA.- Consideramos importante la necesidad de garantizar hasta donde sea posible la independencia de los legisladores, de dotarlos de los instrumentos adecuados para el desempeño técnico de sus responsabilidades. Lo anterior incluye contar con un cuerpo de apoyo con experiencia, profesional y estable que auxilie a los legisladores en las tareas legislativas, presupuestarias y de control político y al mismo tiempo, considerar la capacitación y la actualización de los representantes como un instrumento de gran importancia para el comienzo de su cargo ya que actualmente, llegan al ejercicio de sus mandatos sin mayor conocimiento de las labores del Congreso, de su fin último, de su papel ante la sociedad y de lo importante que es el compromiso que deben adquirir con el pueblo si desean continuar en el cargo.

SÉPTIMA.- El rediseño de las instituciones representativas en México debe ser un proceso muy importante en la llamada transición democrática. Las soluciones implementadas en las últimas décadas han favorecido el fortalecimiento de las instituciones electorales y el diálogo entre los actores políticos. Sin embargo, en concordancia con la dinámica de la población el problema debe plantearse de forma periódica, y aun falta un paso más: el Congreso de la Unión. Como ya se mencionaba en el anterior capítulo la distribución de los distritos electorales constituye una de las cuestiones políticamente más discutidas cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral, por lo que sería benéfico que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) brindara su apoyo para revisar la

actual distribución de los distritos y de ser necesario adecuarla más a la nueva realidad del país.

OCTAVA.- El proceso de reforma del Estado desarrollado en nuestro país de entre 1977 y 1996, tuvo como preocupación central, la temática electoral, lo cual no podía ser de otro modo ya que un país que se precie de ser democrático, tiene que cumplir con las reglas mínimas que garanticen los adecuados procesos electorales. Esto dio como resultado implicaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que se presentaron principalmente en los últimos 15 años. Se logró dotar de legalidad y legitimidad a las instituciones representativas, pero aún con los avances logrados faltan instrumentos jurídicos que permitan su adecuado desempeño, como aquellos que permitan un adecuado control de la constitucionalidad en materia de representación, aquellos que permitan mantener el desempeño óptimo de los representantes, a través de la una participación ciudadana más incluyente y no limitada únicamente a la consulta popular sin implicaciones jurídicas y políticas para el Estado.

La generación de una cultura jurídico-política en la población debe ser un aspecto clave en los planes de estudio de las escuelas públicas y universidades como factor importante para el combate a la pobreza y la corrupción.

NOVENA.- El voto de los mexicanos en el extranjero significaría el reconocimiento del peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de los migrantes. Los recursos por concepto de remesas familiares que enviaron a México durante junio de este año las personas de origen mexicano residentes en el exterior sumaron 2,021.83 millones de dólares. Asimismo, las remesas representan alrededor del 75 por ciento del valor de las exportaciones de petróleo crudo cada año, por lo que sería fundamental legislar sobre la calidad del voto de los mexicanos que trabajan fuera de nuestro país, destinando una determinada cantidad de escaños para representantes elegidos por este sistema.

DÉCIMA.- Se considera entonces que el problema de la eficacia y funcionamiento del Congreso de la Unión no versa únicamente sobre su número de integrantes, sin embargo si resulta un aspecto que genera altos costos para el país, pero además sus problemas versan en muchos factores, empezando por los instrumentos con que cuenta para trabajar, como es el caso de los nuevos Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados , y también sobre los que no se cuenta para trabajar, como una ley de rendición de cuentas del Congreso, que por un lado comprometa más a los legisladores a entregar resultados de su periodo, y por otro permita un poco más a la ciudadanía a creer en sus instituciones.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

I. BIBLIOGRÁFICA

1. BATIZ Vázquez, Bernardo, *“Teoría del Derecho Parlamentario”*, Colección *Textos Jurídicos Universitarios*, UNAM, Universidad Iberoamericana, Oxford, México, 1999, 172 p.
2. BERLÍN Valenzuela, Francisco, *“Derecho Electoral”*, *Instrumento normativo de la Democracia*, Edit. Porrúa, México, 1980, 274 p.
3. BERLÍN Valenzuela, Francisco, *“Derecho Parlamentario”*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 438 p.
4. BUFALA Ferrer Vidal, Pablo de, *“Derecho Parlamentario”*, Edit. Oxford University, México, 1999, 192 p.
5. FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *“El Poder Legislativo”*, Edit. Porrúa, UNAM, México, 2003, 505 p.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 16ª edic. actualizada, Edit. Porrúa, México, 2003, 1083 p.
7. CARBONELL, Miguel, et. al., *“Constituciones Históricas de México”*, Edit. Porrúa, UNAM, México, 2002, 556 p.
8. CARBONELL, Miguel, Coord., *“Diccionario de Derecho Constitucional”*, Serie Jurídica No. 93, Edit. Porrúa, UNAM, IJ, México, 2002, 598 p.
9. CARBONELL Miguel, *“Elementos de Derecho Constitucional”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, 263 p.
10. CARBONELL, Miguel, *“La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas”*, UNAM, 2004, 188 p.
11. CARPIZO, Jorge, Carbonell Miguel, *“Derecho Constitucional”*, Edit. Porrúa, UNAM, México, 2003, 173 p.
12. CARVAJAL, Juan Alberto, *“Tratado de Derecho constitucional. Teoría de la Constitución”*, Edit. Porrúa, México 2002, 529 p.
13. CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *“Derecho Electoral en México. Introducción General”*, Edit. Trillas, México, 1999, 336 p.
14. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *“Derecho Constitucional Electoral”*, Edit. Porrúa, México, 2003, 264 p.

15. DE CABO de la Vega, Antonio, "El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación", UNAM, IJ, México, 1994, 173 p.
16. GALVÁN Rivera, Flavio, "Derecho Procesal Electoral", Edit. Mc GrawHill, México, 1997, 586 p.
17. GARCÍA Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, 636 p.
18. GOMEZ Palacio, Ignacio, "Procesos Electorales", *Jurisprudencia y tesis relacionadas del Tribunal Federal Electoral*, Edit. Oxford, UNAM, México, 2000, 287 p.
19. MIRÓN Lince, Rosa María, Bejar Algazi, Luisa, "El Congreso Mexicano después de la Alternancia", Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, México, 2003, 282 p.
20. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, "El Congreso General Mexicano: análisis sobre su evolución y funcionamiento actual", Edit. Porrúa, México, 2003, 382 p.
21. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, "El Congreso de la Unión, integración y regulación", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, 270 p.
22. PEREZ Gandara, Raymundo, et. al., "Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución constitucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Parte I, Introducción al Derecho Electoral", TRIFE, México, 2000, 687 p.
23. PONCE de León Armenta, Luis, "Derecho Político Electoral", Edit. Porrúa, México, 2001, 626 p.
24. RABASA, Emilio O., "Las Constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México. Estudio comparativo, sus orígenes, evolución, principios fundamentales y jerarquía con los tratados y textos positivos", Edit. Porrúa-UNAM, México, 2003, 311 p.
25. SIRVENT Gutiérrez, Consuelo, "Sistemas Jurídicos Contemporáneos", 4ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003, 263 p.
26. TENA Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Trigésima Quinta Edición, Edit. Porrúa, México, 2003, 653 p.
27. SANTAOLALLA López, Fernando, "Derecho Parlamentario Español", Edit. Espasa, Madrid, 1990, 433p.

II. LEGISLATIVA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Códigos y Leyes, Porrúa, México, 2010.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, 2011, formato HTML, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>
3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, , [en línea], Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, 2011, formato HTML, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>

III. MESOGRÁFICA

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/>, 09 de septiembre de 2010, (20:30 hrs).
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>, 17 de octubre de 2010, (15:00 hrs).
3. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.senado.gob.mx/>, 19 de octubre de 2010, (12:00 hrs).
4. United States House of Representatives, <http://www.house.gov/>, 25 de marzo de 2010, (19:00 hrs).

5. United States Senate, <http://www.senate.gov/>, 30 de marzo de 2010, (19:00 hrs).
6. Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>, 20 de mayo de 2010, (17:00 hrs).
7. Senado de Francia, <http://www.senat.fr/>, 15 de mayo de 2010, (21:00 hrs).
8. Asamblea Nacional de Francia en español, <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/index.asp>, 17 de mayo de 2010, (21:00 hrs).