



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

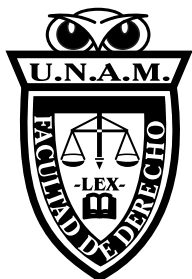
UN MODELO DE ÓRGANO LEGISLATIVO PARA MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
JOSÉ ANTONIO RUIZ MARTÍNEZ

ASESOR MIGUEL COVIÁN ANDRADE



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 14 de octubre de 2015.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **RUIZ MARTÍNEZ JOSÉ ANTONIO** con número de cuenta 41000049-4 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**UN MODELO DE ÓRGANO LEGISLATIVO PARA MÉXICO**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Miguel Covián Andrade**.

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.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

Ciudad Universitaria, 30 de septiembre de 2015

Mtro. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional y
Amparo, Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

Me dirijo a Usted por este medio, con el gusto de saludarlo, para informarle que el alumno de nuestra Facultad de Derecho, José Antonio Ruiz Martínez, con número de cuenta 410000494, ha concluido satisfactoriamente la elaboración de su tesis de licenciatura que con el título "Un modelo de órgano legislativo para México", desarrolló bajo mi supervisión.

El trabajo reúne los requisitos de forma y de fondo previstos en la normatividad de nuestra Universidad, por lo cual extiendo el presente OFICIO DE TERMINACIÓN para que el alumno señalado pueda continuar con los trámites tendientes a su titulación.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi afecto y consideración más distinguida.

Atentamente


Dr. Miguel Cován Andrade

Este trabajo está dedicado a mis padres, Maricela Martínez Silva y Víctor José Ruiz Medina, por haberme dado tanto y sin medida, por su amor, comprensión y consejos, por inculcar en mí los valores que hoy me hacen ser quien soy, porque son y lo serán siempre un ejemplo de vida, mis héroes.

AGRADECIMIENTOS

A mi *Alma mater*, **Universidad Nacional Autónoma de México** y a su **Facultad de Derecho**, casa de libertad y saber, en donde adquirí más que conocimientos.

Al Dr. Miguel Covián Andrade, por la atención, tiempo y supervisión de este trabajo.

A mi hermano Jesús Alejandro Ruiz Martínez, esperando que este trabajo lo motive a seguir adelante en su desarrollo profesional.

A mis abuelas, por sus bendiciones y su cariño.

A César Elí Cruz Ruiz, por su amistad, tiempo y apoyo. Porque con el paso de los años se ha convertido en un hermano más.

A la Lic. Marisol Fuentes Armenta, en quien he encontrado una gran amiga, de quien recibí las más acertadas de las críticas sobre este trabajo.

Al Lic. Jesús Cortés Pérez, por haberme permitido formar parte de su equipo de trabajo, por su tenacidad y ejemplo en el desarrollo profesional.

A Gabriela Rivera Camacho, con quien compartí mi vida universitaria, mis miedos y mis alegrías, por su amistad y apoyo.

A mis amigos Jesús Adolfo Ruiz Salazar, Sara Eugenia Luna Márquez, Edgar Adrián Meza Mendoza, Nancy Chávez Domínguez, Ismael Rojas Iturbe, Guadalupe Martínez Arellano, Alejandra Patricia García Reyes, Gerzon Misael Juárez Martínez, Karen Elvia Araiza Carrillo, Cesia Keren Soyano Martínez, Francisco Daniel Navarro Martínez, Mariana Vera Villegas, Javier Buendía García, Jorge Avilés Cerezo y a todos quienes confiaron en mí y me apoyaron para alcanzar esta meta.

“Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno.”

Giovanni Sartori, *Ingeniería
Constitucional Comparada.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	XVII
---------------------------	-------------

Primera Parte. ESTUDIO ANALÍTICO

I. MARCO TEÓRICO	1
I.1. Constitución	1
I.1.1. Naturaleza de la Constitución	1
I.1.2. Concepto de Constitución.....	9
I.1.3. Objeto de las normas constitucionales	30
I.2. Poder Constituyente	32
I.3. Órganos Constituidos	38
I.4. Revisión de la Constitución	41
II. ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN EL MUNDO	47
II.1. Bolivia	47
II.1.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno	47
II.1.2. Estructura del órgano legislativo	49
II.1.3. Forma de elección	50
II.1.4. Facultades de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de las partes que la integran.	52
II.2. Brasil.....	57
II.2.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno	57
II.2.2. Estructura del órgano legislativo	59
II.2.3. Forma de elección	59
II.2.4. Facultades del Congreso Nacional y de las partes que lo integran. ...	62
II.3. Colombia	69
II.3.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno	69
II.3.2. Estructura del órgano legislativo	70
II.3.3. Forma de elección	71
II.3.4. Facultades del Congreso de la República y de las partes que lo integran	75
II.4. Ecuador	82
II.4.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno	82
II.4.2. Estructura del órgano legislativo	83

II.4.3. Forma de elección.....	84
II.4.4. Facultades de la Asamblea Nacional.....	87
II.5. Venezuela.....	94
II.5.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno.....	94
II.5.2. Estructura del órgano legislativo.....	96
II.5.3. Forma de elección.....	97
II.5.4. Facultades de la Asamblea Nacional.....	100
II.6. Alemania.....	104
II.6.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno.....	104
II.6.2. Estructura del órgano legislativo.....	106
II.6.3. Forma de elección.....	108
II.6.4. Facultades del órgano legislativo y de las partes que lo integran.....	112
II.7. España.....	115
II.7.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno.....	115
II.7.2. Estructura del órgano legislativo.....	117
II.7.3. Forma de elección.....	118
II.7.4. Facultades de Las Cortes Generales y de las partes que las integran.....	120
II.8. Irlanda.....	124
II.8.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno.....	124
II.8.2. Estructura del órgano legislativo.....	125
II.8.3. Forma de elección.....	126
II.8.4. Facultades del Parlamento y de las partes que lo integran.....	130

Segunda Parte. DISEÑO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO PARA MÉXICO

III. ESTRUCTURA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.....	137
III.1. Naturaleza del órgano legislativo.....	137
III.2. Composición del órgano legislativo.....	139
III.2.1. De la Asamblea Popular.....	140
III.2.2. Del Consejo de la República.....	146
III.3. Elección del órgano legislativo.....	149
III.3.1. Requisitos de elección.....	149
III.3.2. Restricciones de elegibilidad.....	152
III.3.3. Elección de Asambleístas.....	153
III.3.4. Elección de Consejeros.....	161

IV. FACULTADES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO Y DE LAS PARTES QUE LO INTEGRAN.....	165
IV.1. Facultades del Congreso de la República.....	166
IV.1.1. Facultades legislativas	166
IV.1.2. Facultades de decreto	166
IV.2. Facultades de la Asamblea Popular	166
IV.2.1. Facultades legislativas	166
IV.2.2. Facultades de decreto	167
IV.2.3. Facultades de control político.....	168
IV.3. Facultades del Consejo de la República	170
IV.3.1. Facultades legislativas	170
IV.3.2. Facultades de decreto	170
IV.3.3. Facultades de control político.....	170
IV.3.4. Facultades jurisdiccionales.....	172
IV.4. Los procedimientos del órgano legislativo y los tipos de leyes.....	172
IV.4.1. Procedimiento legislativo unicameral	174
IV.4.2. Procedimiento legislativo bicameral	176
IV.4.3. Tipos de leyes	177
IV.4.4. Procedimiento de revisión de la Constitución.....	178
IV.4.5. La moción de censura	179
IV.4.6. Estructuras de democracia semidirecta	180
IV.4.7. Cuestión de Confianza Popular	184
IV.4.8. Juicio Político.....	186
IV.4.9. Declaración de procedencia	188
IV.4.10. Estados de excepción	189
IV.5. Restricciones a las facultades del Congreso de la República y de sus miembros.....	195
IV.5.1. Restricciones subjetivas	196
IV.5.2. Restricciones objetivas.....	196
CONCLUSIONES	198
BIBLIOGRAFÍA	201

INTRODUCCIÓN

En este trabajo diseñaremos un órgano legislativo para México, partiendo de la hipótesis de que el diseño actual no corresponde con el de una democracia moderna, es decir, que el órgano legislativo se encuentra limitado estructuralmente para responder a los retos planteados por la democracia actual que debe dar cabida a una pluralidad de manifestaciones políticas.

Lo anterior cobra más relevancia cuando volvemos la vista al siglo pasado para darnos cuenta de que el Estado posrevolucionario se construyó sobre la base de un partido hegemónico que supo aglutinar a todos los sectores —que en su mayoría guardaban intereses más o menos homogéneos— de la población en una sola corriente política. No obstante, la realidad social que se ha reconfigurado como producto de la modernidad, la urbanización, el ensanchamiento de la clase media y el fácil acceso a la información, así como el ágil intercambio de la misma, hacen impensable que hoy en día las manifestaciones políticas puedan agruparse en una sola, en virtud de que los intereses de los diferentes grupos sociales se han ido diversificando.

Es así que pasado el tercer cuarto del siglo XX los actores políticos en México han intentado adecuar las viejas estructuras a la nueva realidad social, generando facilidades para la creación de instituciones políticas, su financiamiento público, la creación de un órgano independiente e *imparcial* encargado de los procedimientos electorales, la intención de lograr una identidad entre el número de votos y los escaños obtenidos por las fuerzas políticas, entre otras que en algunos casos han sido muy útiles y en otros tantos, contraproducentes.¹ A pesar de esas intentonas, lo cierto es que aún tenemos estructuras lentas y deficientes, incapaces de trabajar en un

¹ Cfr. Becerra Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y Arena, 2005. Especialmente los capítulos I, IV y VI.

ambiente plural y diverso, puesto que están diseñadas para consensos rápidos en los que no tiene cabida el disenso ni la pluralidad política.

La incapacidad estructural de los órganos de gobierno para dar espacios a los diferentes sectores de la población, ya sean simpatizantes o militantes de cualquier movimiento o institución políticos diferentes a la de los partidos mayoritarios² deviene en una ilegitimidad de dichos órganos y en consecuencia en una ilegitimidad de sus actos.³

El distanciamiento de las estructuras de gobierno con algunos sectores de la sociedad no debería ser un problema si aquellos grupos en realidad son muy pequeños, pero en México el sector de la población desplazado es un número significativo, baste con mirar las estadísticas del proceso electoral de julio de este año, en el que apenas participó el 47% del electorado⁴, es decir que el 53% del electorado no manifestó directamente su preferencia política, lo que puede entenderse como su inconformidad con todas la gama de opciones ofrecidas.

El problema de la legitimidad debe ser contenido y atendido con urgencia, pues mientras más tardemos en corregirlo más se minará la confianza de los ciudadanos en las instituciones, pudiendo incluso ponerse en riesgo la continuidad institucional del Estado, ya que un problema que hoy puede ser resuelto con voluntad política, diálogo y concienciación,

² Entendemos aquí como partidos mayoritarios, aquellos que obtienen un alto porcentaje de los votos de los electores, sin embargo ninguno de ellos es capaz de alcanzar por sí solo un apoyo de la mayoría de los electores, ni si quiera de la mayoría de los votos emitidos.

³“(…) existe un problema de legitimidad: una porción importante, quizá mayoritaria, de la población no se conceptúa parte de la estructura institucional del país y, por lo tanto, no se siente representada. A las instituciones las considera ajenas, representativas de otra parte de la sociedad o simplemente irrelevantes. En otras palabras, no las considera legítimas, lo que la lleva a rechazarlas y percibir las como espurias. (...)” en Rubio, Luis y Jaime, Edna, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, FCE, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, p. 137.

⁴ Cfr. Instituto Nacional Electoral, *Programa de Resultados Electorales Preliminares. Elección de Diputados Federales 2015*. <http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>.

mañana podría encontrar una solución de forma violenta, condenándonos a repetir nuestra historia.

Diseñando el órgano legislativo para México

Este trabajo está dividido en dos partes, la primera de ellas corresponde a un estudio analítico en cuyo primer capítulo exponemos el paradigma científico en el que se desarrolla el trabajo y generamos nuestros propios conceptos de *Constitución*, *Poder Constituyente*, *Órganos Constituidos* y *Revisión de la Constitución*, voces que serán utilizadas en el desarrollo de la tesis. El segundo capítulo comprende un breve estudio de Derecho Constitucional Comparado para el cual hemos escogido cinco constituciones de Estados latinoamericanos atendiendo a las semejanzas culturales, pero más aún a los intereses afines de sus pueblos con el pueblo de México⁵, es decir, los pueblos de los Estados latinoamericanos han mantenido constantemente por lo menos cuatro demandas en común, a saber, I. Reivindicación de las minorías o de grupos vulnerables (pueblos indígenas, la mujer, campesinos, obreros); II. Prestación y protección de algunas áreas como salud, educación, cultura, familia, trabajo, previsión social, seguridad social, tecnología y deporte; III. Rectoría de la economía; y IV. La explotación estatizada de los recursos estratégicos en cada país. En pocas palabras en todos ellos se ha optado por un tipo de Estado democrático social⁶, aunado al hecho de que sus constituciones normativas son de muy reciente creación y en todas ellas se sostienen gobiernos presidencialistas. Asimismo incluimos tres constituciones de Estados europeos que definen gobiernos parlamentarios, entre ellas la de Irlanda,

⁵ Nótese que nos referimos a pueblo de México y no al Pueblo mexicano, en razón de que la similitud cultural que observamos es una característica del elemento subjetivo del Estado (pueblo de México), por tanto, aun cuando el Pueblo como Unidad Política (Pueblo mexicano) haya definido medios diferentes para alcanzar los fines del Estado, las similitudes culturales y los fines perseguidos no se han visto alterados.

⁶ Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, *Las constituciones latinoamericanas, estudio preliminar*, México, UNAM, FCE, 1994, p. 26-43.

que consideramos por la peculiar forma de integrar a su Senado y en razón de que, al momento de plantear esta tesis, en aquel Estado se analizaba la posibilidad de suprimir a dicha cámara alta⁷.

La segunda parte contiene el diseño del órgano legislativo, el tercer capítulo de este trabajo está dedicado a la estructura, en el que proponemos la forma en que estará compuesto, incluyendo el número de miembros que debe tener y la pertinencia de su división en dos cámaras, así como las denominaciones adecuadas tanto del órgano como de cada una de sus cámaras. Abordamos también la forma de elección y los mecanismos de reparto cuyo diseño pretende dotar de legitimidad al órgano legislativo. En el cuarto capítulo proponemos las facultades y los procedimientos que deberá tener ya sea en su conjunto o específicamente alguna de sus cámaras, con lo que se quiere conseguir un órgano legislativo fuerte y capaz de generar el contrapeso necesario al órgano ejecutivo, así como de hacerlo eficiente en la producción normativa del Estado y en general en todas sus actividades.

Conscientes de la gran tarea que significa el diseño de un Órgano Constituido del Estado, tenemos la expectativa de que nuestra propuesta sea sólo un aporte más a la construcción de las estructuras que el país demanda y necesita.

⁷ Cfr. Oppenheimer, Walter, "Los irlandeses castigan a su gobierno y votan en contra de abolir el senado", Londres, *El País*, 5 de Octubre de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/actualidad/1380983920_688877.htm [#bloque_comentarios](#).

Primera Parte

ESTUDIO ANALÍTICO

I. MARCO TEÓRICO

A lo largo del desarrollo de la Teoría de la Constitución, diversos autores han atribuido muchos y muy variados conceptos a los vocablos: **Constitución, Poder Constituyente, Órganos Constituidos y Revisión de la Constitución**, conceptos que resultan ser básicos para el entendimiento de la Teoría de la Constitución. Es por ello, que se hace necesario en este capítulo, precisar el concepto de dichas voces para que el lector comprenda el contexto teórico en que se desarrolla el presente trabajo. Sin que se pretenda desacreditar ninguno de los conceptos dados por los teóricos de la Constitución, más bien, esclarecer el paradigma científico en el que se desenvuelve la presente tesis.

I.1. Constitución

En el siglo XIX Ferdinand Lassalle sentó las bases del constitucionalismo moderno con una serie de conferencias recogidas en el libro titulado con la pregunta “¿Qué es una Constitución?”⁸, y es con esa misma interrogante que comienzo el estudio de este vocablo, con la intención de encontrar el concepto científico de dicha voz.

I.1.1. Naturaleza de la Constitución

Desde mediados del siglo XIX diversos teóricos del Derecho han dado su postura con respecto a la naturaleza de la Constitución, centrándose el debate en dos vertientes, unos la consideran de naturaleza normativa, describiéndola como la fuente del poder, otros afirman que es primero el

⁸ Cfr. Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Ariel, 2012.

poder y es con base en éste que se crea la Constitución, por tanto consideran que su naturaleza es política⁹; este debate tiene alcances más allá de la Teoría de la Constitución, donde chocan concepciones más generales: Derecho y Poder¹⁰.

La Constitución de un Estado, no es de naturaleza jurídica puesto que, contrario a lo que sostenía Kelsen en la Teoría pura del Derecho con su concepto de *norma fundante básica*, la Constitución no necesita estar facultada o haberse otorgado de conformidad con una Constitución anterior, lo que haría una escalada regresiva, o como algunos autores la han denominado “escalinata de normas”¹¹, hasta encontrar una primera Constitución histórica del Estado, que no haya sido producto de una Constitución anterior¹². Si la Constitución fuera de naturaleza jurídica, tendría que encontrar el fundamento de su validez en una norma superior, en este punto Kelsen propone una *norma fundante básica* que debe ser presupuesta¹³, el jurista en comento maquina esta solución recurriendo a la lógica con el afán de fundamentar su *Teoría pura del Derecho* sin dar cabida a que sean las relaciones de poder el fundamento de validez de cualquier Constitución, sostener aquella idea nos haría alejarnos de la científicidad

⁹ Sobre el debate histórico de la naturaleza de la Constitución Cfr. Ferreyra, Raúl Gustavo, *Notas sobre derecho constitucional y garantías*, México, Porrúa, 2004, pp. 79-84.

¹⁰ Sobre este debate Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder: Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE, UNAM, IIJ, 2009, pp. 271-292.

¹¹ Cfr. *ibídem*, pp. 69-75.

¹² Cuando Kelsen refiere que una Constitución encuentra el fundamento de su validez en una Constitución anterior, es decir, que en vías de enmienda se haya dado la “nueva” Constitución, incurre en una imprecisión, pues como expondremos más adelante, sólo las reformas al gobierno y al Estado arrojan una nueva Constitución y aquellas no pueden realizarse en vías de enmienda.

¹³ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª Ed., México, Porrúa, 2009, pp.207-209.

buscada, pues la solución que propone el jurista austriaco es, por poco, un acto de fe.¹⁴

La naturaleza de la Constitución no puede ser jurídica, porque la legalidad es una consecuencia del gobierno; previo a su creación, nada puede ser legal o jurídicamente válido, puesto que el parámetro para realizar dicha valoración, es en efecto, las leyes producto de alguno de los Órganos Constituidos del Estado. Lo anterior puede percibirse con mayor facilidad en los procesos revolucionarios exitosos, pues ahí la Constitución se formó antes del conflicto violento y es precisamente la formación de esa nueva Constitución lo que impulsa el proceso revolucionario, con tal de que dicha realidad se fije, de una vez, como el nuevo estatus. En este caso la revolución trae consigo una reforma al Estado que deviene en una nueva Constitución.

Caso contrario, cuando a través de los siglos se fue forjando el Estado moderno y al mismo tiempo su Constitución. En oposición a lo que sostiene el maestro Ignacio Burgoa en su obra *Derecho constitucional mexicano* en donde afirma que el Estado es una persona moral producto del Derecho —un Derecho soberano, desde su concepción— y que éste a su vez deviene del poder de la comunidad nacional¹⁵, la historia nos deja ver que, previo a los Estados europeos del Siglo XIII, no había existencia política que pudiera considerarse una unidad, sino concentraciones de poder independientes o con relaciones entre sí. No fue hasta que se erigieron los reyes como Unidad Política que se pudo consolidar el Estado moderno y con ello su Constitución, por lo que el Estado no necesariamente es producto de una comunidad nacional, sino que es una realidad política mucho más compleja, que puede tener diversos orígenes y fundamentos, ya sea en el pueblo o en el rey o en cualquier otro. En ese caso no hubo una ruptura de

¹⁴ Para mayor ahondamiento en la crítica a la concepción normativa de la Constitución en Kelsen Cfr. Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEDIPC, 2012, pp. 7-14.

¹⁵ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª Ed, México, Porrúa, 2003, pp. 37-40.

un estatus si no la creación de uno completamente nuevo. Entonces, la Constitución se creó a la par de la Unidad Política.

Un fenómeno similar sucede con las revoluciones que dan pie a Estados completamente nuevos, como en las guerras independistas del siglo XVIII y XIX que, al buscar modificar el estatus, consiguieron la creación de nuevos Estados, es decir, la consolidación de nuevas Unidades Políticas desprendidas de una existente, resultando de igual forma la creación de la Constitución a la par del nuevo Estado y como motor de su revolución.

Por tanto, deducimos que cuando surge un nuevo Estado, la Constitución se forja a la par de su surgimiento, en cambio cuando el Estado sufre una reforma, la Constitución comienza a forjarse previamente a la existencia del Estado reformado.

Podemos distinguir entre reforma de un Estado y la creación de uno nuevo por la Unidad Política de que se trate, es decir, si el proceso revolucionario sólo modifica la forma de gobierno, incluso el tipo de Estado pero sin cambiar la Unidad Política, esa revolución habrá arrojado un Estado reformado y no uno nuevo, ejemplo de ello la Revolución francesa de 1789 o la mexicana de 1910, que aun cuando transitaron de la autocracia a la democracia, y de la democracia liberal a la democracia social respectivamente, no implicaron el surgimiento de un nuevo Estado, puesto que el Estado francés y el Estado mexicano existieron antes y después de dichas revueltas. Por el contrario, cuando la Revolución forja una nueva Unidad Política, es ahí donde se forja un nuevo Estado, como sucedió en la guerra de independencia de México. Antes de ese proceso violento no existía el Estado mexicano sino un virreinato del Estado español, no fue sino hasta la independencia en que se consolida una nueva Unidad Política que bien pudo identificarse con un Emperador, con la Aristocracia o con el Pueblo.

Por tanto, la Unidad Política puede variar su tipo de Estado y/o la forma de su gobierno, tantas veces como la realidad política lo exija, y siempre que siga reconociendo su existencia misma no se habrá creado un nuevo Estado.

Entonces, si la Constitución por ningún motivo se forma dentro del gobierno, si no a la par del Estado o incluso antes que éste, no puede ser su

naturaleza jurídica, pero ¿Que es entonces lo que puede existir previo al orden jurídico, incluso previo al Estado? La respuesta a esta pregunta es la más simple, y es nuestra naturaleza misma, como lo explicaba Aristóteles con el *Zoon politikon*¹⁶. La política es parte de la naturaleza del hombre, quien previo a cualquier consideración filosófica de organización, antes de instaurar un orden jurídico y sólo después de satisfacer sus más primitivos instintos hace uso de la política como medio de socialización.

Las relaciones de poder, como comentamos, son previas a cualquier orden social pues son la base de éste. Cuando desentrañamos meticulosamente la Constitución podemos encontrar la descripción de las relaciones de poder —quien da que y hasta donde—, es por ello que como las relaciones de poder son una realidad, la Constitución también lo es, no es necesario que esté escrita, porque en si es intangible.

Al respecto Carl Schmitt sostiene:

Como quiera que todo ser es concreto y se encuentra dispuesto de cierta manera, a toda existencia política concreta le corresponde alguna Constitución. Pero no toda entidad con existencia política decide en un acto consciente acerca de la forma de esta existencia política, ni adopta mediante determinación propia consciente la decisión sobre su modo concreto de ser (...). Frente a esta decisión existencial, todas las regulaciones normativas son secundarias. Tampoco los conceptos, aplicados en normas jurídicas, que presuponen la existencia política, conceptos como alta traición, traición al País, etc., reciben su contenido y su sentido de una norma, sino **de la realidad concreta de una existencia política independiente.**¹⁷ (Énfasis añadido)

Recapitulando, en este subtema exponemos, que en toda organización social ha de consolidarse en primer lugar la Unidad Política, es decir, la consciencia de su concreta realidad y existencia política. Aquella puede identificarse en un solo sujeto o en varios; cuando se dio la creación del Estado moderno la Unidad Política se identificó con el rey. No hay que

¹⁶ Cfr. Aristóteles, *La política*, trad. de Nicolás Estévanez, Paris, 1932, pp. 5-6.

¹⁷ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2009, p.50.

confundir que si bien el sujeto de la Unidad Política es uno, éste puede a su vez estar integrado de varias personas, sin que ello implique que exista una pluralidad de sujetos identificados con la Unidad Política, es decir, el sujeto puede ser el Clero, los Aristócratas o el Pueblo y en todos los casos seguiría siendo uno solo el sujeto de la Unidad Política, en cambio cuando la Unidad Política se identifica con dos o más sujetos es ahí cuando existe la pluralidad, como una autentica monarquía parlamentaria en la que el Pueblo y el rey son, ambos, identificados con la Unidad Política.

Al mismo tiempo del proceso de consolidación, la Unidad Política define sus fines, metas y propuestas y el cómo habrá de ejecutarlas, es decir su Constitución. En el caso de que la Unidad Política recayera en una pluralidad de sujetos, se pactan tácitamente los límites al poder que cada uno de los sujetos detentan. En este punto se ha creado el Estado y su Constitución sustancial, en algunos casos la Unidad Política decide conscientemente esta definición para pactar u otorgarse su Constitución normativa. O sea, que se legitima a un órgano sea rey, sea parlamento o cualquier otro a redactar en papel la Constitución, puede que baste su redacción para cobrar vigencia, puede que se tenga que pactar o someterla a consenso, como quiera que sea, existe una definición consiente de la Constitución.¹⁸

Dentro del Estado creado, puede modificarse la manera de ejecutar los fines del Estado, es decir, la forma de su gobierno para lo cual habrán de

¹⁸ Cabe destacar, que utilizamos el concepto de “Constitución normativa” y no el de “Constitución formal”, en virtud que, aun cuando pueden ser parecidos no significan lo mismo. Como el objeto del presente tema es encontrar un concepto científico de Constitución, no podemos reducirla a formalismos, ya que una “Constitución formal” es aquella que sigue un proceso establecido para su creación, que haya sido expedida por un órgano específico. Sin embargo, como narramos a lo largo de este subtema, existen varias manifestaciones de una Constitución, a veces tácita y otras expresa, cuando ocurre lo segundo no es necesario que sea promulgada en un congreso constituyente, puede incluso el rey mandarla dar unilateralmente y aun así estaríamos ante una Constitución normativa por el simple hecho de que las normas en ella contenida son el fundamento de validez del sistema jurídico.

modificar esa parte del texto constitucional, en este momento se vive una reforma al gobierno. Cuando las modificaciones al texto constitucional comprenden las normas relativas al tipo de Estado, al territorio, inclusive cuando cambia el sujeto de la Unidad Política, verbigracia, de la Burguesía al Pueblo, entonces se vive una reforma al Estado, sin que ello implique la creación de uno nuevo, este tipo de modificaciones (reforma al gobierno y reforma al Estado), no puede darse por vías de reforma constitucional, sino que habrá de convocarse al Poder Constituyente o ser producto de una revolución, en ambas situaciones se creará una nueva Constitución.

En algunos casos, dentro de la Unidad Política se vive un nuevo proceso de consolidación de otra Unidad Política, que invariablemente habrá de escindirse de la Unidad anterior, en cuyo caso se creará un nuevo Estado con una nueva Constitución y el Estado escindido sufrirá una reforma que también le arrojará una nueva Constitución. Del mismo modo, puede que dos Unidades Políticas se consoliden en una sola, de tal forma que los viejos Estados dejen de existir para dar paso a una nueva Unidad Política y por ende a un nuevo Estado con su nueva Constitución. Por todo lo anterior, podemos afirmar que la Constitución es de naturaleza política.

Cabe hacer hincapié en la necesidad de puntualizar la naturaleza de la Constitución porque al día de hoy entre la ciudadanía e incluso entre estudiosos del Derecho se sigue confundiendo a la Constitución con una ley suprema, superior, fundamental o cualquier adjetivo de jerarquía que le agreguen, siendo que el propio nombre del texto constitucional se titula "Constitución *Política* de los Estados Unidos Mexicanos".

Sabiendo que su naturaleza es política y no jurídica, podemos aseverar que la Constitución no es el texto escrito en una hoja de papel redactado de forma solemne por una asamblea o por una sola persona, tampoco es un simple instrumento jurídico creado por el poder soberano. La Constitución está viva, porque es *realidad política*, la Constitución es la correlación que sostienen los factores reales de poder.¹⁹

¹⁹ Cfr. Lassalle, Ferdinand, *op. cit.*, p. 123-129.

Al momento en que el Poder Constituyente redacta en una hoja una serie de disposiciones, hipótesis, directrices o supuestos (constitución normativa), lo que en realidad elabora es una descripción o una fotografía de su realidad política (constitución sustancial). Luego, existe un concepto de constitución sustancial y otro de constitución normativa, la primera es una abstracción política que se percibe en la realidad, es en sí el acuerdo tácito que existe entre los factores reales de poder, en cambio, la segunda es la traslación que se hace de esa realidad en normas jurídicas y que se les puede conocer como Leyes fundamentales, Leyes constitucionales, normas constitucionales o simplemente Constitución, estas últimas creadas con el fin de garantizar que la distribución del poder que sostienen los factores reales de poder prevalezca en el tiempo, tanto como sea posible, ello porque la naturaleza jurídica de las normas obliga a los Órganos Constituidos del Estado a adecuar el ejercicio del poder político a las directrices planteadas en la Constitución, no sin antes conceder que la distribución del poder sostenida por los factores reales de poder pueda variar con el tiempo, pues la correlación de fuerzas no permanece estática, sino que es fluctuante.²⁰

Cuando esa fluctuación no se extrema, el orden constitucional sigue teniendo vigencia, pues es respetado por los factores reales de poder, en cambio si la fluctuación favorece de sobremanera a un factor real de poder o incluso aparece uno nuevo, el orden constitucional deja de tener vigencia²¹, obviamente esa vigencia no es normativa o formal, es decir, el sólo hecho de que la fluctuación en la correlación de fuerzas de los factores reales de poder sea diametralmente opuesta a la planteada en la Constitución, no le quita vigencia formal a las normas constitucionales, más bien es una pérdida de legitimidad, pues ahora los factores reales de poder favorecidos tendrán que buscar la redacción de una nueva Constitución normativa, pues la Constitución material ha cambiado sustancialmente.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 95-97.

²¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 98-101.

I.1.2. Concepto de Constitución

Como mencionábamos al inicio de este capítulo, no pretendemos desacreditar ningún concepto dentro de la Teoría de la Constitución, por lo que cabe aclarar que en el desarrollo del presente subtema nos limitaremos a comentar los conceptos estudiados sin manifestarnos sobre su correcta o incorrecta apreciación, pues cada uno de ellos es válido desde el contexto teórico desde donde se esgrime.

A. El concepto de Constitución en Carl Schmitt

Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución dedica toda una sección de once capítulos para explicar el concepto de Constitución en donde se identifican los siguientes:²²

A) Concepto Absoluto

En la obra referida el autor señala para este concepto cuatro acepciones que son las siguientes:

1.- Constitución = la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado.²³

En este caso se entiende a la Constitución en una plena identidad con el Estado, no se distingue pues, entre Constitución y Estado, pues ambas voces significan la concreta y real existencia de la Unidad Política, así la Constitución de México es en sí misma México, no es fundamento del Estado ni creación de él, porque es el Estado en sí mismo.

2.- Constitución = una manera especial de ordenación política y social.²⁴

En este punto la Constitución se identifica con la forma de gobierno, de manera que contrario a lo que argumentamos en la parte final del

²² Cfr. Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 29-115.

²³ *Ibidem*, p. 30.

²⁴ *Ídem*.

subtema I.1.1. Naturaleza de la Constitución, desde esta acepción sólo se puede considerar que se ha creado una nueva Constitución cuando se altere la forma de gobierno, sin importar si se han modificado cualesquiera otras de las decisiones políticas fundamentales del Estado.

3.- Constitución = el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta unidad desde una fuerza y energía subyacente u operante en la base.²⁵

En este caso, se deja de concebir a la Unidad Política como un *estatus* y se le empieza a tratar como un elemento en constante cambio, sin embargo, es pertinente aclarar que en realidad lo que está sujeto a cambio es la Constitución, pues la Unidad Política es generalmente rígida en el sentido de que persiste en el tiempo y las modificaciones a la Constitución o al Estado no la alteran sino cuando la escinden o la consoliden con otra Unidad.

4.- Constitución en sentido absoluto puede significar una *regulación legal fundamental*, es decir , un *sistema de normas* supremas y últimas.²⁶

Este concepto considera a la Constitución como un sistema jurídico *soberano* en el que el Estado mismo es producto y desarrollo de lo plasmado en las normas constitucionales, cabe señalar que en este concepto no se distingue aún entre Constitución normativa y Constitución sustancial.

Dicha noción de Constitución se deriva de la lucha histórica de la burguesía contra los príncipes, en la que se daba una salida tangencial a la disyuntiva que generaba la cuestión sobre el titular de la soberanía, por lo que se prefería la soberanía de la Constitución a considerar al Pueblo o al Príncipe como soberanos. Lo anterior ateniendo a la racionalidad y justicia de la Ley, apelando a la inmutabilidad que dichas características le

²⁵ *Ibidem*, p. 31.

²⁶ *Ibidem*, p. 35.

conferían, para hacer de las conquistas de las luchas liberales una institución firme en el tiempo, inmune a los cambios políticos dentro de la Unidad Política.²⁷

B) Concepto Relativo

La relativización del concepto de Constitución consiste en que en lugar de fijarse el concepto unitario de Constitución como un todo, se fija sólo el de ley constitucional concreta, pero el concepto de ley constitucional se fija según características externas y accesorias, llamadas formales.²⁸

En esta acepción de la voz que se estudia, existe una plena confusión entre Constitución y norma constitucional, de tal forma que se entiende por Constitución a todas las normas constitucionales, cualquiera que sea la prescripción que en ellas se señale, por lo que adquieren el mismo rango aquellas normas que determinan puntualmente las *decisiones políticas fundamentales*, verbigracia los artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución mexicana que establecen: la división de poderes —correctamente *distinción de poderes*—; el establecimiento de un órgano legislativo; un órgano ejecutivo; y un órgano judicial respectivamente, como aquellas que bien pueden regular algo tan irrelevante en el contexto de lo constitucional como el artículo 132 constitucional que bien podría estar contenido en una ley.

Lo anterior se dilucida con mayor claridad, porque los primeros artículos se refieren al concepto de Constitución sustancial, de la que se hablaba al principio de este capítulo, en cambio, el segundo se refiere a su acepción normativa, es decir, que el artículo 132 es parte de la Constitución normativa, por el solo hecho de ser una norma de rango constitucional; no obstante, sus prescripciones no entrañan una *decisión política fundamental* y por ende, no deberían sostener la misma jerarquía, argumento que es imposible entender a la luz del concepto relativo de Constitución.

²⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 33-34.

²⁸ *Ibidem*, p.37.

C) Concepto Positivo

Constitución en sentido positivo surge mediante un *acto del poder constituyente*. El acto constituyente no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Este acto constituye la forma y modo de la unidad política, cuya existencia es anterior (...).²⁹

De la lectura del autor que venimos estudiando, se desprende que éste es el concepto base de su Teoría de la Constitución. En esta noción encontramos dos elementos: el primer elemento radica en el hecho de que la Constitución surge a través del Poder Constituyente y el segundo en que la Unidad Política es previa a la Constitución. Con esas premisas se niega la noción de la Constitución en sentido absoluto, ya no es aquella el Estado mismo, sino un producto del Poder Constituyente.

Encontramos aquí, un argumento de legitimidad de la Constitución, por medio del cual la Constitución es válida en tanto sea legítima, y llevará ese adjetivo en tanto haya sido producto de un acto del Poder Constituyente, de modo que, cualquier otro sujeto en que no recaiga el poder suficiente para imponer su voluntad política, no puede ser considerado Poder Constituyente y por lo tanto, ninguno de sus actos puede dar lugar a una Constitución. Con ese argumento se refuerza la tesis de que la Constitución en sí misma no es soberana ni absoluta, sino que necesita de la real existencia y determinación de la Unidad Política para tener validez.

Las normas constitucionales tampoco valen por su racionalidad o justicia, sino porque encuentran su fundamento en la Constitución sustancial y presuponen a la misma, luego la Constitución encuentra su validez en la decisión determinada por la Unidad Política a través del titular del Poder Constituyente. Con la anterior afirmación, podría suponerse que llevaríamos la validez de la Unidad Política a otro elemento que le proporcionare la

²⁹ *Ibidem*, pp. 45-46.

misma —como la norma hipotética fundamental de Kelsen³⁰—, sin embargo, la Unidad Política encuentra su validez en la realidad de su propia existencia, en su propia magnitud política.

No obstante, el concepto que esgrime Schmitt identifica que “...a toda existencia política concreta le corresponde alguna Constitución...”³¹ afirmación que permite la construcción del concepto científico de Constitución, uno que determine lo que efectivamente es Constitución en cualquier existencia política de que se trate y no sólo en aquellas que toman conscientemente la decisión de darse una Constitución con un contenido forzosamente de cierto tipo (parte dogmática y parte orgánica).

D) La Constitución como decisión

Es necesario hablar de la Constitución como de una unidad, y conservar entre tanto un sentido absoluto de Constitución. Al mismo tiempo, es preciso no desconocer la relatividad de las distintas leyes constitucionales. La distinción entre Constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una *decisión política del titular del poder constituyente*, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica.³²

³⁰ Cfr. Hans, Kelsen, *op. cit.*, p.232. Desde la perspectiva teórica planteada por Kelsen, las normas jurídicas encuentran su validez, cuando se fundamentan y crean en razón de una norma superior y a su vez la norma superior encuentra otra de mayor jerarquía como su fundamento, lo que supone que al llegar a la Constitución debe presuponerse una norma fundante básica, sin abandonar en ningún momento el carácter normativo de esa cascada de poder (Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, *Op. Cit.*, pp. 75-87). No obstante en este concepto planteado por Schmitt, se sostiene que la cúspide de la pirámide normativa es la Unidad Política, que encuentra su fundamento en su propia existencia, sin ser necesaria ninguna maquinación artificiosa sobre su validez jurídica.

³¹ Schmitt, Carl, *Op. Cit.*, p.47.

³² *Ídem.*

Este concepto se encuentra inmerso en la exposición que realiza Carl Schmitt sobre el concepto positivo de Constitución, no obstante, lo considero de tal relevancia porque expone el camino hacia la construcción del concepto científico de constitución, que es el que intentamos definir.

Para Schmitt, la Constitución normativa no sólo contiene una serie de disposiciones legales cualesquiera, sino que define las *decisiones políticas fundamentales* que toma el titular del Poder Constituyente, dichas decisiones, no se encuentran sólo planteadas en el texto de las normas constitucionales, sino también en las declaraciones y preámbulos de las Constituciones normativas, así por ejemplo, las que parecieran ser simples declaraciones irrelevantes dentro del texto constitucional son en realidad decisiones fundamentales, tales como los artículos 39 y 40 de la Constitución mexicana que a la letra dicen:

Artículo 39. *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.* Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.³³ (Énfasis añadido)

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*³⁴ (Énfasis añadido)

De esas normas constitucionales no se desprende regulación legal alguna, ni tampoco crean directamente Órganos Constituidos del Estado. No obstante, son disposiciones aún más importantes que otras normas dentro del propio texto constitucional, ello es así porque contienen las *decisiones políticas fundamentales*, es decir, lo que hace al Estado ser lo que es y no algo diferente.

En el caso de los artículos transcritos se establece claramente un Estado democrático que tiene por forma de gobierno una República

³³ CPEUM, 2014, art. 39.

³⁴ *Ibidem*, art. 40.

representativa por lo cual, aun cuando en ellas no se prevea de forma tajante una regulación jurídico formal, sientan las bases para que sobre esas decisiones descansa toda la regulación y/o ejecución que puedan realizar los Órganos Constituidos del Estado. Son el parámetro al cual se habrán de ceñir todas y cada una de las relaciones de poder reguladas en la Constitución.

E) Concepto Ideal

La terminología de la lucha política comporta el que cada partido en lucha reconozca como verdadera Constitución sólo aquella que se corresponda con sus postulados políticos. Cuando los contrastes de principios políticos y sociales son muy fuertes, puede llegarse con facilidad a que un partido niegue el nombre de Constitución a toda Constitución que no satisfaga sus aspiraciones.³⁵

En esta definición el vocablo adquiere diversos y tan variados contenidos como programas ideológicos existan dentro de la Unidades Políticas existentes. Desde finales del siglo XVIII, con los movimientos liberal-burgueses, el ideal de Constitución ha sido, precisamente, el del Estado liberal burgués como negación de los Estados monárquicos absolutistas. No obstante, con la llegada de los movimientos obreros y campesinos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las Unidades Políticas adquieren nuevos parámetros ideológicos para la base de sus gobiernos, así entonces el ideal de Constitución es, al menos en los Estados proletarios, una Constitución socialista. Del mismo modo, los Estados totalitarios de mediados del siglo XX definen nuevos programas ideológicos que derivan en nuevos ideales de Constitución.

Ahora bien, la Constitución ideal no requiere sólo contenidos ideológicos sino también una serie de prescripciones formales y/o estructurales, como que se plasmen por escrito o que contengan determinada organización como la distinción de poderes para los burgueses o una concentración mayor de poder para los totalitarios.

³⁵ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 58.

Una característica importante en esta definición, es que permite a los Estados negar el calificativo *constitucional* a cualquier otro Estado que no comparta sus ideales políticos, de tal modo que este fenómeno se aprecia claramente cuando los movimientos burgueses declaran constitucional a todo Estado que otorgue determinados derechos a sus ciudadanos y desconoce a las monarquías absolutas como Estados *constitucionales*³⁶.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que para una Teoría de la Constitución, este concepto es el menos útil, ya que carece de objetividad y atiende a la perspectiva de la Unidad Política de que se trate.

F) La Constitución como Ley Fundamental

En un sentido general, no preciso, se llaman <<leyes fundamentales>> todas las leyes o disposiciones que parecen de singular importancia política a las personas o grupos políticamente influyentes en un momento dado.³⁷

Carl Schmitt en su Teoría de la Constitución, dedica uno de sus capítulos a la significación de la Constitución como Ley Fundamental; sin

³⁶ En este concepto se encuadra lo que en los últimos años se ha llamado *neo constitucionalismo*. Sin embargo, como podemos advertir, no se trata de nada nuevo, es más bien la evolución natural que se ha dado en la concepción ideal de Constitución del Estado liberal-burgués. Es necesario frenar la tendencia de esta oleada, del *neo constitucionalismo*, que se plantea a sí misma como una alternativa científica dentro de la teoría, siendo que en realidad es la concepción ideal de una Constitución, lo que desde luego es muy aplaudible en la democracia, pero no debe tomársele como una alternativa de cientificidad, pues como tal es excluyente e incompleta. Como hemos venido señalado a lo largo de este tema, no se puede negar a ninguna Unidad Política su Constitución, no basta con que a un árbol se le diga que no es árbol por el sólo hecho de que no da manzanas, así los Estados no dejan de ser *constitucionales* por el solo hecho de que no tutelan Derechos Humanos o porque son Estados autocráticos. Sobre el *neo constitucionalismo* Cfr. Villalba, Carlos Manuel, *NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO ¿UN NUEVO PARADIGMA?*, México, Universidad de Guanajuato, Grupo Editorial MARIEL, Juan Pablos Editor, 2014, pp. 49-61.

³⁷ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 63.

embargo, encuentra una diversidad de significaciones que, según él, se utilizan indiscriminadamente dando lugar a confusiones.

No obstante, lo relativo de su uso, se coincide en que representa inviolabilidad, unidad, ordenación, limitación dependiendo de la prioridad que a cada uno de los anteriores principios se le asigne.

El mismo teórico nos indica que la *Ley fundamental* tuvo su primera acepción con Oliver Cromwell, quien consideraba que habría de instaurar una norma permanente inmutable a los cambios dentro del parlamento. En esta significación del inglés, la *Ley fundamental* adquiere en primer lugar un contenido de invulnerabilidad para poder continuar vigente aun ante los cambios dentro del Parlamento; no obstante, también se infiere un contenido de limitación, en tanto que limita al Parlamento en sus facultades, impidiéndole modificar ordinariamente a la citada *Ley fundamental*, y por último un contenido de *Unidad*³⁸, aunque poco claro, la significación de Cromwell lleva en sí misma un presupuesto de Unidad Política apenas perceptible.

G) La Constitución como pacto

Mediante pacto o convenio puede sólo surgir una Constitución federal, y sólo de aquellos Estados que se convierten en miembros de la Federación.³⁹

En este concepto, Schmitt nos permite conocer un camino distinto para el nacimiento de la Constitución. Ordinariamente es el sujeto (uno) del Poder Constituyente de la Unidad Política (una) el que determina para sí mismo la Constitución. Sin embargo cuando varias Unidades Políticas deciden agruparse en una Federación, implica la existencia de varios Poderes Constituyentes —uno por cada Unidad Política— por lo que, en vez de darse una Constitución habrá que pactarla con las demás Unidades Políticas.

³⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 61-65.

³⁹ *Ibidem*, p. 88.

Sin embargo, por razones históricas se ha considerado que dentro de una Unidad Política pueda existir un pacto constitucional, concretamente en la lucha de la burguesía contra la monarquía, en la que los alcances de dicho “pacto” harían necesaria la intervención de un parlamento como contrapeso al poder político del rey. Como explicamos en el primer tema de este capítulo y contrario a lo que sostiene Schmitt, consideramos que puede existir un pacto constitucional dentro de una Unidad Política cuando son varios los sujetos con quien ésta se identifica, pudiendo ser, Pueblo⁴⁰ y rey.

Al respecto de la Federación podrían surgir muchas cuestiones que por razones de espacio y contenido no abordaremos.

B. El concepto de Constitución en Manuel García Pelayo

Por otro lado, el jurista español Manuel García Pelayo, en su obra *Derecho Constitucional comparado*, advierte tres conceptos que exponemos a continuación.

A) Concepto racional normativo

Concibe la constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte en la creencia en la posibilidad de establecer de una vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida total del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles (...).⁴¹

⁴⁰ En este caso, el Pueblo es identificado con la burguesía como una negación del autoritarismo monárquico. Por el contrario, en los estados democrático-sociales y con mayor intensidad en los socialistas, el Pueblo se identifica con el proletariado como una negación de la burguesía.

⁴¹ García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. I, p. 260.

Como se puede apreciar, el concepto del maestro español, se encuadra dentro de la cuarta acepción del concepto absoluto de Carl Schmitt, en tanto que dota a la Constitución de una soberanía total, nada puede estar contenido fuera de las disposiciones normativas constitucionales, lo que en cierta forma es correcto, sin embargo, en este concepto totalizador, es la propia norma la validez de sí misma en virtud de la racionalidad que en ella se contiene.

B) Concepto histórico tradicional

(...) la constitución de un pueblo no es un sistema producto de la razón, sino una estructura resultado de una lenta transformación histórica, en la que intervienen frecuentes motivos irracionales y fortuitos irreductibles a un esquema. Por consiguiente, está claro que la constitución de un país no es creación de un acto único y total, sino de actos parciales reflejos de situaciones concretas y, frecuentemente, de usos y costumbres formados lentamente y cuya fecha de nacimiento es imprecisa (...).⁴²

Este concepto se asemeja a la acepción tercera del concepto absoluto de Schmitt, ya que también entraña un elemento totalizador, pues deja de importar la racionalidad o legitimidad de la ley y le concede a las disposiciones normativas un mero poder declarativo en virtud de que todo en ellas contenido es producto del devenir histórico, así mismo los Órganos Constituidos del Estado encuentran su autoridad en el curso de la historia y no necesitan un fundamento de validez de ninguna naturaleza más que el consuetudinario ejercicio de su poder. Tampoco hay distinción entre norma constitucional y norma ordinaria, en razón de que poco importa la forma o el objeto que regulan, pues ambas son consecuencia de la transformación histórica de elementos esenciales y permanentes.

⁴² *Ibidem* p. 266.

C) Concepto Sociológico

Entendemos por tal aquel que se basa en las siguientes afirmaciones: a) la constitución es primordialmente una forma de ser, y no de deber ser; b) la constitución no es resultado del pasado, sino inmanencia de las situaciones y estructuras sociales del presente, que para una gran parte del pensamiento del siglo XIX —y no solamente para Marx— se identifican con situaciones y relaciones económicas; c) la constitución no se sustenta en una norma trascendente, sino que la sociedad tiene su propia <<legalidad>>, rebelde a la pura normatividad e imposible de ser domeñada por ella; el ser, no de ayer, sino de hoy, tiene su propia estructura, de la que emerge o a la que debe adaptarse el deber ser; d) en fin, si en lo que respecta al Derecho la concepción racional gira sobre el momento de validez, y la histórica sobre el de legitimidad, la concepción sociológica lo hace sobre el de vigencia.⁴³

En esta parte el maestro García Pelayo, sintetiza en un concepto, la realidad política de los Estados, sin embargo este concepto rebasa a lo jurídico y a lo político, es una conceptualización en contra del *statu quo* operante en el Estado, es un grito de reivindicación. Nos lleva a concebir al Estado, sí como producto del poder, pero también como consecuencia de la sociedad, que es ella la que concede libertades y servidumbres, y que en todo momento esa realidad presente habrá de plasmarse como un deber ser, es decir que las situaciones de facto les corresponda una situación de derecho, haciendo de la fuerza del Estado la garantía del desarrollo habitual de la realidad. Cuando esto no sucede, las estructuras jurídicas encuentran el problema de la ineficacia. Desde este concepto se afirma la teoría marxista de la lucha de clases, en la que la clase dominante asegura su dominación al apoderarse de la estructura del Estado.

C. El concepto de Constitución en Ricardo Guastini

1) En una primera acepción, "Constitución" denota todo ordenamiento político de tipo liberal.

⁴³ *Ibidem* pp. 269-270.

2) En una segunda acepción, “Constitución” denota un cierto conjunto de normas jurídicas, *grosso modo*, el conjunto de normas —en algún sentido fundamentales— que caracterizan e identifican todo ordenamiento.

3) En una tercera acepción, “Constitución” denota —simplemente— un documento normativo que tiene ese nombre (o un nombre equivalente).

4) En una cuarta acepción, en fin, “Constitución” denota un particular texto normativo dotado de ciertas características “formales”, o sea de un peculiar régimen jurídico.⁴⁴

En esta primera parte el jurista en comento describe cuatro acepciones para el concepto de Constitución, las cuales coinciden con el concepto ideal, el concepto de Constitución como Ley Fundamental, el concepto relativo y el concepto absoluto en su segunda acepción planteados por Schmitt y que arriba comentamos. No obstante, el maestro Guastini realiza las siguientes contribuciones:

Respecto a la primera acepción, nos señala que la Constitución en el Estado liberal-burgués de Derecho, es utilizada como control del poder político⁴⁵, es decir, que en los Estados liberales, no sólo es la aspiración de proteger unos u otros derechos o de imponer un contenido ideológico positivizado, sino que la distinción de poderes sea la forma de salvaguardar aquellas aspiraciones, al ser una forma de control del poder político.

Por lo que hace a la segunda acepción, en este caso el jurista identifica, aunque no de forma expresa, a las *Leyes fundamentales* con las decisiones políticas fundamentales enunciadas por Schmitt y concluye, que revisten tal carácter aquellas que definan el tipo de estado, la forma de gobierno y la producción normativa.⁴⁶ A todas ellas también las llama *materialmente constitucionales*. Esta reflexión que realiza Guastini, pareciera fuertemente influenciada por las ideas de Schmitt; no obstante, considero que no es correcto el apelativo de *ley fundamental* para las decisiones políticas fundamentales, en virtud que aquellas no revisten aún un carácter

⁴⁴ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Distribuciones Fontamara, 2001, pp. 29-30.

⁴⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 30-31.

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 33-34.

normativo, sino de poder, y como hemos expuesto al principio de este capítulo, es precisamente el poder, el fundamento de validez de su correspondiente norma constitucional. Por otro lado, pudiera considerarse que las decisiones políticas fundamentales al estar contenidas en la constitución normativa adquieran el nombre de Ley fundamental y por tanto materialmente constitucionales, sin embargo, como expone el propio Schmitt, el término de Ley fundamental ha tenido diversas y muy variadas connotaciones, lo que nos impide aterrizar un concepto unívoco de dicha voz.

Así mismo, el maestro expone que “la materia constitucional, es el conjunto de objetos regulados por tales normas”.⁴⁷ Lo que en sí es una imprecisión, en virtud de que, como expondremos más adelante, el objeto de las normas constitucionales es el ejercicio del poder y no cualesquiera *objetos* regulados.

D. El concepto de Constitución en Ignacio de Otto

Si la Constitución tiene realmente ese valor supremo, forma parte de su ser mismo la imposición de algún límite, esto es, de prohibiciones y mandatos, pues de otro modo difícilmente cabra hablar de norma. Una norma que confiere un poder absoluto es ciertamente norma, porque en virtud de ella todos quedan sujetos al titular de ese poder, pero no es norma para el poder mismo y por ello no es constitución en el sentido de norma suprema.⁴⁸

Aunque propiamente no es un concepto de Constitución, sino una crítica al concepto normativo de dicha voz, el jurista en comento deja ver ciertas particularidades de su concepción de la Constitución. En este sentido, podemos advertir que la mayoría de sus argumentos son imprecisos y ello en primer lugar porque considera como parámetro una Constitución liberal de naturaleza jurídica. Las objeciones que realiza Ignacio de Otto no

⁴⁷ *Ídem*, p. 34.

⁴⁸ de Otto, Ignacio, *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2001, p. 19.

tendrían cabida si se estudiaran sabiendo la naturaleza real de la Constitución, pues efectivamente, aun cuando exista una concentración de poder, inclusive si no existieran límites al mismo —como en la monarquía absoluta—, cualquier Estado que tuviera esa forma de gobierno también tendría una constitución. Por ello es incorrecto que se equipare a la supremacía constitucional con un sistema de prohibiciones y mandatos, pues si el Estado es autocrático, no requiere de aquellos.

E. El concepto de Constitución en Miguel Covián Andrade

En el primer estudio de su libro, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, el maestro Covián realiza un análisis de las diversas acepciones del vocablo Constitución, a saber: la constitución como norma suprema, la Constitución como organización del poder y la Constitución como esencia y como forma inescindibles, conceptos articulados por Hans Kelsen, Ferdinand Lassalle y Herman Heller respectivamente, y finalmente expone su concepto de Constitución⁴⁹ que citamos a continuación.

(...) se puede decir que la constitución del Estado es: a) “El conjunto de decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder y que definen el ser o modo de ser del Estado, las cuales comúnmente se expresan en leyes o normas constitucionales”; o bien, b) “La institucionalización del poder, esto es, la expresión normativa de la organización política del Estado.”⁵⁰

La constitución es la esencia definitoria del tipo de Estado y del régimen político, mientras que las normas constitucionales son la forma jurídica que convierte el *ser o modo de ser*, en un *deber ser normativo*. Estas normas contienen directa o indirectamente decisiones políticas fundamentales, de las cuales derivan y tienen ese rango además, porque sólo pueden ser modificadas mediante un procedimiento especial más complejo que el que se aplica para cambiar las leyes secundarias o comunes.⁵¹

⁴⁹ Cfr. Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 7-30.

⁵⁰ *ibídem*, p. 4.

⁵¹ *ibídem*, pp. 26-27.

En este concepto del maestro Covián Andrade, sintetiza de forma muy entendible y lógica las ideas expuestas por Lassalle y Schmitt, además de que las enriquece al precisar que las decisiones políticas fundamentales a que se refiere Schmitt son las que definen el tipo de Estado y el régimen de gobierno, establece también la diferencia entre Constitución esencia y normas constitucionales, aunque esta diferencia se veía en Schmitt, Covián Andrade les llama *normas constitucionales*, un nombre más apropiado que el de *leyes* dado por Schmitt.

De igual forma contribuye a la Teoría de la constitución su distinción de normas constitucionales primarias y normas constitucionales secundarias, correspondiendo las primeras al texto original de la Constitución normativa, producto del Poder Constituyente y las segundas a todas aquellas que hayan sido objeto del proceso de reforma constitucional. Diferenciación muy útil para efectos de aclarar la verdadera naturaleza de la Constitución y los límites de los Órganos Constituidos del Estado.⁵²

F. La clasificación de las Constituciones en Karl Loewenstein

En el presente subtema hemos expuesto los diferentes conceptos de Constitución que han esgrimido algunos de los teóricos más destacados en la materia, sin embargo no podemos dejar de lado la siguiente clasificación que propone Karl Loewenstein, que aunque no es estrictamente una conceptualización contribuye de sobremanera al marco teórico de la presente tesis.

A) Constituciones originarias y derivadas

Bajo una constitución <<originaria>> se entiende un documento de gobierno que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por tanto <<original>>, para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal. La expresión de constitución <<derivada>> (o <derivativa>>) designa un tipo de constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales

⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 27-28.

nacionales o extranjeros, llevando a cabo tan solo una adaptación a las necesidades nacionales.⁵³

Al respecto de esta clasificación, Loewenstein deja de manifiesto que es una clasificación subjetiva, pues mientras que para unos alguna Constitución puede ser originaria para otros no. Al mismo tiempo indica que es poco común encontrarse con constituciones originarias, que generalmente la mayoría de los Estados adecua las estructuras señaladas en otras constituciones a sus necesidades.⁵⁴ Para el presente trabajo resulta una atinada advertencia, en tanto que los Estados deben generar las estructuras de acuerdo a su propia realidad política y social, en virtud que las estructuras de mucho sirven para emprender la transformación de un país, de alcanzar los objetivos que se ha fijado, sin embargo si no se diseñan a consciencia pueden resultar, en el mejor de los escenarios sobradas o ineficientes.

B) Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias

Cabría establecer una distinción entre constituciones <<cargadas>> ideológicamente o con un <<programa>> ideológico y, por otra parte, constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias.⁵⁵

Esta clasificación, se asemeja al concepto de Constitución ideal que arriba comentamos. Aquí debemos resaltar que desde mediados del siglo XVIII, como resultado de las revoluciones políticas de la época, la mayoría de las constituciones tenían cargas ideológicas, en un principio republicanas, que poco a poco fueron consolidándose en la liberalidad burguesa en que se convirtieron. Desde la segunda mitad del siglo XIX, en consecuencia de los movimientos obreros en Europa, comienza un nuevo proceso de

⁵³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Caracas, México, Ariel, 1979, p. 209.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 209-211.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 211.

ideologización Marxista, que llevó a la integración de Estados *socialistas*, quienes trasladaron su ideología a sus constituciones, y algo similar ocurrió con los gobiernos totalitarios del siglo XX. Luego, considero esta clasificación un tanto obsoleta, en razón de que todas las Constituciones tienen alguna carga ideológica, a veces muy pesada y otras muy ligera, porque los medios para alcanzar las metas trazadas se definen con base en la ideología de la Unidad Política.⁵⁶

C) Clasificación ontológica de las constituciones

Esta clasificación atiende a la real concordancia que existe entre la Constitución sustancial y la Constitución normativa, es decir que las normas constitucionales sean efectivamente respetadas, en razón de los procesos reales de poder.⁵⁷

-La Constitución normativa: Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella. La constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis.⁵⁸

Como podemos apreciar, en esta clasificación el concepto de constitución normativa tiene un contenido muy diferente al que hemos

⁵⁶ Desde finales del siglo XIX a nuestros días, son varias las voces que pugnan por el establecimiento de Constituciones neutras, sin embargo como hemos afirmado, todas las Constituciones albergan alguna carga ideológica, pudiendo comenzar desde el republicanismo, el neoliberalismo o el socialismo, en algunos casos evidente y en otros oculto entre la Constitución normativa. Lo importante en este punto es poner en la mesa del debate, el riesgo que se corre al establecer Constituciones de estructuras, que en un extremo de neutralidad, serían sólo electorales, pues podría modificarse la forma de gobierno con la simple variación de las fuerzas políticas en el parlamento. Sin embargo, prever Constituciones puramente neutras es ilógico y materialmente imposible, aun en el extremo de que las normas constitucionales sólo regularan elecciones, estaría implícita una ideología democrática republicana.

⁵⁷ Cfr. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 217.

⁵⁸ *Ídem.*

venido utilizando a lo largo de este trabajo. Como señalamos arriba, esta clasificación responde a la realidad existencial de las constituciones en los Estados, por tanto y en oposición al concepto de constitución normativa que venimos señalando, aquí nada tiene que ver el hecho de que la constitución se haya plasmado en normas jurídicas escritas y sea la base del sistema jurídico, sino que las normas constitucionales tengan una exacta correspondencia con las relaciones del poder. En palabras del autor, “para que una constitución sea viva, debe ser, por lo tanto, efectivamente vivida por destinatarios y detentores del poder...”⁵⁹

-La Constitución nominal: Una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha constitución de nominal.⁶⁰

Para esta subcategoría, el autor hace una advertencia, en el sentido de que el contenido de las normas constitucionales puede variar en el tiempo, según sea el cambio de la realidad política existente, es decir, que no se interpreta de la misma manera una norma constitucional el día de hoy como se hará dentro de 50 años o en menor tiempo si la dinámica del poder se mueve demasiado rápido. No es ese el caso que pretende cubrir el concepto de constitución nominal, más bien, se refiere a aquellas Constituciones que plasman metas y fines a los que la Unidad Política aspira alcanzar en algún momento.⁶¹

- La Constitución semántica: (...) si bien la constitución será primeramente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que disponen del aparato colectivo del Estado. Mientras la tarea original de la constitución escrita fue limitar la concentración del poder, dando posibilidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional,

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 218.

⁶¹ *Cfr. Ídem.*

la dinámica social, bajo el tipo constitucional aquí analizado, tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder.⁶²

La clasificación ontológica de las constituciones del maestro Loewenstein, resulta una aportación muy relevante a la Teoría de la constitución, en tanto que ésta se pretende plantear como una parte de la auténtica ciencia jurídica, o sea, establecer y fijar parámetros estandarizados, conceptos unívocos y generales que nos ayuden a entender mejor las relaciones de poder y el punto en el que a través del Poder se produce el Derecho.

G. Nuestro concepto

Como dijimos al principio de este tema, pretendemos encontrar un concepto científico de Constitución, cuya científicidad radica en considerar a las Constituciones por sus elementos más esenciales, lo que las haga ser eso y no otra cosa, un concepto que no sólo describa a un grupo de ellas si no a todas las variedades que puedan existir en las muy variadas Unidades Políticas.

Analizados y expuestos que han sido los diferentes conceptos de Constitución, identificamos los siguientes elementos que todas las Constituciones deben contener para ser consideradas como tal:

1. El Tipo de Estado de la Unidad Política;
2. La Forma de su gobierno;
3. La supremacía de dicha Constitución y
4. haber sido decidida por el Soberano.

Luego, procedemos a proponer nuestro concepto de Constitución:

Es la forma en que se encuentra distribuido el poder dentro de toda Unidad Política y en razón de aquella distribución se determina la manera en que habrá de ser ejercido. Es decidida por el Soberano y es el fundamento de validez del Sistema Jurídico.

⁶² *Ibidem*, pp. 218-219.

En el concepto propuesto, encontramos inmersos los cuatro elementos arriba descritos, cuando hablamos de “Es la forma en que se encuentra distribuido el poder” nos referimos al sujeto o sujetos de la Unidad Política, si es el monarca, la aristocracia, el pueblo o alguna combinación de éstos, resultando de esa distribución el Tipo de Estado, es decir, si es una Autocracia, Aristocracia, Democracia liberal, Democracia Social o Socialista. Una vez dilucidada la cuestión de la distribución del poder “en razón de aquella distribución se determina la manera en que habrá de ser ejercido” y es precisamente la forma de su gobierno, que dependiendo del Tipo de Estado que se haya decidido será la más adecuada para los fines previstos, así puede decidirse un presidencialismo, parlamentarismo, monarquía, etcétera.

Hasta aquí los elementos podrían parecer suficientes para determinar el concepto de Constitución, sin embargo es necesario precisar que estas decisiones sólo pueden ser tomadas por el Soberano, es decir, con quien se identifica la Unidad Política y que a su vez está investido de poder real. Pues no basta con que esas decisiones sean tomadas por un príncipe impuesto o un Pueblo extraño a la Unidad Política, porque en ese caso no estaríamos ante una verdadera Constitución aún cuando haya decidido el tipo de Estado y la forma de su gobierno. De igual forma si esas decisiones fueren tomadas por cualquier sujeto sin la fuerza real para hacerlas cumplir, tampoco sería una Constitución real.⁶³

Así también, es prudente determinar con exactitud que dicha Constitución es la más elevada instancia política y jurídica de la Unidad Política, que sólo puede ser modificada por una decisión del Soberano — que puede ser en su calidad de titular del Poder Constituyente, cuando se

⁶³ Al leer este párrafo, pudiera percibirse que aceptamos que haya Estados sin Constitución, por ello, es pertinente aclarar que cuando decimos que no habría una Constitución real, nos referimos a que aquella Constitución normativa que se ostente como tal, pero que haya sido decidida por un sujeto distinto al titular de la Unidad Política, sin la fuerza real necesaria para hacerla cumplir no es la Constitución de esa Unidad Política, pero sí lo es otra, aquella que aunque se mantenga sin expresión normativa subsiste en la realidad política.

trate de redactar la Constitución normativa—, por consiguiente nadie más, inclusive los Órganos Constituidos, no pueden disminuir o exceder lo que en la Constitución se decide y todo ejercicio del poder en ella regulado, habrá de ceñirse a sus postulados. Sabiendo que dentro del Estado, los detentores formales del poder sólo pueden actuar con base a normas jurídicas, es conveniente precisar que la Constitución es el único fundamento de validez del Sistema Jurídico; ni los tratados internacionales, ni las leyes extranjeras.

En las últimas décadas hemos visto un auge de los Derechos Humanos positivizados, inclusive elevados a rango constitucional, todas estas determinaciones jurídicas que se insertan en el texto constitucional (Constitución normativa) son añadiduras que bien podrían omitirse sin alterar la Constitución sustancial, sin embargo, en el caso concreto de los Estados democrático liberales y democrático sociales, algunos derechos responden al tipo de Estado que se ha decidido, como el derecho a la educación, del Trabajo y de la propiedad nacional del territorio, de manera que esos derechos al estar estrechamente ligados al tipo de Estado, no pueden ni deben ser suprimidos y toda modificación a ellos debería hacerse con la mayor prudencia posible y ser sometida en todo momento a la aprobación del Pueblo.

I.1.3. Objeto de las normas constitucionales

Una vez que hemos precisado lo que es una Constitución y su naturaleza, debemos cuestionarnos la materia que habrán de regular las normas constitucionales (Constitución normativa), en resumidas cuentas ¿Cuál es la materia constitucional?.

Una norma jurídica regula las relaciones que existen entre dos o más sujetos, dichas relaciones pueden ser de tipo civil, mercantil, fiscal, laboral, etcétera, pero ¿Cuál es la materia que habrán de regular las normas jurídicas constitucionales y quiénes serán los sujetos regulados? Para poder responder esa cuestión haremos el siguiente análisis: si la Constitución normativa es la expresión jurídica de la realidad política (Constitución sustancial), la materia regulada por las normas constitucionales es el ejercicio y la organización del poder, y los sujetos regulados serán los

Órganos Constituidos del Estado, en virtud de que serán estos los facultados para ejercer el poder.

Robustece al párrafo anterior, lo expuesto por el doctor Covián Andrade: “La materia prima de una constitución es el poder, cuya organización se expresa mediante una forma jurídica representada en la inmensa mayoría de los casos por un texto normativo al que comúnmente se le identifica con la constitución del Estado.”⁶⁴

Sin embargo, los referidos órganos no son los únicos que ejercen el poder, también los partidos políticos, los grupos religiosos, las organizaciones sociales, los sindicatos y muchos otros pueden ejercer algún tipo de poder político. No obstante, las normas constitucionales no regularán todas las relaciones de poder que pudieran existir dentro del Estado, sino que esencialmente habrán de regular el poder ejercido dentro de la estructura del Estado y en relación con el tipo de Estado del que se trate. Lo anterior no quiere decir que el poder ejercido por los sujetos mencionados no pueda ser regulado, simplemente no es materia constitucional.⁶⁵

La constitución normativa habrá de establecer los fundamentos teóricos del Estado y así mismo las directrices para el desarrollo del gobierno, procurando por la misma naturaleza del tipo de Estado de que se trate —Democrático, Autocrático, Teocrático, etc.—, que la forma de gobierno sea afín a los fundamentos del tipo de Estado. En la mayoría de las constituciones normativas del siglo pasado no encontramos con precisión dichos fundamentos y directrices, no obstante se encuentran inmersos en la redacción del texto constitucional. En la actualidad, las más recientes constituciones han dedicado artículos para detallar expresamente los fundamentos y directrices descritos, como resultado de la también reciente Ingeniería Constitucional. Al respecto Ignacio de Otto nos dice lo siguiente:

Se hace evidente, frente a la teoría clásica, que es precisa la intervención del Estado regulando relaciones tradicionalmente consideradas privadas, como las laborales, o llevando a cabo prestaciones a favor de individuos o grupos que los mecanismos sociales arrojan a la impotencia. Se trata, en otras palabras, del paso

⁶⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ *Cfr.* Guastini, Riccardo, *op. cit.*, pp. 34-35.

del Estado liberal clásico al llamado Estado de bienestar, Estado social o Estado intervencionista (...).⁶⁶

Por tanto, el objeto de las normas constitucionales varía dependiendo del tipo de Estado del que se trate, en definitiva y como ya narramos, todas las constituciones habrán de regular el ejercicio y la organización del poder, estableciendo el tipo de Estado y la forma de su gobierno, sin embargo algunos tipos de Estado, en razón de su naturaleza convierten en materia constitucional, situaciones que en otros Estados se consideran de naturaleza civil, así por ejemplo en el Estado democrático social, es materia constitucional la protección de derechos laborales, la instauración de educación pública y un riguroso control sobre los agentes económicos del mercado.

Hasta aquí nuestro estudio del primer tema de este primer capítulo, en el que hemos abordado de manera sucinta los diversos posicionamientos de los teóricos de la Constitución, las líneas del pensamiento en las que se mueven y hemos articulado el que pretendemos sea un concepto científico de Constitución. Ahora pasaremos a estudiar las siguientes voces, en las cuales seremos aún más sucintos, en virtud que la visión general del marco teórico se encuentra contenida en el desarrollo del tema que concluimos.

I.2. Poder Constituyente

El siguiente vocablo que estudiaremos es el del Poder Constituyente, al respecto también encontramos entre los teóricos variadas acepciones del mismo, como la enunciada por Carl Schmitt:

Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política.⁶⁷

⁶⁶ De Otto, Ignacio, *op. cit.*, p. 42.

⁶⁷ Schmitt, Carl, *Óp. Cit.*, pp. 93 y 94.

Siguiendo la misma línea de estudio, podemos afirmar de nueva cuenta que la naturaleza del Poder Constituyente es política, por tanto, no encuentra fundamento en algún precepto normativo; sin embargo, a diferencia de la constitución normativa, el Poder Constituyente se da de *facto*, no puede haber elementos preestablecidos para su funcionamiento, sino que allí en donde el Soberano decide en consciencia el modo y forma de su propia existencia, se instaura por sí mismo el Poder Constituyente.

Una diferencia significativa que existe entre el Poder Constituyente y la Constitución es, que el primero sólo aparece cuando se toman las decisiones políticas fundamentales de forma consciente —es decir, cuando se redacta la Constitución normativa—, cuando el príncipe unilateralmente las toma o cuando el Pueblo reunido en Congreso las define. En cambio la Constitución existe en toda Unidad Política que bien puede permanecer de forma tácita, no necesita de una manifestación expresa para existir. Podríamos decir que el Poder Constituyente sólo aparece cuando se hace necesaria la manifestación expresa de la Constitución, es decir la constitución normativa a la que nos referimos en el tema anterior. También se diferencian por el hecho de que la Constitución, tanto sustancial como normativa, está viva y es vivida dentro del Estado y puede ser consultada en cualquier momento, ya sea en los artículos, ya sea por su interpretación; en cambio, el Poder Constituyente surge en un solo momento, en el momento que define o redefine a la Unidad Política y se agota en el mismo acto, no es pues, dable consultarlo o interpretarlo, porque ni vive ni puede ser vivido.

Para poder entender con mayor claridad este tema, debemos tener claros cinco conceptos: 1. Unidad Política, 2. Sujeto con quien se identifica la Unidad Política, 3. Poder Constituyente, 4. Titular del Poder Constituyente y 5. Factor real de poder: 1. La Unidad Política es la abstracción de la real y concreta existencia política de uno o varios sujetos; 2. El o los sujetos con quien se identifica la Unidad Política son precisamente quienes tienen consciencia de su real y concreta existencia política, pueden ser el rey, el Pueblo, el clero, etc.; 3. El Poder Constituyente es aquel que aparece para dar expresión normativa a la Constitución esencia, es decir, para redactar la Constitución normativa, existe en un solo momento, que es en el que se

define a la Unidad Política, allí el Poder Constituyente es la manifestación concreta del Soberano, puede ser una asamblea, un solo hombre, una corporación, un consejo, etc.; 4. El titular del Poder Constituyente es precisamente el sujeto o sujetos con quienes se identifica la Unidad Política, es decir, son el Soberano⁶⁸ en abstracto, o sea, el Pueblo, el rey, el clero, etc.; 5. factores reales de poder, quienes ejercen una fuerza real dentro de la Unidad Política, pero que por sí solos no son identificados con la Unidad Política, como el Ejército, los medios de comunicación, etc.

Verbigracia, en una democracia el Congreso constituyente (la simple reunión de las personas) es el Poder Constituyente y el Pueblo el titular de aquel. De igual manera en una monarquía absoluta el rey es el titular del Poder Constituyente, pudiendo el mismo expedir la Constitución normativa o designar a un consejo que lo haga, en ese caso el Consejo es el Poder Constituyente aunque el titular es el rey, sólo en los casos en que el sujeto con quien se identifica la Unidad Política está integrado de una persona, es posible que sea ella misma Poder Constituyente y titular del mismo, manifestación abstracta y concreta del Soberano al mismo tiempo.

Sobre el Poder Constituyente también se encuentra el concepto de Riccardo Guastini:

Se llama por el contrario “constituyente” al poder de instaurar una “primera constitución”.⁶⁹

La definición de Guastini está influenciada por el pensamiento kelseniano, en tanto que reconoce como Poder Constituyente sólo a aquel que instauró la primera Constitución histórica, es decir, aquella que no haya encontrado el fundamento de su validez en una Constitución anterior, sin embargo, como hemos señalado, las Constituciones sólo pueden ser legítimas cuando han sido decididas por un acto del Poder Constituyente y

⁶⁸ Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría general del estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 325-326.

⁶⁹ Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 40.

que éste no tiene límites ni fundamentos jurídicos, es decir, si con base en una antigua Constitución se establece que para reformar algún artículo de la Constitución ha de convocarse a una Asamblea Constituyente, esa asamblea puede no sólo modificar un artículo, sino el texto completo de la Constitución, en razón de que su real y concreta existencia política se lo permite. En resumen, toda Constitución normativa tiene el fundamento de su validez en el hecho de que haya sido decidida por el Poder Constituyente y no en ninguna otra Constitución anterior.⁷⁰

Al respecto del Poder Constituyente, Ignacio de Otto nos dice lo siguiente:

(...) el poder constituyente es el poder originario, prejurídico e ilimitado que corresponde a la colectividad, concebida como Nación o pueblo según las diversas construcciones (...)⁷¹

Del concepto que nos da el jurista español, coincidimos con los primeros tres adjetivos, es decir, que el Poder Constituyente es originario, prejurídico e ilimitado; sin embargo, la identificación con la Nación o con el Pueblo corresponde a la concepción del Poder Constituyente desde el Estado liberal-burgués o desde cualquiera otro en el que sea el Pueblo el titular de la Unidad Política y por ende el que habrá de decidir la Constitución en su calidad de Poder Constituyente.

Sobre las características del Poder Constituyente Covián Andrade explica:

En tanto fuerza soberana, el poder constituyente es originario, es decir, no proviene de ninguna norma que lo cree o lo autorice a actuar. Su condición de superioridad explica por sí misma su capacidad para decidir en el sentido que elija. Su naturaleza es política porque es una fuerza real que actúa y no un órgano facultado por las leyes para hacerlo y su capacidad de decisión es cualitativamente

⁷⁰ Aquí debemos señalar, que el proceso de revisión de la Constitución, lo que algunos han llamado “poder reformador”, se encuentra limitado y que de dichas reformas nunca debiera emanar una nueva Constitución.

⁷¹ De Otto, Ignacio, *op. cit.*, p. 53.

ilimitada, lo que equivale a decir que puede tomar las decisiones políticas fundamentales que él determine, sin sujeción a otro poder o fuerza real que lo condicione y puede cambiarlas si así lo decide.⁷²

Ahora bien, el Poder Constituyente puede recaer en una variedad de sujetos o en uno solo. A principio de las formaciones estatales modernas era el rey quien detentaba dicha voluntad política, pero con el devenir de los años, el Pueblo —burgués en esa época— quien había sido sólo un cúmulo de hombres reunidos sin conciencia política, comienza a conquistar espacios de poder, es así que, pasados los años la Unidad Política se identificó tanto con el rey, como con el Pueblo y finalmente el titular del Constituyente terminó siendo el Pueblo burgués.

El titular del Poder Constituyente puede estar integrado de uno o varios factores reales de poder, del número y de la clase de los que ahí estén reunidos, dependerá la estructura del Estado que se erige o se reforma. Cuando existe una pluralidad de factores reales de poder sus fuerzas se definirán ya sea de forma pacífica o violenta, al final sólo la correlación de fuerzas podrá determinar las decisiones políticas fundamentales, ya que todos los factores habrán de ceder en sus pretensiones para alcanzar el punto en el cual, un factor real de poder no pueda destruir al otro o sobrevivir sin él, es decir un punto de equilibrio.

Es necesario aclarar, que esta definición del Estado, sólo ocurre en este momento por el Poder Constituyente, jamás los órganos que de aquí deriven, por sí solos, contarán con la fuerza y legitimidad suficiente para modificar las decisiones políticas fundamentales. Para tal efecto, habrá que convocarse a otro Constituyente.

Por razones de espacio expondremos sólo lo concerniente a las peculiaridades del Pueblo en su calidad de titular del Poder Constituyente. Es así que el Pueblo en tanto que es consciente de su existencia política se hace detentor de la voluntad política con la fuerza suficiente para definir a la Unidad Política. Luego entonces, un Pueblo sin conciencia de su existencia

⁷² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.* pp. 69-70.

política no puede ser titular del Constituyente y no podría ser de otra manera porque el Pueblo existe como elemento subjetivo del Estado en todo momento, pero sólo existe como elemento definitorio del mismo cuando es en sí mismo la Unidad Política, por ejemplo, cuando Luis XIV afirmaba “El Estado soy yo” no decía nada descabellado, porque efectivamente la Unidad Política se identificaba con el rey. El Pueblo era un simple elemento subjetivo⁷³ de dicha Unidad, Francia era el rey y no sus vasallos, por eso cuando Francia son los franceses y no el rey, en ese punto el Pueblo se había hecho consciente de su existencia política.

Una de las principales desventajas del Pueblo como titular del Constituyente estriba en la carencia de especificidad sobre las decisiones políticas que pudiera tomar. Al no ser un órgano establecido u ordenado, se hace casi imposible determinar con exactitud la verdadera voluntad política del Pueblo⁷⁴. Esta desventaja se muestra con mayor claridad una vez agotado el Congreso Constituyente, cuando dentro de la vida constitucional del Estado se necesita la intervención del mismo. Sin embargo, basta con la aclamación o la rechifla, es decir, las situaciones de hecho que se aprecien, para poder conocer la voluntad política del Pueblo, basta un sí o no para consultar al titular del Poder Constituyente dentro del Estado. Aún con ésta consulta, no se está conociendo fehacientemente la voluntad del Soberano, ni puede considerarse a dicha consulta como un Poder Constituyente.

En resumen, el Poder Constituyente es la fuerza que se erige para definir o redefinir, sin ningún límite, a la Unidad Política, por medio de la redacción de la Constitución normativa, en este momento el Poder Constituyente es el Soberano en concreto, quien se organiza en un Congreso Constituyente, el cual acabada su tarea se agota en sí mismo. Su titular es el Soberano en abstracto, quien a su vez es el sujeto con quien se identifica la Unidad Política y que puede estar compuesto de una o varias personas y al mismo tiempo de uno o varios factores reales de poder.

⁷³ Cfr. González González, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 485-487.

⁷⁴ Cfr. Scmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 99-100.

I.3. Órganos Constituidos

Los Órganos Constituidos, determinados por el Poder Constituyente, serán los encargados de ejercer el poder, para que con su ejercicio se alcancen los fines planteados también en el mismo Constituyente.

Al respecto el Doctor Covián explica:

La denominación correcta de los “poderes públicos” es la de órganos constituidos. Se trata de cuerpos o elementos estructurales derivados de decisiones políticas fundamentales y por lo tanto, dependientes de lo que decida o determine el poder constituyente.⁷⁵

Para el funcionamiento del Estado, el Constituyente se pronuncia sobre la forma de su gobierno, dicho pronunciamiento puede ser una simple manifestación como “Es voluntad del pueblo constituirse como una República Presidencialista Federal”, hasta enunciaciones más elaborados que abarquen el diseño de los órganos de gobierno, su estructura, sus facultades, la forma en que habrán de integrarse y en general las directrices para su funcionamiento. En este sentido, es preferible que sea el Constituyente el que elabore todo el diseño constitucional de los órganos de gobierno para evitar interpretaciones erróneas de su voluntad que puedan llevar incluso a desvirtuar el verdadero sentido de su decisión.

Como bien señala el maestro Covián, en la doctrina clásica del Estado y aun en la reciente Teoría de la Constitución, se han llamado poderes a los órganos encargados de ejercer el poder dentro del Estado, siendo que un nombre más apropiado es el de Órganos Constituidos u órganos de gobierno. A simple vista pareciera ociosa o sin grandes diferencias un nombre del otro, pero resulta que esa diferenciación en realidad entraña conceptos más complejos. Al nombrarles órganos constituidos se puede explicar la naturaleza de los mismos, sus alcances y

⁷⁵ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 71.

sus límites, su realidad política y jurídica; en cambio, cuando se les ha denominado poderes, incluso los doctrinarios, han confundido la naturaleza, alcances y límites de dichos órganos, al grado de señalarlos como soberanos o sujetos que ejercen soberanía⁷⁶. Es el caso del Estado mexicano que en su Constitución señala “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”⁷⁷

Hasta aquí no hemos hablado de si serán varios los Órganos Constituidos o uno sólo, división de poderes; o sí las elecciones serán periódicas o será la sucesión dinástica el método para integrar al órgano de gobierno. Todas esas disertaciones dependerán del tipo de Estado y la forma de gobierno que el Constituyente decida.

Al respecto Carl Schmitt sostiene:

La distinción de poderes (...) Es el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado.⁷⁸

Originalmente, en la monarquía, existía un solo órgano de gobierno, que reunía para sí todos y tan variados atributos de poder, sin más ley que su propia voluntad, sin embargo cuando el Pueblo comenzó a tomar conciencia de su existencia política, dicho poder tuvo que ser consensado ante Consejos o Cortes y es precisamente, en este punto histórico en que se forma un nuevo órgano de gobierno encargado de validar la decisión del príncipe. Llegado el ascenso de los burgueses al poder se comenzó con la elaboración de la teoría de la división de poderes, con el fin de evitar el absolutismo, es así que con apoyo en la referida teoría se dio mayor causa a la proliferación de órganos de gobierno: El ejecutivo, legislativo y judicial fueron durante mucho tiempo la triada perfecta de un sistema de pesos y

⁷⁶ El Soberano es el sujeto con quien se identifica a la Unidad Política, es al mismo tiempo titular del Poder Constituyente y ejerce soberanía ya sea en su calidad de Poder Constituyente o al definir la Constitución esencia.

⁷⁷ CPEUM, 2014, art. 41.

⁷⁸ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 186.

contrapesos del Poder. Esa forma de dividir el poder, se retomaba en las provincias de los Estados, de forma que también los órganos de gobierno de las provincias son Órganos Constituidos, como los Ayuntamientos en los municipios. Ninguno de ellos (los órganos de gobierno) supeditados en jerarquía sino sólo limitados en competencia, subsistentes unos con los otros.

Como venimos explicando, en el Estado liberal-burgués la distinción de poderes es un elemento de su naturaleza, la misma implica una separación entre los órganos de gobierno en cuanto a sus competencias y también respecto de las personas que los integran siendo que quien forme parte de alguno de los Órganos Constituidos no puede formar parte de otro. No obstante, la distinción de poderes también entraña una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de los órganos diferenciados.⁷⁹

En la actualidad, se han añadido otros Órganos Constituidos a los tres clásicos, no debe confundirse con los órganos autónomos o auxiliares como la CNDH, BANXICO o TRIFE en el caso de México, porque las facultades que estas instituciones realizan bien pueden contenerse en alguno de los tres órganos conocidos. En el siglo XX, principalmente en los Estados europeos se añadió a la triada clásica un Tribunal Constitucional y en algunos casos un Tribunal de Cuentas, en virtud que las facultades de estos órganos no pueden —materialmente— ni deben contenerse en algún otro y han de ser considerados auténticos Órganos Constituidos.

En conclusión Los Órganos Constituidos son la estructura del gobierno de un Estado, son decididos por el Soberano ya sea en el Poder Constituyente, si existe Constitución normativa, o por el ejercicio consuetudinario del poder, son limitados, de naturaleza jurídica y sólo pueden ejercer sus facultades dentro del límite de sus competencias.

Para dejar claro las diferencias entre el Poder Constituyente y los Órganos Constituidos, enseguida se muestra un cuadro comparativo que

⁷⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 189.

aparece en la obra del Maestro Covián⁸⁰ y al que le he realizado ligeras modificaciones.

Poder Constituyente	Órganos Constituidos
Originario	Derivados
Su naturaleza y el fundamento de validez de sus decisiones son políticos.	Su naturaleza y el fundamento de validez de sus actos son jurídicos.
No sujeto a límites.	Sujetos a límites constitucionales y legal-secundarios.
Soberano en concreto.	Autónomos entre sí.

Cuadro 1.1 Diferencias entre Poder Constituyente y Órganos Constituidos.

I.4. Revisión de la Constitución

Como señalamos en el desarrollo del tema I.1. Constitución, el acuerdo político de los factores reales de poder puede variar con el tiempo, pues la correlación de fuerzas no permanece estática, sino que es fluctuante. Ahora bien, ese cambio no puede ser de un día para otro sino que sucede de forma gradual, lo que lleva a las constantes reformas a las normas constitucionales.

Las fluctuaciones en la correlación de fuerzas de los factores reales de poder que dan pie a reformas constitucionales, no pueden ser tan drásticas que alteren al tipo de Estado y la forma de gobierno, más bien son pequeñas discrepancias de cuestiones relativas al desarrollo de las estructuras descritas. Por ejemplo, en vías de revisión constitucional podría modificarse la forma de elección para la integración de alguno de los Órganos Constituidos del Estado, sin embargo no podría desaparecer a alguno de ellos o adicionar cualquier otro porque esas decisiones sólo pueden ser tomadas por el Poder Constituyente.

⁸⁰ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 72-73.

Cabe mencionar, que la revisión de la Constitución es un procedimiento aplicado para modificar, suprimir o adicionar cualquier norma constitucional, por el simple hecho de estar integrada al texto constitucional, sin importar que sean o no materialmente constitucionales. No obstante, como hemos explicado en el párrafo anterior, este procedimiento tiene sus límites al ser realizado por un órgano revisor o el conjunto de varios órganos de gobierno, sin que ello les atribuya las facultades del Poder Constituyente.

Los límites al procedimiento de revisión de la Constitución se explican por la naturaleza de los Órganos Constituidos. Supongamos que en México se intentara establecer una Monarquía Absoluta en vías de este procedimiento, en donde intervienen los cuerpos legislativos locales y el órgano legislativo federal ¿acaso podrían ellos mismos aprobar su disolución? no podrían, por lo que es evidente y lógico que el procedimiento de revisión no puede tener tan amplias facultades como las que tiene por sí mismo el Poder Constituyente.

Más allá de una simple disertación formal, el Constituyente puede modificar al Estado tanto y tan drásticamente como lo decida porque tiene la fuerza real para imponer esa voluntad, en cambio los Órganos Constituidos no pueden detentar esa fuerza por sí mismos a menos que estén legitimados de tal forma, en cuyo caso dejarán de ser Órganos Constituidos para fungir como un Constituyente auténtico, sin estar sujeto a los procedimientos formales que determina la Constitución hasta entonces vigente. Lo anterior no debe dar paso a que los órganos encargados de la revisión de la Constitución se atribuyan por sí mismos la legitimidad suficiente, más bien, deben provenir del hecho y la realidad, usualmente de movimientos políticos, sociales o armados que los legitimen y sustenten como un verdadero Constituyente. De darse esas condiciones, presenciáramos un caso atípico de Poder Constituyente, en el que un órgano previamente establecido se legitime de tal manera que pueda dictar una nueva Constitución.

Sobre la revisión constitucional en México, el Doctor Covián expresa lo siguiente:

(...) la expedición y la modificación de las leyes se realizan mediante un procedimiento legislativo *ordinario*, mientras que el que se aplica para revisar la constitución es *extraordinario*, por lo que cada uno debe tener sus propias estructuras normativas.⁸¹

Si bien es cierto que para el caso mexicano la revisión constitucional es un acto legislativo, no debemos olvidar que es el Poder Constituyente el que decide que órgano constituido realizará dicha revisión, el que puede variar según la forma de gobierno de la que se trate. Sin embargo, en el caso de que dicha facultad sea legislativa, debe existir un procedimiento distinto al que se ha señalado para la creación de las leyes ordinarias, por tanto deberá diseñarse un procedimiento legislativo diferente para la revisión constitucional.

Sobre los límites a la reforma a la Constitución, Riccardo Guastini nos dice:

Quando la Constitución impone límites sustanciales a las leyes de revisión, una ley de revisión puede ser inconstitucional por razones atinentes a su contenido; es inconstitucional toda ley que intente reformar precisamente esa parte de la Constitución que la Constitución misma prohíbe reformar.⁸²

En este caso, Guastini se refiere a los límites que marca la Constitución sustancial, cuyos casos, según él, abundan en las constituciones flexibles que carecen de límites expresos o formales a la revisión constitucional. Sin embargo al continuar la exposición de su idea, Guastini concluye que es posible derogar las cláusulas constitucionales que prohíben reformar tal o cual artículo, en virtud de que no existe otra norma que limite la derogación de dicha limitación, es decir, si “A” prohíbe reformar a “B”, no se puede reformar a “B” pero sí derogar a “A”, en virtud de que no existe una “C” que lo prohíba⁸³. Sin embargo ese razonamiento nos llevaría a

⁸¹ *ibidem*, pp. 77-78.

⁸² Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 57.

⁸³ *Cfr. Ibidem*, pp. 57-58.

una cascada improbable de normas limitativas y ociosas, y no tendría razón de ser las que se han denominado “cláusulas pétreas”.

También el Doctor Colautti cita a Jellinek, quien identifica y clasifica los límites al procedimiento reformador.

Jellinek distingue dos tipos de límites al poder reformador:

- a) Autónomos: es decir, límites internos que contiene la constitución originaria.
 - 1) Cláusulas pétreas: previsiones de la constitución originaria referidas a la inmutabilidad del contenido.
 - 2) Cláusulas procesales: previsiones de la constitución originaria referidas al procedimiento.
- b) Heterónomos: es decir, límites jurídicos externos a la constitución originaria.
 - 1) Pactos: (...)
 - 2) Tratados: (...).⁸⁴

Fuimos omisos en la transcripción de los límites heterónomos, porque consideramos que no existen tales. Como hemos narrado en todo el desarrollo del presente capítulo, la Unidad Política es la cúspide de la pirámide normativa e inmediatamente debajo la Constitución, por tanto, no existen límites externos ya sea para definir o redefinir a la Unidad Política por medio de las normas constitucionales. Por otro lado, la distinción de los límites autónomos enriquece nuestra exposición sobre los límites a la Revisión de la Constitución.

Para finalizar, es necesario precisar, que la Revisión de la Constitución no crea en ningún momento ningún tipo de *Poder Constituyente Derivado*⁸⁵ y mucho menos un *Poder Constituyente permanente*⁸⁶.

⁸⁴ Colautti, Carlos E., *Derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998, p. 43.

⁸⁵ Sobre la negación de un Poder Constituyente derivado *Cfr. Ibídem*, p. 42.

⁸⁶ Sobre la crítica a la tesis del Poder Constituyente permanente *Cfr. Covián Andrade, Miguel, op. cit.*, pp. 76-79.

En conclusión, la Revisión de la Constitución es un procedimiento instituido por el Poder Constituyente, para modificar, derogar o crear normas constitucionales encaminadas al desarrollo de la estructura del Estado, dicho procedimiento está limitado por las decisiones políticas fundamentales, por lo que en vías de reforma no puede cambiarse la Constitución esencia.

II. ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN EL MUNDO

En el presente capítulo haremos un breve estudio de Derecho Comparado, en el que analizaremos las constituciones normativas de ocho Estados, cinco de ellos latinoamericanos y los tres restantes europeos. Enunciaremos el tipo de Estado y la forma de gobierno de cada uno, e identificaremos la estructura de sus órganos legislativos así como las diversas facultades con que ellos cuentan, tanto políticas como legislativas o de protección a la constitución, si las hubiere. Lo anterior tiene como objetivo tomar las estructuras diseñadas en otros Estados que puedan ser aplicables al Estado mexicano, que coadyuven a alcanzar la gobernabilidad de hecho y de Derecho, al tiempo de que sean congruentes con el tipo de Estado democrático-social adoptado por México.

En el estudio que realizaremos de las facultades de los órganos legislativos, dejaremos de lado las facultades de legislación ordinaria y nos concentraremos sólo en las peculiaridades de ella. Omitiremos también lo concerniente a la autorregulación que los órganos legislativos o las partes que lo integran tienen sobre sí mismos, como la facultad de darse reglamentos o leyes para su propia organización interna, así como la facultad de fiscalización del Gobierno que en la mayoría de los casos se otorga a los órganos legislativos.

II.1. Bolivia

II.1.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

La Constitución normativa de Bolivia fue aprobada por la Asamblea Constituyente en el 2007, al texto aprobado le siguieron una serie de adecuaciones y modificaciones consensuadas con las fuerzas políticas del país y aprobadas en el Congreso Nacional en 2008, así finalmente en 2009 fue sujeta a un referéndum que le dio vigencia formal.

La novísima Constitución boliviana replantea al Estado boliviano, teniendo como eje de su estructura a las *naciones* indígenas, quienes gozan

de pleno reconocimiento a sus costumbres y las formas de su autogobierno, además de que el diseño constitucional facilita su inclusión en los órganos de gobierno. Lo anterior como resultado de un movimiento indigenista que llevo al actual Presidente Juan Evo Morales Ayma al poder, y quien fuera el promotor para la redacción de las nuevas normas constitucionales.

Respecto al tipo de Estado, en lo conducente el preámbulo de la nueva Constitución establece lo siguiente:

(...) Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el **Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario**, que integra y articula los propósitos de **avanzar hacia una Bolivia democrática**, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. (...) ⁸⁷ (Énfasis añadido)

También en la Primera Parte, Título I “Bases Fundamentales del Estado, Capítulo Primero “Modelo de Estado”, Artículo 1º de la Constitución se señala:

Artículo 1. Bolivia se constituye en un **Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario**, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. ⁸⁸

Sobre la forma de gobierno la Constitución boliviana nos dice:

Artículo 11. I. La República de Bolivia **adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria**, con equivalencia entre hombres y mujeres. ⁸⁹ (Énfasis añadido)

⁸⁷ *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*
<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>

⁸⁸ *ídem.*

⁸⁹ *ídem.*

De los artículos transcritos así como del párrafo respectivo del preámbulo de la Constitución boliviana, se desprende que Bolivia es un Estado democrático-social con forma de gobierno descentralizada, presidencialista y comunitaria. Podemos afirmar lo anterior en razón de que, aun cuando la Constitución señala al Estado como Unitario, lo que ello implica es una organización del poder en un solo gobierno central que para su funcionamiento descentraliza algunas facultades a los Departamentos autónomos. De la misma manera el texto constitucional señala a Bolivia con un tipo de Estado *comunitario* en realidad no se refiere al tipo de Estado sino a una forma de gobierno, que será precisamente el reconocimiento de los gobiernos indígenas, sus usos y sus costumbres.

Se refuerza lo anterior cuando dentro del propio texto de la Constitución (Artículo 11) se refiere a la *forma de gobierno* democrática participativa, representativa y *comunitaria*.

A lo largo de este trabajo, hemos sostenido que la democracia es un tipo de Estado y no una forma de gobierno, sin embargo cuando hablamos de democracia *directa*, democracia representativa y democracia *participativa*, estamos ante auténticas formas de gobierno, que precisamente indican el cómo habrá de desarrollarse el Estado. En el caso boliviano, al igual que otras democracias, el sistema *participativo* implica el uso de mecanismos de democracia semidirecta. En el Estado de Bolivia se reconocen la iniciativa legislativa ciudadana, la revocación de mandato y la consulta previa, en perfecta concordancia con las decisiones fundamentales tomadas por la Asamblea Constituyente.

II.1.2. Estructura del órgano legislativo

En la segunda parte de la Constitución, en el Título I “Órgano Legislativo”, Capítulo primero “Composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional”, se establece lo siguiente:

Artículo 145. La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano.⁹⁰

Como podemos apreciar de la transcripción realizada, el Estado boliviano concibe un órgano legislativo bicameral y manifiesta expresamente que es el único facultado para aprobar y sancionar leyes, por lo que se descarta el uso de facultades legislativas para el órgano ejecutivo.

II.1.3. Forma de elección.

Como en la mayoría de los países, al elegir a los gobernantes, existen una serie de restricciones de elegibilidad y elección. Bolivia no es la excepción, establece la restricción para los extranjeros, aunque permite el voto de bolivianos residentes fuera del país, la mayoría de edad para elección y en general, estar en pleno goce de sus derechos políticos.

Un elemento importante del sistema boliviano, son las causales de suspensión de los derechos políticos, que son tres: Por tomar armas y prestar servicios en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra; *por defraudación de recursos públicos* y por traición a la patria (Artículo 28), las mismas causales se aplican para la suspensión de la ciudadanía. Consideramos que la segunda causal es un gran avance en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pues va más allá de una simple inhabilitación del cargo, en virtud de que se suspenden tanto los derechos de elección como de elegibilidad.

Luego entonces, basta con tener pleno goce de los derechos políticos y de la ciudadanía para satisfacer la elegibilidad y elección, no existiendo mayor requisito para integrar al órgano legislativo que una residencia de al menos dos años en la circunscripción correspondiente y hablar dos idiomas oficiales (Artículo 234).⁹¹ Especial atención merece el hecho de que no existe

⁹⁰ *Ídem*

⁹¹ Esta medida entrará en vigor hasta 2016, es un mecanismo previsto en la Constitución que facilita la inclusión de las naciones indígenas a los órganos de gobierno.

restricción o requisito de edad (más que el de la mayoría de edad), esta innovación, menos estricta, genera inclusión de las bases populares en la toma de decisiones y por ende, un mayor involucramiento y participación en los órganos de gobierno.

La duración en el cargo es de cinco años tanto para Diputados como para Senadores y pueden ser reelectos una sola vez de manera continua (Artículo 156).

A. De la Cámara de Diputados

La Constitución establece que la cámara baja se integrará de 130 Diputados, electos de forma mixta por el sistema de mayoría y el sistema plurinominal. No obstante, en la vía de los hechos no existe una mitad estricta, en atención a dos causas, la primera porque la constitución también establece un reparto equitativo de escaños por Departamento, de manera que si el número es impar se preferirá los escaños uninominales, es decir, si al departamento de La Paz le corresponden 29 escaños 14 serán de asignación plurinominal y 15 uninominales, la segunda porque la ley electoral prevé mecanismos correctivos para la elección proporcional, de modo que se privilegian los escaños uninominales, es decir, que si a una fuerza política, en razón de los votos obtenidos le correspondieren 43 escaños, se restan las obtenidas por vía uninominal y las restantes se le asignarán por la vía plurinominal hasta cubrir su cuota, pero si en el mismo ejemplo, esa fuerza política obtuvo 50 escaños por vía uninominal, las 7 sobrantes, se restarán de la asignación proporcional a las fuerzas políticas con menor votos obtenidos⁹².

La Constitución boliviana incorpora la creación de distritos electorales *ad hoc*⁹³ (circunscripciones especiales) a fin de que las naciones indígenas encuentren espacios de representación en el órgano legislativo, es decir,

⁹² Cfr. Sistema electoral. <http://www.gobernabilidad.org.bo/conceptos-constitucionales/sistema-electoral>.

⁹³ Sobre distritos electorales sesgados o *ad hoc*, Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniera constitucional comparada*, 3ª Ed., México, FCE, 2003, p. 34-36.

que se limita un distrito en razón de la densidad de la población indígena para que de aquel salga un Diputado de esa nación. Dichos distritos especiales se limitan a un departamento, no pudiendo abarcar algún otro (Artículo 146, fracción VII).

B. De la Cámara de Senadores

El Senado se integra de 36 Senadores, cuatro por cada departamento y son electos a través del sistema proporcional (Artículo 148). Aunque no aparece de forma expresa, se deja ver que la Cámara de Diputados tiene una representación popular, en cambio, la de Senadores es una representación de los departamentos, ello en atención a la forma de su elección. En este sentido, existe una *antinomia* en la Constitución, pues aunque se deja ver la representatividad departamental en el Senado, la forma de elección invariablemente tiene como resultado una representación partidista y en el mejor de los casos popular.

II.1.4. Facultades de la Asamblea Legislativa Plurinacional y de las partes que la integran.

Como mencionábamos arriba, la Asamblea Nacional es el único órgano facultado para legislar sobre las materias que son competencia del gobierno central, dicha competencia se delimita en la tercera parte, Título I “Organización territorial del Estado”, Capítulo octavo “Distribución de competencias”. La Constitución es muy específica en cuanto a las competencias de los gobiernos y señala cuatro clases, a saber: 1. Privativas, reservadas al gobierno central; 2. Exclusivas, reservadas a determinado nivel de gobierno, las facultades reglamentaria y ejecutiva de este tipo pueden delegarse, no así las legislativas; 3. Concurrentes, la legislación corresponde al gobierno central, pero los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva; y 4. Compartidas, en las que el gobierno central (Asamblea Legislativa Plurinacional) emite una ley básica y los departamentos, las leyes de desarrollo. También corresponderá a aquellos su reglamentación y ejecución (Artículo 297).

A. De la Asamblea Legislativa Plurinacional

Explicado lo anterior, la Asamblea tiene facultades legislativas sobre todas las materias que son competencia del gobierno central, en cualquiera de las modalidades arriba mencionadas —dichas materias, dada la naturaleza descentralizada del Estado, corresponden, entre otras, al Comercio Exterior, Régimen Aduanero, Política Monetaria, etc.—. Una especial mención merece el hecho de que la codificación tanto sustantiva como adjetiva en las materias ordinarias (familiar, civil, penal, tributaria, laboral, comercial, minería y electoral) se encuentra reservada al gobierno central (Artículo 298, fracción I, 21), a diferencia de México en que la mayoría de esas facultades se otorga a los estados.

Sumadas a las facultades de legislación ordinaria, en las que no haremos mayor ahondamiento por no ser relevantes para este estudio, la Constitución normativa de Bolivia señala en su artículo 158 un cúmulo de facultades correspondientes al principio de distribución de competencias (*separación de poderes*) como un sistema de pesos y contrapesos al órgano ejecutivo, así tenemos que, la Asamblea: 1. Elige a seis miembros del Órgano Electoral Plurinacional, por dos tercios de votos de sus miembros presentes; 2. Preselecciona a los candidatos para integrar al Tribunal Constitucional Plurinacional, al Tribunal Supremo de Justicia, al Tribunal Agroambiental y al Consejo de la Magistratura; 3. Aprueba el plan de desarrollo económico presentado por el órgano ejecutivo; 4. Aprueba leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos de crédito público; 5. Decide las medidas económicas imprescindibles en caso de necesidad pública; 6. Aprueba la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado; 7. Aprueba el Presupuesto General del Estado; 8. Aprueba los contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas, firmados por el órgano ejecutivo; 9. Aprueba la enajenación de bienes del dominio público del Estado; 10. Ratifica los tratados internacionales; 11. Controla y fiscaliza a los órganos de gobierno, las instituciones públicas, las empresas públicas, las empresas de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Gobierno; 12. Interpela y censura con efectos de destitución a los Ministros de Estado; 13. Autoriza la entrada y transito temporal de

fuerzas militares extranjeras, así como la salida de tropas y armamento bélico; 14. Designa al Fiscal General y al Defensor del Pueblo; y 15. Aprueba los estados de excepción.

De una simple lectura de las facultades de la Asamblea Nacional podemos afirmar que el órgano ejecutivo encuentra una serie de correctivos que evitan la concentración de poder en un solo órgano y que algunos podrían considerarlo hasta *semipresidencialismo*, término que es confuso e impreciso⁹⁴, por tanto la forma correcta de referirnos a este tipo de estructuras es un presidencialismo con correctivos parlamentarios.

B. De la Cámara de Diputados

La Constitución faculta a la Cámara de Diputados para: 1. Iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado, del plan de desarrollo, de la contratación de empréstitos, así como de las leyes en materia tributaria y de crédito público, es decir que para estos efectos la Cámara baja será la de origen y la alta la revisora; 2. Aprobar en cada legislatura el número de militares en activo; 3. Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Consejo de la Magistratura por delitos que hayan cometido; 4. Proponer ternas al Presidente para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales; y 5. Preseleccionar a los postulantes al Consejo de la Magistratura y remitir al órgano electoral la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización del proceso electoral (Artículo 159).

C. De la Cámara de Senadores

En tanto, el artículo 160 otorga las siguientes facultades al Senado: 1. Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal supremo, del Tribunal Agroambiental y del Consejo de la Magistratura por delitos durante sus funciones; 2. Ratificar ascensos de las

⁹⁴ Sobre la crítica a los términos semipresidencialismo y semiparlamentarismo véase Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado social?*, México, CEDIPC, 2008, p. 157.

fuerzas armadas a propuesta del órgano ejecutivo; y 3. Aprobar el nombramiento de embajadores y Ministros plenipotenciarios.

D. El procedimiento legislativo

Los sujetos facultados de iniciativa legislativa son tanto Diputados como Senadores, el Presidente, los ciudadanos, el Tribunal Supremo, por lo que respecta a iniciativas relacionadas con la impartición de justicia, y los gobiernos autónomos de las entidades territoriales (Artículo 162). Cabe hacer mención que en algunas materias, las iniciativas se encuentran reservadas para el Presidente, como las que versen sobre materia tributaria y el Presupuesto General del Estado (Artículo 158, fracción I, 11 y 23).

En general el procedimiento legislativo es muy simple, la Cámara de Senadores será cámara de origen cuando se discutan iniciativas propuestas por los Senadores y cuando las iniciativas versen sobre descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, para todas las demás lo será la Cámara baja. Toda iniciativa se turna a las respectivas comisiones para su discusión, posteriormente se somete a consideración en la plenaria de la cámara, donde se aprobara por mayoría absoluta de los miembros presentes.

Aprobado el proyecto, se turna a la cámara revisora, quien si lo aprueba lo remitirá al Ejecutivo. En caso de hacer enmiendas o modificaciones tendrán que ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara de origen, si no llegasen a un acuerdo se discutirá en el pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional bajo el mismo criterio de votación. Aprobado el proyecto se enviará al ejecutivo.

El Presidente tiene facultad de veto sobre el proyecto, mismo que se supera por la mayoría absoluta de la Asamblea, en cuyo caso la Ley será promulgada por el Presidente de la Asamblea.

La Constitución prevé que la ley determine los plazos que regirán al proceso legislativo, de forma que se limita a enunciar que en el caso de que el Presidente no se pronunciara sobre el proyecto de ley en el plazo establecido será promulgada por él mismo y si no lo hiciera lo hará el Presidente de la Asamblea.

Para el caso de reformas parciales a la Constitución su discusión y aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional y necesitará del voto calificado de dos terceras partes de los miembros presentes. A toda reforma parcial le seguirá un referéndum constitucional. El órgano legislativo no puede emprender reformas totales o que alteren los elementos del Estado, en cuyo caso habrá de convocarse a una Asamblea Constituyente originaria y la reforma que de ahí emane también habrá de someterse a referéndum.

E. Límites a las facultades del órgano legislativo

Como acabamos de mencionar, la Asamblea Legislativa no puede modificar las decisiones políticas fundamentales establecidas en las normas constitucionales.

Al igual que otros Estados, Bolivia establece la prohibición de desempeñar dos o más cargos públicos simultáneamente, actuar cuando exista conflicto de interés, nombrar en la función pública a personas con parentesco hasta el cuarto grado y de afinidad hasta el segundo. Y en general restricciones para todas las personas vinculadas directamente con empresas, entidades o sociedades que tengan relación contractual con el Estado (Artículos 236, 238 y 239). Es decir, se establece un mecanismo de prevención de los conflictos de interés. Regulación que es nula en México.

Otra restricción para Diputados y Senadores es que no pueden desempeñar otras funciones públicas, con excepción de la docencia universitaria (Artículo 150). Otro elemento peculiar, es la ausencia de licencias y suplencias temporales del cargo, por tanto, si un Asambleísta se separa de su cargo, lo hará de forma definitiva.

En resumen, Bolivia es un Estado democrático-social, que tiene por forma de gobierno una República descentralizada, comunitaria y presidencialista con correctivos parlamentarios. Su órgano legislativo es bicameral, aunque con una marcada tendencia a la toma de decisiones en sesión conjunta, incorpora un sistema de restricciones de elegibilidad para evitar el conflicto de intereses, no permite la licencia de los Asambleístas para evitar que ocupen otras funciones. Su Constitución prevé la pérdida de derechos políticos y de la ciudadanía por la defraudación de recursos

públicos. Sólo se requiere la mayoría de edad para ocupar algún escaño. La cámara baja se elige mediante un sistema mixto (uninominal y plurinominal) mientras que el Senado se elige enteramente por vía proporcional.

Por cuanto hace al órgano legislativo, la Asamblea Legislativa Plurinacional mantiene el grueso de las facultades de control político del órgano ejecutivo y en segundo término la Cámara de Diputados. La propuesta boliviana sintetiza los mecanismos de control enfocándolos en un solo órgano, lo que, al parecer, hace más efectivo y eficaz el control del poder.

II.2. Brasil

II.2.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

La Constitución normativa de Brasil, oficialmente República Federativa de Brasil, fue promulgada en el año de 1988 tras el periodo de la dictadura sufrida por aquel país. En el preámbulo de la misma se establece lo siguiente:

Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para **instituir un Estado Democrático**, destinado a **asegurar el ejercicio de los derechos sociales** e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin perjuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias, promulgamos, bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución de la República Federativa de Brasil.⁹⁵ (Énfasis añadido)

Por otro lado el artículo 1º en su parte conducente dice lo siguiente:

⁹⁵ *Constitución de la República Federativa de Brasil*, trad. Antonio López Díaz y César García Novoa, UNAM, FCE, México, 1994, p. 7.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1875/2.pdf>

Artículo 1º. **La República Federativa** de Brasil, formada por la **unión indisoluble de los Estados, Municipios y del Distrito Federal**, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: (...).⁹⁶ (Énfasis añadido)

De igual manera el artículo 2º señala:

Artículo 2º. **Son poderes de la Unión, independientes** y armónicos entre sí, el Legislativo, **el Ejecutivo** y el Judicial.⁹⁷ (Énfasis añadido)

De las transcripciones realizadas, correspondientes al preámbulo y a dos de los cuatro artículos del Título I, “De los principios fundamentales”, de la Constitución de Brasil, se desprende que el Pueblo brasileño decidió adoptar un tipo de Estado democrático-social de Derecho y como forma de gobierno una República Federativa⁹⁸ presidencialista⁹⁹, es así que toda la estructura del gobierno y las directrices que se fijan en la Constitución

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ Para este estudio y los subsecuentes precisamos que el sistema federal es una forma de gobierno, aun cuando en la teoría clásica los adjetivos Federal y Unitario o simple y complejo se tomaban como formas de Estado, para ésta tesis las consideraremos formas de gobierno en razón de que ellas entrañan *per se* una organización del gobierno, es así que en una Federación siempre existirá un gobierno central (Federal) y a su vez gobiernos locales sin ninguna relación jerárquica, sino estrictamente competencial, en cambio en el Estado Unitario puede existir la misma organización del gobierno sin que por ello deje de ser un Estado Unitario o mantener un gobierno central con estructuras de gobierno locales con relación jerárquica con el gobierno Central. O sea, para este estudio consideraremos la *forma de gobierno descentralizada* como aquella organización del gobierno inherente a la Federación, pero que también se puede presentar en los Estados Unitarios.

⁹⁹ Como podemos observar en el texto constitucional no se enuncia de forma expresa que la forma de gobierno es presidencialista, sin embargo en oposición al parlamentarismo en el que la autonomía entre el ejecutivo y el parlamento es muy poca y en ocasiones nula aquí se señala la *independencia* entre los *poderes* de la Unión o mejor dicho la autonomía entre los órganos del gobierno central, por tanto se entiende una forma de gobierno presidencialista.

normativa habrán de ser congruentes con estas *decisiones políticas fundamentales*.

II.2.2. Estructura del órgano legislativo

En el Título IV, “De la organización de los poderes”, en su capítulo I, “Del Poder Legislativo”, se establece la estructura que tendrá el órgano legislativo central. El artículo 44 establece lo siguiente:

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

Parágrafo único. Cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.¹⁰⁰

Como podemos apreciar el órgano legislativo en Brasil se denomina Congreso Nacional integrado por una Cámara de Diputados y por el Senado Federal. En el texto de la Constitución (Artículos 45 y 46) se establece que los Diputados son representantes del Pueblo, en cambio los Senadores son representantes de los *Estados* y del Distrito Federal. En el caso de Brasil, se reconocen *Territorios* que no tienen representación en el Senado, pero su pueblo si se representa en la Cámara de Diputados.

II.2.3. Forma de elección

En el Título II, “De los derechos y garantías fundamentales, Capítulo IV, “De los Derechos Políticos”, se establece lo siguiente:

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

- I. plebiscito;
- II. *referéndum*;
- III. iniciativa popular (...).¹⁰¹

¹⁰⁰ *Constitución de la República Federativa de Brasil, op. cit., p. 38.*

¹⁰¹ *Constitución de la República Federativa de Brasil, op. cit., p. 18.*

Como afirmamos al inicio de este estudio, al ser un Estado democrático-social las estructuras de gobierno deben ser congruentes con el mismo, tal como lo evidencia la transcripción del artículo 14. En el caso de Brasil, reconoce los mecanismos de democracia semidirecta y el voto directo, es decir, que no existen intermediarios, como pudiera ser el caso de los colegios electorales, para la elección de los funcionarios de los órganos de gobierno.

Una característica importante en su sistema de elección es la obligatoriedad del voto y alistamiento electoral para los mayores de dieciocho años, y facultativos para los analfabetos, mayores de setenta años, y mayores de dieciséis y menores de dieciocho años. Al igual que en muchos países, no gozan de estos derechos los extranjeros ni los reclutados en el servicio militar.

De igual forma se establecen restricciones de elegibilidad, de forma que no pueden ser votados: los analfabetos; los no susceptibles de alistamiento electoral; el Presidente de la República, los Gobernadores de Estado y del Distrito Federal y los Prefectos a menos que hayan renunciado hasta seis meses antes de la elección; el cónyuge y los parientes consanguíneos o afines hasta el segundo grado o por adopción, del Presidente de la República, del Gobernador de Estado o Territorio, del Distrito Federal, del Prefecto o de quien los haya sustituido dentro de los seis meses anteriores a la elección —salvo si ya era titular de mandato de elección popular y candidato a la reelección— y los militares en activo.

En congruencia con el Estado democrático-social, la Constitución brasileña establece en su artículo 14, 9º, lo siguiente:

Artículo 14... 9º Una Ley complementaria establecerá otros casos de inelegibilidad y los plazos de su cesación a fin de proteger la probidad administrativa, la moralidad para el ejercicio del mandato, considerada la vida anterior del candidato y la normalidad y legitimidad de las elecciones **contra la**

influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de una función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta.¹⁰² (Énfasis añadido)

Las restricciones de elegibilidad señaladas por el diseño brasileño de su órgano legislativo, parecen, al menos en la teoría, un eficiente mecanismo de seguridad para proteger a la Constitución y a la voluntad política del Pueblo ante la influencia del poder económico, militar o extranjero. Considerar inelegibles a los analfabetos, resulta de igual manera una medida que, en vez de antidemocrática, refuerza dicho principio, en el entendido de que el criterio del analfabeto es fácilmente viciado y por ende, no puede expresar la verdadera voluntad popular.

El texto original de 1988 restringía la reelección del Presidente de la República, Gobernadores y Prefectos de forma que no podían volver a contender para el periodo subsecuente, sin embargo no se pronunciaba sobre las reelecciones en periodos alternados o no subsecuentes. Por medio de una enmienda constitucional del 04 de Junio de 1997, dicha disposición permitió la reelección para un único periodo subsecuente de dichos funcionarios¹⁰³. De tal forma que quedan excluidos para la reelección de cualquier tipo los Senadores y Diputados federales.

Igual de importante es mencionar que el capítulo V, “De los Partidos Políticos”, del Título II, en su artículo 17 prevé el registro de los estatutos de los partidos ante el Tribunal Superior Electoral, esta disposición la retomaremos y desarrollaremos más adelante en el siguiente capítulo de esta tesis.

A. De la Cámara de Diputados

Para ser elegible como Diputado Federal se requiere: la edad de veintiún años, tener la nacionalidad brasileña, en pleno ejercicio de los

¹⁰² *Constitución de la República Federativa de Brasil*, texto reformado por enmienda constitucional de revisión el 07 de Junio de 1994.
http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_26.02.2015/art_14_.shtm

¹⁰³ Cfr. EMC-016 de 04/06/1997, Artículo 14, parágrafo 5º.
http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_04.06.1997/art_14_.asp

derechos políticos, tener el alistamiento electoral, tener domicilio en la circunscripción y estar afiliado a un partido político (Artículo 14). El requisito de afiliación partidaria, descarta la posibilidad de candidaturas independientes.

Los Diputados Federales son elegidos por el sistema proporcional con lista de partidos, mediante una fórmula de cociente electoral simple. Las *unidades de la Federación* (Provincias o Estados) tendrán al menos ocho Diputados y no más de setenta y los Territorios únicamente cuatro. La Constitución otorga la facultad de decretar el número total de Diputados al órgano legislativo por medio de una Ley (Artículo 45), la cual establece 513 curules.

La duración en el cargo corresponde con la legislatura, es decir, cuatro años.

B. Del Senado Federal

Para ser elegible como Senador se requiere: la edad de treinta y cinco años, tener la nacionalidad brasileña, gozar del pleno ejercicio de los derechos políticos, tener el alistamiento electoral, tener domicilio en la circunscripción y estar afiliado a un partido político (Artículo 14).

Los Senadores son electos por el principio de mayoría relativa, cada estado y el distrito federal eligen tres Senadores con dos suplentes cada uno (Artículo 46). Los Territorios no tienen representación.

La duración en el cargo es de ocho años. El Senado se renueva en cada legislatura, es decir, cada cuatro años de forma alternada entre uno y dos tercios sucesivamente (Artículo 46). Dado que Brasil se integra de 26 estados y un distrito federal el Senado cuenta con 81 curules.

II.2.4. Facultades del Congreso Nacional y de las partes que lo integran.

La Constitución Brasileña dedica un artículo con veinticinco fracciones para establecer la competencia del gobierno federal diferenciando expresamente de la competencia de los gobiernos locales (artículo 21) y además puntualiza en otras veintinueve fracciones la competencia legislativa

del Congreso Nacional (artículo 22). Estas facultades legislativas son ordinarias, es decir en ellas no se encuentra ninguna correspondiente a medios de defensa de la Constitución o de control de la constitucionalidad, sino a la regulación de los actos entre los gobernados; entre los gobernados y el gobierno; y de las estructuras gubernamentales.

Brasil distingue las facultades legislativas coincidentes o *comunes* de las facultades concurrentes en los artículos 23 y 24, las primeras son aquellas en las que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales habrán de coordinarse para regular algún acto específico. En cambio en las segundas, el gobierno federal regulará de manera general alguna materia en tanto el gobierno local no establezca puntalmente su legislación respectiva.

A. Del Congreso Nacional

Sobre las facultades del Congreso Nacional la Constitución señala en la sección II, “De las atribuciones del Congreso Nacional”, del Capítulo I, “Del Poder Legislativo”, del Título IV, “De la Organización de los Poderes”, lo siguiente:

Artículo 48. Cabe al Congreso Nacional, con la sanción del Presidente de la República, no exigiéndose ésta para lo especificado en los artículos 49, 51 y 52, disponer sobre las materias de competencia de la Unión, especialmente sobre: (...)¹⁰⁴

Por tanto, como explicamos al inicio de este subtema, el Congreso Nacional tiene facultades para legislar sobre las materias competentes a la Unión, es decir las establecidas en los artículos 21, 22, y con sus debidas restricciones, las contenidas en los artículos 23 y 24, que son en general materias referentes a legislación ordinaria, como Educación, Salud, Trabajo, Telecomunicaciones y transportes, Navegación, Moneda, etc. No obstante ello, el mismo artículo 48 señala con precisión otras facultades legislativas, entre las que se vuelven a incluir materias referentes a legislación ordinaria,

¹⁰⁴ Constitución de la República Federativa de Brasil, *op. cit.*, p. 38.

pero también en materia de protección a la Constitución. Serán estas últimas en las que nos enfocaremos en este apartado.

Se incluyen entre sus facultades las referentes a: el sistema tributario sobre recaudación y distribución; al presupuesto anual; a la deuda pública; la fijación y modificación de militares activos, y la transferencia temporal de la sede del gobierno federal. Todas las anteriores son contrapesos al órgano ejecutivo y límites también al poder militar.

Por otro lado, el artículo 49 señala competencia exclusiva del Congreso Nacional para: resolver definitivamente sobre tratados internacionales que comprometan el patrimonio nacional, para los demás bastará su refrendo (artículo 84, fracción VIII); dar autorización al Presidente de la República para declarar la guerra, hacer la paz y permitir el tránsito de fuerzas extranjeras; autorizar las ausencias del país del Presidente; aprobar el estado de defensa y la intervención federal; autorizar el estado de sitio o suspender cualquiera de ellos; suspender la delegación legislativa al Presidente; fijar la remuneración igual para Senadores y Diputados de la siguiente legislatura y en cada ejercicio financiero, la del Presidente y los Ministros de Estado; juzgar las cuentas rendidas por el Presidente; fiscalizar y controlar directamente o por cualquiera de sus cámaras los actos del Poder Ejecutivo; elegir dos tercios del Tribunal de Cuentas; autorizar referéndums y convocar plebiscitos; aprobar previamente la enajenación o concesión de tierras públicas con superficie superior a dos mil quinientas hectáreas; convocar a los Ministros para que rindan informe sobre asunto previamente determinado; y dirigir peticiones escritas de información a los Ministros de Estado.

Las facultades anteriores se ejercerán de manera conjunta o por cada una de las cámaras, si son facultades legislativas habrán de seguir el proceso legislativo en el que invariablemente intervienen tanto la Cámara de los Diputados como el Senado Federal, en cambio las facultades de protección a la Constitución —control de la constitucionalidad y/o contrapeso al órgano ejecutivo (distribución de competencias)— se realizarán indistintamente ya sea por alguna de las cámaras o de manera conjunta. A diferencia de México, en la aprobación del presupuesto de egresos intervienen ambas cámaras.

B. De la Cámara de los Diputados

Las competencias excluyentes de la Cámara baja corresponden a: autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, y elegir a dos de los seis miembros del Consejo de la República (Artículo 51).

C. Del Senado Federal

Las competencias excluyentes de la Cámara alta corresponden a: procesar y juzgar al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador de la República y al Abogado General de la Unión por los delitos de responsabilidad y conexos, limitándose la condena, que será acordada por dos tercios del Senado, a la pérdida del cargo con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública; aprobar previamente y por voto secreto, la selección de magistrados, Ministros del Tribunal de Cuentas indicados por el Presidente, Gobernador de Territorio, Presidente y Directores del Banco Central, Procurador General de la República y Titulares de otros cargos que la ley determine; aprobar la selección de jefes de misión diplomática; autorizar operaciones exteriores de naturaleza financiera; fijar los límites de la deuda pública y los límites y condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y demás entidades del Poder Público federal; suspender las leyes declaradas inconstitucionales; aprobar la exoneración de oficio del Procurador General de la República; y elegir a dos de los seis miembros del Consejo de la República.

Como se puede apreciar, las facultades privativas de cada una de las cámaras no son de materia propiamente legislativa, sino de contrapeso que garantiza la distinción de poderes y los medios de control del poder político. Especial atención merece el hecho de que el Presidente puede ser imputado por los delitos de responsabilidad, una característica bastante útil para este medio de defensa de la Constitución, en el que generalmente dicho mandatario queda excluido. Igual atención merece la facultad excluyente del Senado para aprobar la designación de los funcionarios arriba descritos, así

como para fijar los montos de la deuda sin intervención de la Cámara baja. Lo anterior deja ver una sobrecarga de facultades para el Senado, que no se justifican con la naturaleza de su representatividad, es decir, al ser representantes de las unidades integrantes de la Federación.

Aunque no es parte del órgano legislativo, Brasil incorpora un Consejo de la República como el órgano consultivo del Presidente, que ha de pronunciarse forzosamente sobre algunas materias y a petición del Presidente en otras. De igual manera prevé un Consejo de Defensa Nacional para consultar asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático. En ambos consejos, el Presidente de cada cámara es integrante.

D. El procedimiento legislativo

En el título IV, “De la Organización de los Poderes”, Capítulo I, “Del Poder Legislativo”, Sección VIII, “Del Proceso Legislativo”, se establecen en realidad diferentes procesos llevados a cabo por el Congreso Nacional y las leyes o actos que ellos elaboran o aprueban, a saber: I. Enmiendas a la Constitución; II. Leyes complementarias; III. Leyes ordinarias; IV. Leyes delegadas; V. Medidas provisionales; VI. Decretos legislativos; y VII. Resoluciones (Artículo 59).

(I) Como resultado de la Revisión a la Constitución se obtienen enmiendas a la Constitución, las cuales modifican, suprimen o añaden a las normas constitucionales. Están facultados para esta iniciativa: un tercio de los miembros de alguna de las Cámaras; el Presidente de la República; y mas de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, mediante votación de mayoría relativa de sus miembros. No se permite la enmienda mientras subsista el estado de excepción. La iniciativa se discute y vota en cada Cámara dos veces, considerándose aprobada si en ambas obtiene tres quintos de los votos de los miembros respectivos.

La Constitución normativa de Brasil, prevé cláusulas pétreas, que dejan fuera de la enmienda determinadas materias o principios como el tipo de Estado, el voto directo y periódico, la distribución de competencias y los derechos y garantías individuales.

(II y III) La actividad original y ordinaria del órgano legislativo es la creación de leyes ordinarias y complementarias, su iniciativa corresponde a: cualquier miembro del Congreso Nacional; cualquiera de sus cámaras; al Presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal, a los Tribunales Superiores, al Procurador General de la República, y a los ciudadanos. Aquí se prevé un cúmulo de materias reservadas al Presidente de la República para su iniciativa, referentes a la milicia y en general a la organización de la administración pública. La iniciativa popular tiene que dirigirse a la Cámara de Diputados, mediante un proyecto de ley, suscrito por el uno por ciento del electorado nacional distribuido en cinco estados, en cada uno con al menos tres décimas por ciento de los electores locales.

(IV, V y VI) Por otro lado, las leyes delegadas, las medidas provisionales y los decretos legislativos son una serie de facultades con las que cuenta el Presidente de la República para legislar, con autorización del Congreso o por la urgencia y necesidad de tomar tales medidas. Estos instrumentos son bastante cuestionables e inclusive antidemocráticos, ya que trasgreden la distribución de competencias, en virtud de la cual, no deberían concentrarse facultades de diversa naturaleza en un solo órgano de gobierno.

(VII) En cuanto a las resoluciones como resultado del proceso legislativo, son todas aquellas en las que el órgano legislativo o alguna de sus cámaras toma, pero que no entrañan un acto materialmente legislativo. La aprobación de los Ministros, la procedencia y sanción del procesamiento de los funcionarios son ejemplos de ellas.

Las iniciativas excluyentes con las que cuenta el Presidente de la República, así como las realizadas por el Supremo Tribunal Federal y los Tribunales Superiores se inician en la cámara baja. Los proyectos son aprobados por mayoría absoluta, salvo las excepciones previstas en las normas constitucionales, se envían a la cámara revisora quien puede aprobarla, rechazarla o reenviarla a la cámara de origen para modificaciones, en caso de aprobación se envía al Presidente de la República quien puede vetarla total o parcialmente, el veto se supera por mayoría absoluta en ambas cámaras, en cuyo caso se reenviará al Presidente para su promulgación dentro de las siguientes cuarenta y ocho

horas, si el Presidente de la República no lo hiciere, lo hará el Presidente del Senado.

E. Límites a las facultades del órgano legislativo

Una disposición relevante dentro de las normas constitucionales de Brasil, son los límites a las facultades legislativas, como el caso de la señalada por el artículo 16, que establece que toda ley que altere el proceso electoral entrará en vigor un año después, también las cláusulas pétreas que arriba enunciamos forman parte de estas limitaciones.

También existen limitaciones subjetivas para los Senadores y Diputados, las que conforman un sistema preventivo de los conflictos de interés. Por tanto se les prohíben las relaciones de supra-subordinación (cargos de empleo, administración, funcionario) con empresas estatales o privadas que puedan ser sujetas de beneficio por licitaciones, concesiones y en general, de algún favor derivado de contratos celebrados con las instituciones públicas.

En resumen, la República Federativa de Brasil es un Estado democrático-social, que adopta por forma de gobierno una República Federal Presidencialista, su órgano legislativo es bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado Federal, en la primera se representa al Pueblo brasileño y en el segundo a las partes integrantes de la Federación. Se reconocen mecanismos de democracia semidirecta. El sistema de elección para la cámara baja es proporcional con lista de partidos y para la cámara alta de mayoría relativa, existen restricciones de elegibilidad para los analfabetos y militares en activo, y en general para proteger a la Constitución contra la influencia del poder económico y el abuso del ejercicio de la función pública. Se incorporan al diseño constitucional órganos auxiliares, como el Consejo de la República y el Consejo de Defensa, de los que forman parte los Presidentes de ambas cámaras.

II.3. Colombia

II.3.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

La Constitución normativa vigente en el Estado colombiano es resultado de un referéndum convocado por estudiantes universitarios con el propósito de reformar la antigua Constitución de 1886. Por lo que se convocó a una Asamblea Constituyente que fue integrada por estudiantes, indígenas, guerrilleros desmovilizados, liberales, conservadores y diversas fuerzas políticas.¹⁰⁵

Cómo resultado se obtuvo la actual Constitución en 1991, la cual establece en sus artículos 1º y 3º lo siguiente:

Artículo 1. Colombia es un **Estado social** de derecho, organizado en forma de **República** unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática**, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.¹⁰⁶ (Énfasis añadido)

Artículo 3. **La soberanía reside exclusivamente en el pueblo**, del cual emana el poder público. **El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes**, en los términos que la Constitución establece.¹⁰⁷ (Énfasis añadido)

De los artículos arriba transcritos se desprende que Colombia ha adoptado un tipo de Estado democrático-social de derecho y por forma de gobierno una República descentralizada con democracia participativa. Así también, de una lectura íntegra de las normas constitucionales se aprecia el establecimiento de un régimen presidencialista de gobierno, así como la inclusión y reconocimiento de los pueblos indígenas colombianos.

¹⁰⁵ Cfr. Senado, *Constitución Política* (bosquejo que al respecto publica el Senado de Colombia en su página oficial), en <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>.

¹⁰⁶ *Constitución Política de Colombia*, http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/Reformas_constitucion_politica_de_colombia.pdf.

¹⁰⁷ *Ídem*.

II.3.2. Estructura del órgano legislativo

La Constitución de Colombia señala en su Título V, “De la Organización del Estado”, Capítulo I, “De la estructura del Estado”, lo siguiente:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.¹⁰⁸

Por tanto, el órgano legislativo de Colombia es bicameral y se denomina Congreso de la República, integrado por el Senado y por la Cámara de Representantes. Aunque clásicamente se ha vinculado al Senado con una representación territorial, más que nada en los Estados federales, resulta un tanto extraño la aparición de este tipo de cuerpos legislativos en Estados que reconocen la unidad de su territorio, sin embargo, la propia constitución establece un régimen descentralizado y podría suponerse que la figura de un Senado sigue siendo útil para la representación de los departamentos autónomos de la República, sin embargo como veremos más adelante, es peculiar el caso del Senado colombiano y la naturaleza real de su representación. De la misma peculiaridad se reviste la Cámara de Representantes, que de igual manera se le ha vinculado con la representación del Pueblo, pero en el caso de Colombia su diseño en realidad corresponde a otra naturaleza representativa. Lo anterior, a pesar de que las normas constitucionales establecen que ambas Cámaras son representantes del Pueblo (Art. 133).

Para el desempeño de sus actividades legislativas, las cámaras designan comisiones permanentes, en donde se discutirán los proyectos de ley (art. 142), como más adelante expondremos.

¹⁰⁸ *Ídem.*

II.3.3. Forma de elección

Colombia establece una serie de derechos políticos (Art. 40), que sólo pueden ser ejercidos por los ciudadanos. La ciudadanía, a su vez, es ejercida por los colombianos a partir de los 18 años (Art. 98). Luego, tenemos que referirnos a los criterios de nacionalidad para conocer quiénes gozarán de los derechos políticos. El artículo 96 recoge los criterios de *ius sanguinis* y un *ius soli* limitado para otorgar la nacionalidad por nacimiento, es decir, que para que puedan ser nacionales de nacimiento, los nacidos en Colombia deberán ser hijos de padre o madre nacidos en Colombia o que siendo hijo de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en Colombia al momento del nacimiento (*ius sanguinis* y *ius soli* limitado). Los hijos de colombianos, nacidos en el extranjero también se consideran nacionales por nacimiento (*ius sanguinis*).

Respecto a los extranjeros, la Constitución faculta a la ley para conceder, a aquellos residentes en Colombia, derecho a voto en elecciones y consultas municipales y/o distritales.

Las normas constitucionales también prevén la posibilidad de renunciar a la nacionalidad (Art. 98), cuyo efecto es la pérdida de la ciudadanía, lo que a su vez implica la pérdida de los derechos políticos y por ende, la imposibilidad jurídica de elección y elegibilidad.

Por otro lado, la Constitución establece un sistema de restricciones de elegibilidad para los congresistas, en su artículo 179, entre las que se encuentran las siguientes: la condena por sentencia judicial, la pena privativa de libertad, con excepción de los delitos políticos y culposos; haber ejercido autoridad como funcionario público en los doce meses anteriores a la elección; los que tengan causas que pudieren causarles conflicto de intereses; quienes hubieren sido revocados de su mandato; familiares de funcionarios que ejerzan autoridad civil o política; familiares en una misma elección¹⁰⁹; los que tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos

¹⁰⁹ Esta restricción se refiere a la imposibilidad de que varios familiares integren las listas que presentan los partidos en las elecciones proporcionales, es decir, las listas de candidatos para integrar a las cámaras.

por nacimiento; y la imposibilidad de ser elegido para ocupar más de un cargo público simultáneamente.

Especial atención merece la restricción de no haber ejercido autoridad como funcionario público en los doce meses anteriores a la elección, lo que resulta en un excelente disuasivo al fenómeno *trampolín* que permite a los funcionarios alcanzar otros cargos públicos sin haber terminado en el que se encuentren en funciones.

A. De la Cámara de Representantes

Expuestos que han sido los criterios generales de elección y elegibilidad pasamos a estudiar la forma de elección de ésta Cámara (Art. 176), la que se integrará por dos representantes por cada departamento — que es una circunscripción— y uno más por cada 1.16% de la población nacional o fracción del .58% de la población nacional que resida en la circunscripción respectiva. Un estudio de la Universidad de Salamanca indica que en la actualidad dichos porcentajes equivalen a 250,000 y 125,000 habitantes respectivamente¹¹⁰. Existen cuatro circunscripciones especiales para elegir dos representantes de comunidades negras, uno de la comunidad indígena y uno para colombianos residentes en el extranjero.

Se utiliza el sistema de elección proporcional con lista cerrada de partidos para el total de las curules. En este sistema los partidos y movimientos políticos presentan listas de sus candidatos que no podrán rebasar el número de curules a repartir, el que variará dependiendo de la circunscripción de que se trate, los partidos y movimientos pueden optar por el mecanismo de voto preferente, permitiendo a sus electores votar por alguno de los candidatos de la lista, en cuyo caso la lista se reordenara en razón de los votos obtenidos por cada candidato. En este mecanismo los votos que no hayan sido atribuidos a un candidato en específico se tomarán en cuenta para los cálculos del umbral y la cifra repartidora, pero no para la asignación de curules (art. 263-A).

¹¹⁰ Cfr. LEGISLATINA, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, Colombia en http://americo.usal.es/oir/legislalina/por_pais/Colombia.pdf.

Agotada que ha sido la elección, se cuenta el total de votos válidos obtenidos por las listas y se divide entre el número de curules a repartir, según la circunscripción de que se trate, teniendo como resultado el cociente electoral, el cual se divide entre dos para ser el umbral que los partidos y movimientos políticos deberán superar con tal de alcanzar espacios en la Cámara. A las listas que superen el umbral descrito les serán asignadas curules aplicando el sistema de cifra repartidora, la que se obtiene al ordenar las listas de mayor a menor votos obtenidos y después dividir el total de votos de cada lista entre 1, 2, 3, sucesivamente hasta alcanzar el número de curules a repartir. En la tabla que resulta se escogen tantos valores de mayor número, como número de espacios a repartir existan y el más bajo será la cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces contenga en el número de votos por ella obtenidos, la cifra repartidora.

Verbigracia, en las pasadas elecciones de 2014, la circunscripción de Guainía, a la que le corresponden 2 curules, tuvo un total de 10,371 votos válidos, de manera que el cociente electoral será la cifra que se obtenga de dividir ese número de votos entre 2 curules, es decir, 5,185. Por ende, el umbral a superar por las listas que contendieron será 2,593. Los partidos y movimientos que contendieron y los votos obtenidos se muestran en la siguiente tabla.

PARTIDO / MOVIMIENTO	VOTOS	% DE VOTOS
PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE	2,731	23.18%
PARTIDO CAMBIO RADICAL	2,626	22.29%
PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA	2,042	17.33%
PARTIDO ALIANZA VERDE	1,832	15.55%
PARTIDO DE LA U	936	7.94%
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	123	1.04%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	81	.68%

Cuadro 2.1 Resultados electorales de la provincia de Guainía para la Cámara de Representantes 2014. Datos obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99CA/DCA5099999_L1.htm.

Luego, los únicos partidos que superaron el umbral fueron el Partido Alianza Social Independiente y el Partido Cambio Radical. Los demás quedan fuera del reparto de curules. Una vez que se han depurado los partidos que participarán en la repartición, se determina la cifra repartidora de la siguiente manera:

Dividido entre	PASI	PCR
1	2,731	2,626
2	1,365.5	1,313

Cuadro 2.2. Cifra repartidora

Luego entonces, se toma como cifra repartidora 2,626. El total de votos obtenidos por cada lista se dividirá entre la cifra repartidora y se obtendrá el número de escaños en la Cámara. O sea, una curul para cada una de las listas en este caso.

Para ser electo se requiere gozar del pleno ejercicio de la ciudadanía y tener más de veinticinco años. La duración en el cargo será de cuatro años.

Como comentamos al inicio de este apartado, a diferencia de otras asambleas legislativas, la Cámara de Representantes colombiana se integra por circunscripciones territoriales que corresponden a cada departamento del Estado. Luego, el diseño de este aparato corresponde a la representación de los departamentos y no a una representación del Pueblo y en el peor de los casos, a la representación de los partidos y movimientos políticos.

B. Del Senado de la República

Para ser electo Senador se requiere gozar del pleno ejercicio de la ciudadanía, ser colombiano por nacimiento y tener más de treinta años. Además, para ser electo Senador indígena, se exige haber ejercido cargo de autoridad tradicional en su comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena. La duración en el cargo será de cuatro años.

El Senado se integra por ochenta y tres Senadores de los cuales, setenta y ocho son elegidos por circunscripción nacional, dos por

circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres en circunscripción especial de minorías políticas (Art. 171).

Al igual que en la Cámara de Representantes, los partidos y movimientos políticos presentan sus listas nacionales y sólo se tomarán en cuenta aquellas que obtengan al menos el 2% de los votos emitidos válidamente. Para las planillas que superen ese umbral se les asignarán los espacios del Senado, en razón de la cifra repartidora arriba explicada.

Aun cuando tradicionalmente se considera al Senado como la representación de las provincias o departamentos de un Estado, en el caso colombiano, su diseño no permite esa representación, más bien corresponde a una representación nacional o popular, ya que existe una sola circunscripción nacional y dos circunscripciones nacionales especiales, lo que impide una autentica representación, al menos en esta Cámara, de los departamentos en los que se divide el Estado.

II.3.4. Facultades del Congreso de la República y de las partes que lo integran

La Constitución otorga facultades al legislativo para que por medio de una ley se determinen las competencias del gobierno central y la de los gobiernos locales, aunque establece de manera general como competencia para el gobierno central las relaciones internacionales, la Defensa Nacional, la seguridad y la justicia, el desarrollo de la alta infraestructura de la República, así como la prestación de servicios (Art. 288). Será sobre esas competencias que el órgano legislativo emita la legislación correspondiente.

A. Del Congreso de la República

El Congreso mediante cada una de sus cámaras podrá: solicitar al Gobierno los informes que necesite; proponer moción de censura respecto de los Ministros, directores de Departamento Administrativo, los presidentes de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los directores y miembros de las juntas de los organismos autónomos e independientes del Estado y los directores de institutos descentralizados del orden nacional, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo; citar y requerir a los

funcionarios atrás enunciados, con excepción de los que ocupan cargos en empresas del Estado, para que concurran a las sesiones, y en caso de no hacerlo, la Cámara podrá presentar moción de censura; y por medio de las comisiones permanentes emplazar a toda persona natural o jurídica, para que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

Respecto al procedimiento de la moción de censura, deberá proponerla al menos la décima parte de los miembros de la cámara respectiva, la decisión se tomará por el pleno del Congreso, con audiencia de los funcionarios respectivos y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. El efecto de la moción aprobada es la separación del cargo, si fuere rechazada no podrá presentarse otra, a menos que la motiven hechos nuevos.

También son facultades del Congreso: expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; aprobar el plan nacional de desarrollo; variar la residencia de los órganos del gobierno central; determinar la estructura de la Administración Pública, a iniciativa del Presidente de la República; conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, a iniciativa del Presidente de la República; revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para emitir decretos con fuerza de ley, lo que deberá ser solicitado por el órgano ejecutivo y aprobado por mayoría absoluta en ambas cámaras; aprobar el presupuesto y las contribuciones, a iniciativa del Presidente de la República; aprobar tratados internacionales; y otras de legislación ordinaria que no abordaremos, por no ser relevantes en el presente estudio.

Por lo que respecta a la reforma a la Constitución, sólo pueden realizarla el Congreso, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referéndum. Para el primer caso, el Gobierno, diez miembros del Congreso, 15% de concejales o Diputados, o 5% del electorado podrán presentar su proyecto. Dicho proyecto de reforma deberá ser aprobado en dos periodos de sesiones consecutivos por la mayoría absoluta en cada una de las cámaras. Las reformas que versen sobre los derechos consagrados en la Constitución, sobre los procedimientos de participación popular y sobre el

Congreso deberán ser sometidos a referéndum si así lo solicita el 5% del electorado, la reforma se entenderá rechazada ante la negativa de la mayoría en el referéndum, siempre que en ella hayan participado al menos una cuarta parte del electorado (Art. 377). Para cualquier otra reforma la solicitud de referéndum deberá hacerse por el órgano ejecutivo o por el pueblo en los términos de la iniciativa legislativa ciudadana (Art. 378).

Para convocar a la Asamblea Constituyente el Congreso expedirá una Ley que ordene la consulta popular para que se decida si se convoca o no a la Asamblea Constituyente, se entenderá que el pueblo convoca a la Asamblea si en la consulta lo aprueba una tercera parte del electorado.

B. De la Cámara de Representantes

Las facultades especiales de la Cámara de Representantes se encuentran contenidas en el artículo 178 de la Constitución normativa y se enuncian las siguientes: elegir al Defensor del Pueblo; examinar la cuenta general del presupuesto; acusar ante el Senado, por las causas establecidas en la Constitución, al Presidente de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a los Miembros del Consejo Superior de la Judicatura, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República; y conocer de las denuncias que se le presenten en contra de los funcionarios anteriormente enunciados y de resultar fundadas formular acusación ante el Senado.

Como podemos apreciar, las facultades excluyentes de la Cámara baja son de mero control político, por lo que debe entenderse que todo lo referente a las facultades legislativas deberá tomarse por ambas cámaras mediante el proceso legislativo que más adelante explicaremos.

C. Del Senado de la República

Las facultades excluyentes del Senado se encuentran expresadas en el artículo 173 de la Constitución, entre ellas se encuentran las siguientes: aprobar los ascensos militares que confiera el órgano ejecutivo; conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la

Presidencia de la República; permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; autorizar la declaración de Guerra por parte del órgano ejecutivo; elegir a los magistrados de la Corte Constitucional; elegir al Procurador General de la Nación; y conocer de las acusaciones que formule la Cámara baja.

D. El procedimiento legislativo

La Constitución colombiana establece tres tipos de leyes, a saber, las orgánicas, a las que se sujetara el ejercicio de la actividad legislativa; las estatutarias, que regularán derechos y deberes fundamentales, administración de justicia, partidos y movimientos políticos, mecanismos de participación ciudadana, estados de excepción y la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia; y las ordinarias, mediante las que regulara todas las demás materias (arts. 151 y 152).

Tienen facultad de iniciativa los congresistas, el órgano ejecutivo y el pueblo por medio del 5% del electorado, o 15% de concejales o Diputados del país. Además de la Corte Constitucional, el consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, todos ellos únicamente respecto de las materias relacionadas con sus funciones (arts. 154 y 155).

Existe un número pequeño de materias, referentes en su mayoría a la materia fiscal y administrativa, etcétera, de las que su iniciativa se encuentra reservada para el órgano ejecutivo. No obstante, las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos así presentados.

Los proyectos de ley que versen sobre materia tributaria comenzarán su discusión en la Cámara baja y los que se refieran a relaciones internacionales en el Senado, para todas las demás materias el inicio de las discusiones será, indistintamente, en cualquiera de las Cámaras.

El procedimiento legislativo establecido en Colombia es un tanto aletargado, comienza con la presentación del proyecto de ley por alguno de los facultados para hacerlo, se discute en alguna de las comisiones de la cámara de origen, una primera vez en una sesión y en esa misma se vota. Aprobado que sea y después de pasados ocho días, se discutirá de nueva

cuenta en el pleno de la cámara y en esa segunda sesión se volverá a votar, si se aprueba pasará a la cámara revisora una vez que hayan transcurrido quince días. En el segundo debate, realizado en el pleno de la cámara, se podrán hacer modificaciones, enmiendas y aclaraciones, para lo cual se requiere de la mayoría absoluta de la cámara respectiva, en caso de no obtener esa votación, el proyecto regresará a la comisión, en donde se inició el primer debate (art. 160).

Una vez que el proyecto ha sido aprobado en ambas sesiones, se remitirá a la cámara revisora, que lo enviará para su primer debate a una de sus comisiones permanentes, repitiéndose el mismo procedimiento que la cámara de origen.

En caso de discrepancias, se integrarán comisiones permanentes conjuntas integradas por igual número de Senadores y Representantes para un primer debate, posteriormente se discutirá en las plenarias de ambas cámaras, si las discrepancias persisten, se considerará negado el proyecto (art. 161).

Los proyectos que hayan recibido el primer debate en una legislatura, podrán continuar con el procedimiento en la siguiente, pero en ningún caso, un proyecto de ley se discutirá en más de dos legislaturas.

La iniciativa preferente, también se encuentra prevista en la Constitución de Colombia, de modo que el Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia a los proyectos de ley, en cuyo caso, la discusión del primer debate se deliberará en sesión conjunta con la comisión homóloga de la cámara revisora.

Agotado el debate doble en la cámara revisora y si se aprobó el proyecto, pasará al Presidente para su promulgación, quien podrá vetarlo y se enviará al pleno de la cámara de origen, el veto presidencial se supera por mayoría absoluta de los miembros de la cámara, en cuyo caso el Presidente de la República no podrá realizar objeciones, excepto la de anticonstitucionalidad, y si la cámara insiste, se mandará el proyecto a la Corte Constitucional para que resuelva al respecto.

El Presidente del Congreso sancionará y promulgará la ley si el Presidente de la República no lo hiciera en los términos de ley.

El procedimiento legislativo en Colombia es más complejo que en otros países, en razón de que obliga al debate del proyecto en dos ocasiones, la primera en comisiones y la segunda en pleno, procedimiento que se repite en la cámara revisora. Además, como vimos en las facultades excluyentes de cada cámara, el grueso de la actividad legislativa se lleva a cabo por este método. Un punto rescatable de este sistema es que obliga a los legisladores al debate y discusión de los proyectos de ley y evita las aprobaciones exprés de las iniciativas.

E. Límites a las facultades del órgano legislativo

Al analizar la estructura y facultades del órgano legislativo, observamos que a diferencia de otros países, en los que el parlamento es el contrapeso activo del órgano ejecutivo, en Colombia el órgano ejecutivo también ejerce un contrapeso pasivo al Congreso, en razón de que limita su actuar en determinados rubros que enunciaremos enseguida.

El artículo 136 establece una serie de *prohibiciones* para el Congreso y sus cámaras, entre ellas: inmiscuirse, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades; exigir al órgano ejecutivo información sobre instrucciones en materia diplomática o negociaciones de carácter reservado, decretar actos de persecución contra personas naturales o jurídicas.

Lo anterior es una serie de manifestaciones expresas que limitan el actuar del Congreso. Tampoco se trata de romper el principio de distribución de competencias, sólo que tradicionalmente las restricciones expresas se realizan para el órgano ejecutivo, al especificar que todos los órganos de gobierno deben actuar únicamente en uso de las facultades conferidas por ley o por la constitución. Sin embargo, como podemos apreciar, el constituyente colombiano también limita el actuar del Congreso.

Las facultades legislativas también están limitadas, ya que como mencionamos arriba, algunas iniciativas, tanto de creación como de reforma se encuentran reservadas al Presidente de la República, permitiendo únicamente la modificación de los proyectos por él presentados. Así también, es una limitación que sólo el órgano ejecutivo pueda convocar a periodo extraordinario de sesiones y determinar el tiempo en que habrá de durar, inclusive limita al órgano legislativo para conocer únicamente de los

asuntos por los que fue convocado, sin perjuicio de la función de control político, que podrá ejercerse en todo momento (Art. 138).

Por otro lado, el sistema de restricciones y/o límites para los congresistas es benévolo para la democracia, en virtud de que prohíbe a los ciudadanos pertenecer a más de un partido o movimiento político (Art. 107), lo que contribuye al fortalecimiento de las bases de los partidos y al desarrollo de una estructura política congruente. También se impide a los congresistas desempeñar otro cargo público o privado simultáneamente, pero le permite renunciar para ocupar los cargos de ministro del despacho o embajador.

Al igual que en Bolivia y Brasil, Colombia establece mecanismos para prevenir el conflicto de intereses, mediante prohibiciones a los congresistas para tener alguna relación laboral, de prestación de servicios y en general de supra-subordinación con las empresas, personas o entidades que se benefician de concesiones, manejen fondos públicos, sean contratistas del Estado y todas aquellas que tengan alguna relación contractual, beneficios o favores del Estado.

En resumen, Colombia es un Estado democrático-social que tiene por forma de gobierno una República descentralizada, con democracia participativa y presidencialista con correctivos parlamentarios. Su órgano legislativo es bicameral y se deposita en el Congreso de la República, integrado por la Cámara de Representantes y el Senado. Aunque la Constitución señala a ambas como representantes del Pueblo, el diseño de sus estructuras corresponde, en el caso de la Cámara de Representantes, a una representación de los departamentos y en el caso del Senado a una representación de la Nación. Ambos cuerpos son elegidos por el sistema proporcional con lista cerrada presentada por los partidos. Dentro de las facultades de control político que ejerce el Congreso se encuentra la moción de censura, con efecto de separación del cargo, tanto para Ministros como para altos funcionarios, inclusive los directores de las empresas del Estado.

La Constitución colombiana incorpora un Consejo de Estado, que es el Tribunal Administrativo y al mismo tiempo el máximo cuerpo consultivo del Gobierno.

Aunque la Constitución señala mecanismos de democracia semidirecta, la revocatoria de mandato no es aplicable para los cargos de elección popular, según la Ley 134 de 1994.

II.4. Ecuador

II.4.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

Ecuador ha tenido una vida constitucional demasiado inestable, tan sólo en el siglo XX redactó nueve Constituciones normativas, la mayoría de ellas expedidas con el fin de legitimar a los Presidentes que llegaban al poder tras un golpe de Estado. La Constitución actual es resultado de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, que fue convocada por el Presidente Rafael Vicente Correa Delgado, cuya convocatoria fue avalada mediante consulta popular en 2007. La Asamblea redactó el proyecto de Constitución que fue aprobada por el pueblo mediante referéndum en el 2008 y entró en vigencia el 20 de octubre de ese año.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Título I, “Elementos Constitutivos del Estado”, Capítulo primero, “Principios fundamentales”, establece lo siguiente:

Artículo 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.¹¹¹

¹¹¹ *Constitución de la República de Ecuador*, http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Luego, en la Constitución ecuatoriana se establece un Estado democrático-social con forma de gobierno republicana, descentralizada, con democracia participativa y presidencialista.

Junto con la Constitución boliviana, la Constitución de Ecuador es de las novísimas en América, por lo que su diseño corresponde a una incipiente ingeniería constitucional, no obstante ello, mantienen reticencias e imprecisiones respecto de algunos términos. Es el caso del artículo que acabamos de transcribir en el que se encuentran tres imprecisiones, la primera porque señala que Ecuador es un Estado constitucional. Como apuntábamos en el primer capítulo de esta tesis, todos los Estados son constitucionales, algunos establecen la monarquía como la forma de su gobierno y otros la República, incluso dentro de los Estados republicanos pueden estar los liberal-burgueses o los democrático-sociales y aun en tanta diversidad todos ellos son constitucionales. En el caso que analizamos, el adjetivo constitucional se entiende como un Estado que otorga tantos derechos —individuales y sociales— a sus ciudadanos, como le sean demandados y dentro de sus posibilidades jurídicas y materiales, del mismo modo, refuerza el principio de distribución de competencias y el Estado de Derecho.

La segunda imprecisión, es la referencia que hace al ejercicio de la soberanía. Esta confusión también la explicamos en el primer capítulo del presente trabajo, por eso reiteramos que la soberanía sólo se ejerce por el Soberano cuando decide la Constitución esencia o en su calidad de Poder Constituyente cuando redacta la Constitución normativa.

Otra imprecisión es la mención de una democracia directa, dado que ese término nos remonta inmediatamente a la democracia ateniense, en la que el Pueblo reunido en Asamblea tomaba las decisiones de la *polis*, es más adecuado el término democracia participativa o semidirecta.

II.4.2. Estructura del órgano legislativo

La Constitución señala en su Título IV, “Participación y Organización del Poder”, Capítulo segundo, “Función legislativa”, Sección primera, “Asamblea Nacional”, lo siguiente:

Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. (...) ¹¹²

Como podemos apreciar, el órgano legislativo ecuatoriano es unicameral y la legislatura será de cuatro años. Como mencionábamos en el estudio de Colombia, una segunda cámara es usual en los Estados federales, no obstante en los Estados unitarios se justifica para la representación de las unidades territoriales en las que se divide el Estado, sin que sea forzosa su aparición. Es así que Ecuador prescinde de una cámara revisora, lo que de hecho es una manera de agilizar los procedimientos legislativos y permite un control del poder más efectivo — siempre que la estructura se encuentre en un sistema bipartidista o multipartidista—, en tanto que si de por sí alcanzar el consenso en una cámara es complicado, una segunda discusión dilata la toma de decisiones.

II.4.3. Forma de elección

La Constitución ecuatoriana prevé los derechos políticos en su artículo 61, entre los que se encuentran: los de elección y de elegibilidad; los mecanismos de la democracia semidirecta, en el caso concreto revocación de mandato y consulta popular —si bien la Constitución no distingue entre consulta y referéndum, se aplican ambos mecanismos por vías de la consulta popular—; también se reconoce el derecho de ser funcionario público, como el de formar partidos y movimientos políticos.

Los derechos políticos o de participación —como los denomina la Constitución— sólo pueden ser ejercidos por los ecuatorianos (Artículo 61), es por ello que debemos remitirnos a los criterios de ciudadanía y nacionalidad, los cuales se encuentran en el Título I, “Elementos Constitutivos del Estado”, Capítulo segundo, “Ciudadanas y ciudadanos”.

¹¹² *ibídem*

La Constitución de Ecuador otorga la ciudadanía a los ecuatorianos (Art. 6) y a su vez la nacionalidad ecuatoriana se obtiene por nacimiento o por naturalización, que no se pierde por matrimonio o su disolución ni por la adquisición de alguna otra nacionalidad.

Los ecuatorianos por nacimiento son las personas nacidas en el Ecuador (*ius soli*), así como las nacidas en el extranjero, hijas de padre o madre nacidos en Ecuador y sus descendientes hasta el tercer grado (*ius sanguinis* limitado). Por otro lado, adquieren la nacionalidad por naturalización los extranjeros menores de edad adoptados por ecuatorianos; los nacidos en el extranjero hijos de padre o madre ecuatorianos por naturalización; y los que contraigan matrimonio con ecuatorianos (Art. 8).

A diferencia de otros países, en Ecuador la nacionalidad va de la mano con la ciudadanía, es decir, que de una interpretación de la Constitución, la ciudadanía existe desde que se otorga la nacionalidad a la persona, en el caso de los nacionales por nacimiento, desde entonces son ciudadanos. Lo anterior se robustece en razón de que el derecho a voto, como derecho político, está restringido, de manera que sólo los *ciudadanos mayores de dieciocho años* lo deben ejercer, siendo facultativo para los que tienen entre dieciséis y dieciocho años de edad, así como para los mayores de sesenta y cinco años (Art. 62). También los ecuatorianos residentes en el extranjero pueden votar para elegir a la Asamblea Nacional y podrán de igual forma ser elegidos para integrarla (Art. 64).

Una peculiaridad del sistema electoral ecuatoriano, es el otorgamiento de derecho de voto a los extranjeros, siempre que hayan residido en el país al menos cinco años.

Los límites de los derechos políticos, también los prevé la Constitución, resumiéndose en dos grandes rubros: el primero consiste en la suspensión de los mismos por la interdicción judicial y la Sentencia que condene a pena privativa de libertad y el segundo a las restricciones de elegibilidad previstas en el artículo 113, que son restricciones para: deudores de pensiones alimenticias; aquellos que se hayan desempeñado como funcionarios públicos, salvo que hayan renunciado seis meses antes de la elección; los condenados por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado; las personas que hayan ejercido autoridad ejecutiva de facto; y los

militares y policías en activo; así como mecanismos preventivos del conflicto de intereses.

Expuestos que han sido los criterios generales de elección y elegibilidad previstos dentro de los derechos políticos, expondremos la forma de integrar a la Asamblea Nacional. Lo que se encuentra dispuesto en el artículo 118 que en su parte conducente dice:

Art. 118.- (...) La Asamblea Nacional se integrará por:

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.¹¹³

Cada legislatura dura cuatro años, y la legislatura 2013-2017 de la Asamblea Nacional se integró de 137 Diputados¹¹⁴. La propia Constitución otorga la facultad para que el órgano legislativo, mediante una ley, determine la asignación proporcional de escaños. Es así que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia) en su artículo 164 establece dos sistemas de asignación de curules, uno para la circunscripción nacional y otro para las circunscripciones provinciales

Para las circunscripciones provinciales se utiliza el método *D'Hont*, también llamado de divisores continuos, el que funciona de la siguiente manera: se suma el total de votos efectivos para cada una de las listas, las que se ordenan en una tabla de mayor a menor votos obtenidos, de manera que en la primera fila estarán los partidos con el total de los votos obtenidos, y en la segunda fila se dividirá el total de votos de cada lista entre 1, en la siguiente fila se dividirá el total de votos de cada lista entre 2 y así sucesivamente hasta alcanzar tantos cocientes como número de curules

¹¹³ *ibídem*.

¹¹⁴ Cfr. Asamblea Nacional, *Listado general de asambleístas 2013-2017*, en <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>.

haya por asignar, de manera que si existen 10 escaños, el total de votos habrá de dividirse consecutivamente entre 1, 2, 3,... y 10. Una vez que se integró la tabla con los cocientes de cada lista, se elegirán los 10 cocientes mayores que serán los escaños a ocupar por cada partido. Este método favorece el reparto de curules a los partidos mayoritarios castigando a los partidos con menor número de votos, el efecto de asignación proporcional de este sistema se ve disminuido cuando se incrementan las curules a repartir y mientras menos votos obtenga cada partido.

Por otro lado para la circunscripción nacional, se utiliza el método *Webster*, también conocido como el método del divisor con redondeo estándar, la diferencia con el método utilizado en las circunscripciones provinciales, radica en que en este caso los divisores serán número nones tantos como escaños haya por repartir, en el mismo ejemplo de 10, los votos se dividirían entre los números 1, 3, 5, 7, 9,... y 19. Este método genera una proporción equitativa de las curules, permitiendo que los partidos con menos votos obtengan acceso al órgano plurinominal aun en el caso de que se incremente el número de escaños a repartir o los votos obtenidos por cada lista.

Para ser asambleísta no hay más requisito que tener la nacionalidad ecuatoriana y haber cumplido dieciocho años de edad al momento de la inscripción de la candidatura. Cabe destacar que la Constitución no distingue si se requiere la nacionalidad de nacimiento o por naturalización, por lo que debe interpretarse que los nacionales por naturalización también pueden acceder a la Asamblea.

II.4.4. Facultades de la Asamblea Nacional

El grueso de las facultades de la Asamblea Nacional se encuentran en el artículo 120 de la Constitución, las que, entre otras, se encuentran las siguientes: declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidente y resolver el cese de sus funciones; elegir al vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por el Presidente de la República; conocer los informes anuales del Presidente de la República; participar en el proceso de reforma constitucional; crear,

modificar o suprimir tributos; aprobar los tratados internacionales; fiscalizar los actos de los órganos del poder público; autorizar el enjuiciamiento penal del Presidente por votación de dos terceras partes de sus integrantes; y aprobar el Presupuesto General del Estado.

En las facultades arriba enunciadas, se encuentran dos de especial importancia, la primera de ellas es la que concede a la Asamblea el poder de declarar la incapacidad inhabilitante del Presidente, lo que desde mi perspectiva puede ser una hoja de dos filos, en cuanto a que si bien puede resultar en un control efectivo al poder ejecutivo, los fluctuantes cambios en la integración de la Asamblea podrían dar pie a que el Presidente no tuviera apoyo mayoritario en el órgano legislativo y, en ese sentido, los partidos de oposición pudieran valerse de este mecanismo para destituir al Presidente de la República, sin que en realidad padezca de alguna incapacidad mental inhabilitante. Resulta fundada la preocupación, puesto que el parlamento ecuatoriano ya se ha valido de este mecanismo en el pasado¹¹⁵.

La segunda facultad es la que reconoce la intervención de la Asamblea Nacional en el proceso de reforma a la Constitución, una precisión que deja implícitos los límites a las facultades del referido órgano, impidiendo las erróneas conjeturas de un Constituyente permanente.

Sumadas a las facultades que hemos enunciado, la Asamblea tiene facultades de control político sobre el ejecutivo y otros órganos de gobierno, es el caso del Juicio Político para el Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 129) en el que se requiere la solicitud de al menos una tercera parte de los asambleístas y consecuentemente, el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, y sólo procede por las siguientes causales: por delitos contra la seguridad del Estado; por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; y por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio

¹¹⁵ Cfr. Biffi, Pablo, "El congreso ecuatoriano destituyó a Bucaram por incapacidad mental", Buenos Aires, *Clarín Digital*, 07 de febrero de 1997. <http://edant.clarin.com/diario/1997/02/07/t-02201d.htm>.

por razones políticas o de conciencia. El Juicio será efectivo con el voto de al menos dos terceras partes de los asambleístas.

El Juicio Político también procede por incumplimiento de sus funciones, en contra de: los Ministros de Estado; el Procurador General del Estado; el Contralor General del Estado; el Fiscal General del Estado; el Defensor del Pueblo; el Defensor Público General; los Superintendentes; los miembros del Consejo Nacional Electoral; los miembros del Tribunal Contencioso Electoral; los miembros del Consejo de la Judicatura; y los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, todos ellos durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. Para este caso se requiere la solicitud de al menos una cuarta parte de los asambleístas. Para que el Juicio sea efectivo en contra de los Ministros de Estado, los miembros de la Función Electoral y los miembros del Consejo de la Judicatura se requiere el voto de las dos terceras partes de los asambleístas, para todos los demás funcionarios sólo la mayoría absoluta (Art. 131).

Existe otro mecanismo de control político y es la destitución del Presidente de la República (Art. 130), la que puede ser ejercida una sola vez en cada legislatura, dentro de los tres primeros años de la misma y sólo procede en dos casos: por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional y por grave crisis política y conmoción interna. La destitución es efectiva por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

En caso de que prospere la destitución del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República y dentro de los siete días siguientes el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones anticipadas para la Asamblea Nacional y para la Presidencia.

En síntesis, la Asamblea Nacional ejerce control directo sobre el Presidente de la República a través de tres mecanismos, a saber, la declaratoria de incapacidad (física o mental) inhabilitante, el Juicio Político y la destitución. En general representa un gran avance para los gobiernos presidencialistas este tipo de mecanismos que permiten la separación del

cargo anticipadamente para el Presidente, por todas las críticas que se han realizado al presidencialismo ¹¹⁶, no obstante, considero que está mal formulado ya que se deja esta toma de decisiones en la Asamblea Nacional que carece de legitimidad para destituir o declarar incapaz al Presidente, en virtud de que la legitimidad del Presidente deriva del voto popular directo. En cuanto a este punto, en el último capítulo retomaremos el diseño de un mecanismo similar, que permita la separación anticipada del cargo del Presidente y que esa decisión sea tomada por un sujeto legitimado para ello.

A. El procedimiento legislativo

La Constitución en su Título IV, “Participación y Organización del Poder”, Capítulo segundo, “Función Legislativa”, Sección tercera, “Procedimiento legislativo”, describe la creación de leyes y clasifica a éstas en dos rubros: las orgánicas y las ordinarias (Art. 133), las primeras serán: aquellas que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Todas las decisiones respecto a las leyes orgánicas deberán tomarse por mayoría absoluta de los asambleístas.

Por cuanto hace a la facultad de iniciativa, la constitución reconoce con tal a: los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea; el Presidente de la República; los miembros de otras funciones del Estado, en los ámbitos de su competencia; al 0.25 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional; y a los miembros de la Corte Constitucional, al Procurador General del Estado, al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo y a los miembros de la Defensoría Pública en los ámbitos de sus competencias.

¹¹⁶ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.* pp. 107-111.

Al igual que en los Estados que anteriormente hemos analizado, en el caso de Ecuador existen materias cuya iniciativa de ley está reservada al Presidente de la República, a saber, las referentes a impuestos, gasto público y división político-administrativa del país.

Todos los proyectos de ley se discuten en las diferentes comisiones de la Asamblea, ante ella pueden comparecer los ciudadanos a exponer sus argumentos sobre el proyecto, aprobado que ha sido el proyecto se envía al Presidente de la República para que dentro de treinta días realice objeciones al mismo, si pasado dicho término no realiza ninguna objeción, se promulgará la ley.

El Presidente puede objetar total o parcialmente el proyecto, para superar el veto total se necesitan las dos terceras partes de los asambleístas, la discusión en que se lleve a cabo esta votación tendrá lugar un año después de realizado el veto. En cambio, si el veto es parcial, el Presidente presentará un texto alternativo que podrá ser aprobado por la mayoría de los asambleístas presentes en el debate o podrá ratificarse el proyecto original con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas, ya sea que se apruebe o se supere el veto parcial, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si dentro de los treinta días posteriores a que se haya realizado el veto parcial la Asamblea no debate la objeción, se entenderá que se allana a la misma y en ese caso el Presidente dispondrá de su promulgación. En este último punto, debemos hacer una reflexión sobre el allanamiento tácito respecto del veto parcial del Presidente cuando éste no cuente con un apoyo de al menos dos terceras partes de la Asamblea, lo que abre la puerta a que las fuerzas políticas dentro puedan valerse de artimañas para no discutir el referido veto, dilatando su estudio hasta agotar el término que establece la Constitución y con ello hacer valer la voluntad del Presidente por sobre la de la Asamblea.

Si el veto presidencial se hace valer por la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto de ley, será la Corte Constitucional la que resuelva. Para el caso de que la Corte considere la inconstitucionalidad total del proyecto, éste se archivará, en cambio si es parcial, será discutido para que vuelva a ser sancionado por el Presidente de la República, y si la Corte desestima la objeción del Presidente la ley será promulgada por la Asamblea.

La Constitución concede al Presidente de la República la facultad de enviar proyectos de ley urgentes en materia económica, los que deberán aprobarse o negarse en un plazo de treinta días, si fenecido el término la Asamblea no ha resuelto, el proyecto se promulgará como decreto-ley (Art. 140), en cuyo caso la Asamblea podrá modificarlo o derogarlo a través del procedimiento ordinario. Mientras se discuta un proyecto de ley urgente no podrá enviarse ningún otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Todo lo narrado en este apartado, nos deja ver que el procedimiento para la creación de leyes y en general para la toma de decisiones, es más ágil que en los órganos legislativos bicamerales, en primer lugar porque se elimina una segunda discusión y en segundo porque el vaivén del proyecto se limita a dos sujetos (Asamblea y Presidencia).

Por lo que respecta a la modificación de la Constitución se establecen tres procedimientos diferentes, que son:

1. La enmienda a la Constitución, que no podrá alterar la estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado ni establecer restricciones a los derechos y garantías y tampoco modificar el procedimiento de reforma a la Constitución.

Este procedimiento se realizará mediante referéndum solicitado por el Presidente de la República, por la ciudadanía con el respaldo del 8% del padrón electoral o por iniciativa de por lo menos una tercera parte de los asambleístas.

El proyecto se discutirá en dos ocasiones, debiendo discutirse por segunda ocasión dentro de los treinta días posteriores al año del primer debate. La enmienda se aprobará con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea (Art. 441).

2. La reforma parcial, que no podrá establecer restricciones a los derechos y garantías ni modificar el procedimiento de reforma a la Constitución deberá ser solicitada por el Presidente de la República, por al menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o mediante resolución de la Asamblea Nacional aprobada por la mayoría de sus integrantes.

Al igual que en la enmienda a la Constitución, en este procedimiento se realizarán dos debates, pero en este caso el segundo se realizará pasados noventa días después del primero, una vez aprobado el proyecto de reforma se convocará a referéndum, el proyecto se considerará refrendado por la aprobación de la mayoría absoluta de los votos emitidos (Art. 442).

3. La asamblea constituyente, la cual podrá ser convocada por consulta popular, ésta deberá ser solicitada por el Presidente de la República, las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el 12% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (Art. 444).

Por cuanto hace a los procedimientos de enmienda y reforma a la Constitución, consideramos que no se delimita de forma precisa en qué casos habrá de usarse uno u otro y aun cuando esa decisión se traslada a la Corte Constitucional, subsiste la incertidumbre de su aplicación.

B. Límites a las Facultades de la Asamblea Nacional

Como hemos expuesto en el apartado anterior, la facultad de participar en los procedimientos de reforma y enmienda a la Constitución se encuentran limitados para la Asamblea, ya que por ninguno de los procedimientos pueden restringirse derechos o garantías ni modificar el procedimiento de reforma. Queda implícito también, que la posibilidad de convocar a una asamblea constituyente significa, precisamente, límites al procedimiento reformador, es decir, que existen modificaciones que no pueden realizarse más que por la asamblea constituyente.

Por otro lado, los asambleístas también se encuentran limitados en las facultades que a ellos se les confieren, dichas limitantes se encuentran, principalmente, en el artículo 127 de la Constitución y se reducen a los mecanismos que previenen el conflicto de interés y la corrupción, así como la imposibilidad de desempeñar cualquier otra actividad pública o privada que obstaculice el desempeño de su cargo, con excepción de la docencia universitaria.

En resumen, Ecuador es un Estado democrático-social de derecho, con forma de gobierno republicana, descentralizada, representativa, participativa y presidencialista con correctivos parlamentarios. Su órgano

legislativo es unicameral y se encuentra depositado en la Asamblea Nacional y sus miembros son electos por el sistema proporcional. La Asamblea Nacional detenta un cúmulo de facultades que permiten un control efectivo al órgano ejecutivo, la más destacada de ellas son los tres mecanismos para separar del cargo anticipadamente al Presidente de la República, aunque, como ya expusimos, la Asamblea no es el sujeto legitimado para ello, en razón de que el Presidente es electo directamente por el pueblo.

II.5. Venezuela

II.5.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

Tras el fallido cuartelazo de 1992 en contra del Gobierno de Carlos Andrés Pérez, Hugo Rafael Chávez Frías es encarcelado y liberado dos años después por una amnistía del Presidente Rafael Caldera. Años más tarde, en 1998 Chávez contiende en las elecciones que lo llevan a la Presidencia. Una vez que se hizo del poder, el 25 de abril de 1991 promovió una consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en la que ganó el sí con 87.75% de los votos, meses después la asamblea presentó su proyecto que fue sujeto a referéndum el 15 de diciembre de 1999, en el que se aprobó el proyecto de Constitución con 71.78% de los votos, entrando en vigor desde el día veinte de dicho mes¹¹⁷. Por cuanto hace al tipo de Estado y la forma de su gobierno, la Constitución en su preámbulo y en su Título I, “Principios Fundamentales”, establece lo siguiente:

Preámbulo. El pueblo de Venezuela (...); con el fin supremo de **refundar la República** para establecer **una sociedad democrática, participativa** y protagónica, multiétnica y pluricultural en un **Estado de justicia, federal y descentralizado** (...); en ejercicio de su poder originario representado por la

¹¹⁷ Cfr. Félix Costa, Viet Juan, *Venezuela hacia el socialismo del siglo XXI, las misiones bolivarianas del presidente Hugo Chávez Frías*. México, Altres Costa-Amic, 2008, pp. 17-28.

Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente CONSTITUCIÓN.

Artículo 1. **La República Bolivariana** de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus calores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. (...).

Artículo 2. Venezuela se constituye en un **Estado democrático y social de Derecho y de Justicia**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Artículo 4. **La República Bolivariana** de Venezuela es un **Estado Federal descentralizado** en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad.¹¹⁸ (Énfasis añadido)

De los fragmentos transcritos se desprende que Venezuela es un Estado democrático-social, bolivariano o regional-integracionista¹¹⁹, y que tiene por forma de gobierno una República presidencialista, representativa y participativa.

Al igual que en las otras Constituciones normativas que hemos estudiado, la de Venezuela contiene una serie de imprecisiones, inherentes a la tradición política de los Estados en América, como la denominación de Estado federal para referirse a la descentralización gubernamental y otras más que no son óbice para apreciar la verdadera naturaleza y esencia de las decisiones políticas fundamentales en ellas contenidas. En esta tesitura, la Constitución expresa que la soberanía es ejercida por el pueblo de forma

¹¹⁸ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

¹¹⁹ Consideraremos a la doctrina bolivariana como un elemento del tipo de Estado, en razón de que la integración regional supone una modificación del Estado federal o unitario, para dar lugar a la creación de una confederación latinoamericana o un Estado federal latinoamericano. Cabe mencionar que en la lectura que realizamos de los textos constitucionales de los anteriores Estados latinoamericanos, en todos se incluía esta decisión de incentivar la integración regional, por lo que podríamos denominarlos Estados regional-integracionistas.

directa e indirectamente (Art. 5), refiriéndose a los mecanismos de democracia participativa y a la representatividad gubernamental, siendo que, como ya hemos explicado reiteradamente, la soberanía solo es ejercida por el sujeto titular de la Unidad Política, ya sea cuando decide la Constitución en su esencia o en su calidad de Poder Constituyente al redactar la Constitución normativa.

II.5.2. Estructura del órgano legislativo

El Título V, “De la Organización del Poder Público Nacional”, Capítulo I, “Del Poder Legislativo Nacional”, Sección primera: Disposiciones Generales, establece lo siguiente:

Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por Diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno como uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres Diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres Diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada Diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.¹²⁰

Como podemos apreciar, Venezuela establece un órgano legislativo unicameral, depositado en la Asamblea Nacional, la que se compone de tres Diputados por cada entidad federal (Provincia), que son 25, por tanto serán 75 los Diputados por este criterio, además tres Diputados de representación indígena y tantos Diputados como sea necesario para que cada uno represente al 1.1 % de la población total en cada entidad federal, todos ellos elegidos mediante un sistema mixto de mayoría y representación proporcional. En la legislatura 2011-2016 la Asamblea se integra de 164

¹²⁰ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cit.*

Diputados en total¹²¹. El diseño de la Asamblea permite al mismo tiempo una representación de las entidades federales y del pueblo, lo anterior es así, porque determina un número fijo de Diputados por entidad, no obstante, esta armonización de su naturaleza representativa se rompe con el diseño de su sistema electoral, ya que todos los Diputados pasan a ser representantes del pueblo.

Por su parte, el artículo 201 determina que los Diputados son representantes del pueblo y de las entidades federativas en su conjunto, siendo su voto personal y sujeto únicamente a su conciencia. La teoría de la representatividad de los Diputados se bifurca en dos ramas, la primera en los que consideran, como Venezuela, que los Diputados deben ser representantes de la Unidad Política en abstracto y la segunda en quienes consideran que deben ser representantes de las diferentes fuerzas políticas en concreto. Desde mi punto de vista, una representación en abstracto sólo sucede cuando se erige el Poder Constituyente, en todos los demás casos los legisladores ordinarios (personas concretas) no pueden de forma alguna decidir de forma abstracta, en primera porque deben su lugar a los electores que votaron por ellos, por su agenda de trabajo, por su ideología, etc., luego la representatividad de los legisladores ordinarios debe ser en todo momento, la de sus electores, es precisamente por ello que se diseñan sistemas de representación proporcional, para incluir en la toma de decisiones a todas las fuerzas políticas del país. En segundo lugar, porque la representatividad del electorado en concreto, legitima la revocación del *mandato* de los legisladores, y es precisamente en esa palabra en la que encontramos la verdadera naturaleza representativa de los Diputados.

II.5.3. Forma de elección

Por lo que hace al sistema de elección de Diputados, la Constitución no es clara, ya que establece un sistema de representación proporcional, pero al mismo tiempo reconoce una elección *personalizada* (Arts. 63 y 186),

¹²¹ Cfr. CNE, Poder Electoral, *Divulgación Elecciones Parlamentarias*, en http://www.cne.gob.ve/divulgacion_parlamentarias_2010/

es precisamente de esta expresión de la que se ha valido el gobierno de Venezuela para instaurar un sistema mixto, sin que hasta el momento haya objeciones sobre la constitucionalidad de ese sistema, pues la palabra *personalizada* no necesariamente implica una elección por mayoría, lo que sí implica es que los candidatos sean específicos, *personalizados*, de manera que en una elección por representación proporcional podría no saberse quiénes son los candidatos y dejar a criterio del partido su elección o bien tener candidatos personalizados. Aun con una interpretación del texto constitucional que sea favorable a un sistema mixto, la Constitución tampoco establece la proporcionalidad de uno y otro sistemas.

En las elecciones de 2010, para integrar la presente legislatura (2011-2016), se eligieron a 109 Diputados por el sistema de mayoría relativa, a 52 por representación proporcional y a 3 Diputados indígenas por representación proporcional¹²². De un simple cálculo aritmético tenemos que los Diputados electos por el sistema de representación proporcional conforman el 33.5% de la Asamblea Nacional, lo que podría hacernos pensar que la proporcionalidad del sistema electoral venezolano es aceptable, no obstante, el diseño del sistema electoral venezolano termina por reducir el efecto que generaría el sistema de elección proporcional por las siguientes causas:

Primera.- Las circunscripciones electorales para los Diputados de representación proporcional son cada una de las entidades federales, es decir 25, lo que no sería un problema si el número de Diputados a elegir por este sistema fuera mayor, sin embargo en cada una de las circunscripciones se elige entre dos y tres Diputados por este sistema. El caso extremo se genera en la provincia de Zulia que elige a 12 Diputados por el sistema de mayoría y sólo a 3 por el de representación proporcional.

Segunda.- No existe vinculación entre un sistema de elección y otro, es decir, el partido que obtiene la mayoría de los escaños por la vía uninominal, también participa en el reparto por la vía plurinominal,

¹²² *ibídem.*

acrecentando la sobrerrepresentación que de por sí le da la elección por mayoría.

Retomando el ejemplo de la Provincia de Zulia, en las elecciones de 2010 el partido Un Nuevo Tiempo (U.N.T.C.) obtuvo 10 de los 12 escaños por la vía uninominal y además 2 escaños mediante la representación proporcional, mientras que el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) obtuvo 2 curules por la vía uninominal y sólo 1 por la de representación proporcional. Lo anterior a pesar de que el U.N.T.C. obtuvo el 41.9% de los votos y el PSUV el 41.1%¹²³.

En cuanto a los requisitos de elección y elegibilidad, la Constitución los establece en su Título III, “De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes”, Capítulo II, “De la nacionalidad y de la ciudadanía”. Allí se establecen los derechos políticos y su ejercicio privativo de los venezolanos por nacimiento (Art. 40), salvo las excepciones previstas en el mismo texto constitucional, luego, debemos referirnos a los criterios para otorgar la nacionalidad por nacimiento, los cuales se encuentran en el artículo 32, los que establecen tal calidad a las personas nacidas en el territorio de la República; a las nacidas en territorio extranjero hijas de padre y madre venezolanos de nacimiento; a las nacidas en territorio extranjero hijas de padre o madre venezolanos de nacimiento, siempre que establezcan su residencia en la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; y toda persona que nacida en territorio extranjero hija de padre o madre venezolanos por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad, establezca su residencia en la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

El artículo 64 establece otros criterios y restricciones de elección referentes particularmente al voto, que únicamente podrán realizarlo los venezolanos mayores de 18 años que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política y a los extranjeros mayores de 18 años con más de 10

¹²³ Datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral *Cfr. Ídem.*

años de residencia en el país únicamente para las elecciones parroquiales, municipales y estatales.

Para ser Diputado se requiere ser venezolano con residencia de por lo menos quince años en el territorio de la República, ser mayor de veintiún años de edad y haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección (Art. 188). Los Diputados duraran en el cargo 5 años y podrán ser reelectos por dos periodos consecutivos como máximo.

Por otro lado las restricciones de elegibilidad se encuentran en los artículos 41 y 189, y se refieren a que solamente los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; Presidente y Vicepresidente de la Asamblea Nacional; Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; Presidente del Consejo Nacional Electoral; Procurador General de la República; Contralor General de la República; Fiscal General de la República; Defensor del Pueblo; Ministros de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, y educación; y Gobernadores y Alcaldes de Estados y Municipios fronterizos. Por tanto aun cuando los venezolanos, ya sean por nacimiento o por naturalización puedan ser Diputados a la Asamblea Nacional, la Presidencia de dicho órgano sólo podrá ser ocupada por un venezolano por nacimiento.

Tampoco pueden ser electos como Diputados ningún funcionario público en cualquiera de los órdenes de gobierno, no obstante, podrán ser electos el Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros, los Gobernadores y los Directores de las empresas públicas hasta pasados tres meses después de la separación absoluta del cargo.

II.5.4. Facultades de la Asamblea Nacional

El grueso de las facultades de la Asamblea Nacional se encuentran compiladas en el artículo 187 entre las que se encuentran: legislar en las materias de la competencia nacional; proponer enmiendas y reformas a la Constitución; ejercer funciones de control sobre el Gobierno; discutir y aprobar todo lo concerniente al régimen tributario; autorizar créditos

adicionales al presupuesto; aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico; autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional (Art. 150); dar voto de censura al Vicepresidente y a los Ministros; autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior y de las extranjeras en el país; autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los diplomáticos; autorizar la salida del Presidente de la República del territorio nacional cuando implique ausencia por más de cinco días consecutivos; y aprobar por ley los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Nacional (Art. 154).

Por lo que respecta a la facultad de legislar sobre las materias competencia de la Nación —mejor dicho, del gobierno central—, es típico del sistema de gobierno descentralizado distinguir las facultades con las que contara uno y otro orden de gobierno. La Constitución venezolana lo establece en su Título IV, “Del Poder Público”, Capítulo II, “De la Competencia del Poder Público Nacional”, que reserva, en general, al gobierno central las materias de política exterior, fuerzas armadas, tributación, la organización territorial, el régimen de comercio exterior, la estatización de las empresas estratégicas, etc.

Un elemento remarcable en el diseño constitucional venezolano es la inclusión de mecanismos de la democracia participativa, principalmente el referéndum y la revocación de mandato, de los que el gobierno venezolano ha hecho uso en incontables ocasiones. El referéndum puede ser convocado por la Asamblea Nacional, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Art. 73); por el Presidente; y a solicitud del 10% de los electores. Este mecanismo tiene un diseño tan amplio que puede incluso abrogar leyes y decretos con fuerza de ley, con excepción de las materias presupuestales; y aprobar o no tratados internacionales, siempre que se comprometa la soberanía o se transfieran competencias a organismos supranacionales.

En los referéndums que tienen como objeto la aprobación de leyes se requiere la participación de un 25% del electorado para que el resultado sea vinculante, en cambio cuando el objeto del referéndum es la abrogación, se requiere el 40% de participación.

De igual manera la revocación de mandato tiene un diseño amplio, de tal forma que todos los cargos de elección popular son revocables y podrá ser solicitada por al menos el 20% de los electores. Si la revocación es aprobada por un número igual o superior al de electores que escogieron al funcionario, el mandato será revocado.

A. El procedimiento legislativo

La Constitución normativa diferencia entre tres tipos de leyes, las orgánicas, las habilitantes y las ordinarias. Las primeras son las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes, en cambio las habilitantes son aquellas que establecen las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente de la República y las ordinarias son todas las demás (Art. 203)

Los sujetos facultados para iniciar proyectos de ley son: el Presidente de la República, las comisiones permanentes; tres integrantes de la Asamblea Nacional; el .1% de los electores; el Tribunal Supremo de Justicia, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral en los ámbitos de sus competencias.

Todo proyecto de ley será discutido en el pleno de la Asamblea dos veces, en el primer debate se considerará la exposición de motivos, el objetivo y viabilidad de la ley, así como su articulado. Una vez que se aprueba en el primer debate se turna a la comisión de la materia o a una comisión mixta, si la ley abarcare varias, para que ésta rinda un informe al respecto, el cual volverá a ser discutido en el pleno de la Asamblea artículo por artículo, haciendo modificaciones si las hubiere, en cuyo caso el proyecto volverá a la comisión para un nuevo informe, y si del segundo informe que rindiera la comisión existen discrepancias, la Asamblea decidirá por mayoría absoluta, resuelta la cual, quedará sancionada la ley. Todos los proyectos deberán discutirse, a más tardar, en el periodo de sesiones ordinarias siguiente al en que se haya presentado, de lo contrario bajara a referéndum aprobatorio.

Una vez sancionada la ley por la Asamblea Nacional se enviará al Presidente de la República, para que en el plazo de diez días realice sus

objecciones, si las tuviere, las que serán superadas por mayoría absoluta en la Asamblea. Si las objeciones fueran de inconstitucionalidad, resolverá la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en un término de quince días, si no lo hiciere se promulgará la ley.

El mismo procedimiento legislativo se utiliza para realizar *enmiendas* a la Constitución, en este caso, los sujetos facultados para iniciar el proyecto de enmienda son: el Presidente de la República; treinta por ciento de la Asamblea Nacional, con aprobación de la mayoría absoluta; y el 15% de los electores. Todas las enmiendas serán sujetas a referéndum.

Para el caso de reforma a la Constitución serán los mismos sujetos, los facultados para iniciar su proyecto. La Asamblea Nacional discutirá el proyecto de reforma en el mismo periodo en el que se presente, después realizará una segunda discusión por título o capítulo y finalmente, una tercera, artículo por artículo. La Asamblea aprobará el proyecto con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes en un plazo no mayor a dos años. Aprobado que fuere el proyecto en la Asamblea, será sujeto a referéndum que podrá ser general o de forma separada hasta un tercio del proyecto.

También puede convocarse a la Asamblea Nacional Constituyente, a solicitud de dos tercios de los miembros de la Asamblea, el 15% del electorado, por el Presidente de la República y por los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes en los mismos.

En síntesis, para modificar la Constitución existen tres procedimientos, a saber: el de enmienda, mediante el cual puede añadirse o modificarse el texto de uno o varios artículos, sin alterar la estructura fundamental de la Constitución; el de reforma a la constitución, por el que se hace una revisión parcial de la Constitución sin que modifiquen su estructura y principios fundamentales; y la convocatoria de la Asamblea Constituyente, con las facultades amplísimas que la revisten por su propia naturaleza.

B. Límites a las facultades de la Asamblea Nacional

Como acabamos de exponer, la facultad de la Asamblea Nacional de participar en la modificación de la Constitución se encuentra limitada, en tanto que no pueden alterar la estructura ni los principios fundamentales que

en ella se contienen. Al igual que los otros Estados que hemos analizado, Venezuela integra un sistema de prevención del conflicto de intereses, prohibiendo a los Diputados mantener cualquier tipo de relaciones de supra-subordinación con las empresas que obtienen concesiones o celebran contratos con el Estado.

En resumen, Venezuela es un Estado democrático-social y regional-integracionista, con forma de gobierno republicana presidencialista, descentralizada, representativa y participativa. Su órgano legislativo es unicameral y se encuentra depositado en la Asamblea Nacional, cuyo sistema de elección es mixto con un reparto uninominal muy alto. La Constitución venezolana rompe con la triada clásica en la distinción de competencias, estableciendo un órgano electoral y un órgano ciudadano. Una característica remarcable del diseño de la Constitución venezolana es la preferencia a los mecanismos de la democracia semidirecta de los que ha hecho uso el gobierno en innumerables ocasiones. De igual manera una desventaja de su diseño es la posibilidad de delegar las funciones legislativas al Presidente de la República mediante leyes habilitantes, instrumentos de los cuales ha abusado el gobierno de aquel país.

II.6. Alemania

II.6.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

Acabada la Segunda Guerra Mundial, el territorio de Alemania fue dividido en cuatro zonas de ocupación, una para cada uno de los aliados (URSS, RU y EUA) y otra para Francia. Dadas las tensiones de la Guerra Fría los territorios terminaron erigiéndose en dos Estados, por un lado la República Democrática de Alemania (Alemania Oriental, bajo influencia de la URSS) y por el otro la República Federal de Alemania (Alemania Occidental, bajo influencia de RU y EUA) de la que nos ocuparemos en el presente estudio, en razón de que, jurídicamente, es la República subsistente en el proceso de la reunificación alemana y cuya Constitución aún se encuentra vigente.

La República Federal de Alemania se creó por instrucción del mando militar de las zonas de ocupación estadounidense, británica y francesa, quienes convocaron a un Consejo Parlamentario que fue integrado por miembros nombrados por los Gobiernos de los Estados que integraban la Alemania Occidental, para la creación de una Constitución¹²⁴. El Consejo Parlamentario aprobó el proyecto el 8 de mayo de 1949, días después, el 12 de mayo el proyecto fue ratificado por los Gobernadores militares de los Estados federados y sus parlamentos, entrando en vigor el 23 de mayo de 1949¹²⁵.

Previo a seguir con el estudio de este Estado, aclaramos que nos apegaremos al análisis del órgano legislativo alemán por lo que hace a sus facultades dentro de la República de Alemania y por razones de espacio y limitación del tema, omitiremos las funciones que realiza con la Unión Europea.

La Constitución alemana, en su artículo 20, establece lo siguiente:

Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]

(1) La **República Federal** de Alemania es un **Estado federal democrático y social**.

(2) **Todo poder del Estado emana del pueblo**. Este poder es **ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales** de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

(3) **El poder legislativo está sometido al orden constitucional**; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho.

¹²⁴ El Consejo Parlamentario concibió a la *Grundgesetz* —que se traduce como Ley Fundamental— como una Constitución provisoria, esperando que pronto llegara en momento para redactar una autentica Constitución de una Alemania unificada, es por ello que no la denominaron *Verfassung*, que en sentido estricto se traduce como Constitución. Cfr. Unger, Mark, “Sesenta años de la ley fundamental alemana – de un provisorio con una larga vida”, *Estudios Constitucionales*, Santiago, año 7, núm. 2, segundo semestre 2009, pp. 301-316. <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf>.

¹²⁵ Cfr. *Ídem*.

(4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso.¹²⁶ (Énfasis añadido)

De la transcripción que hemos realizado se desprende que Alemania es un Estado democrático-social, que tiene como forma de gobierno una República Federal (descentralizada) parlamentaria. Por lo que respecta a su forma de gobierno, la Ley Fundamental establece que el pueblo puede ejercer el poder de forma directa y de forma indirecta, lo que es inherente a los gobiernos parlamentarios, en virtud de que los miembros del Parlamento son electos directamente por el electorado, en cambio el jefe de Gobierno — en este caso Canciller— es electo por el órgano legislativo —en Alemania se denomina *Bundestag*—. Se remarca la decisión del *Consejo Parlamentario* de establecer un sistema de gobierno parlamentario, cuando en la Ley Fundamental se establece la sumisión directa del órgano legislativo a la Constitución y por el contrario, la sumisión de los demás órganos a las leyes, producto, precisamente, del órgano legislativo, luego queda implícita la supremacía del órgano legislativo por sobre los otros órganos de gobierno. Como expusimos en el primer capítulo de esta Tesis, en los gobiernos parlamentarios el órgano legislativo integra al Gobierno, por tanto no existe una separación total de los órganos ni autonomía, pues los miembros del órgano ejecutivo permanecen en el cargo, siempre que tengan apoyo del Parlamento.

II.6.2. Estructura del órgano legislativo

La Constitución dedica dos apartados para exponer su órgano legislativo, el apartado III establece la estructura y facultades generales del *Bundestag* (Asamblea Federal) y el apartado IV la estructura y facultades generales del *Bundesrat* (Consejo Federal). Por tanto el órgano legislativo en Alemania es bicameral.

¹²⁶ *Ley Fundamental de la República Federal Alemana*, trad. García Macho, Ricardo y Summerman, Karl-Peter, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

A. De la Asamblea Federal

El artículo 38 establece lo siguiente:

Artículo 38 [Principios electorales]

(1) Los Diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.

(2) Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

(3) La regulación se hará por una ley federal.¹²⁷

El artículo que acabamos de transcribir, al igual que en Venezuela, establece la representación del Pueblo alemán en abstracto, no establece el sistema electoral que habrá de ocuparse para integrar a la Asamblea Federal, limitándose a enunciar atributos que debe satisfacer el sufragio, a saber, que sea universal, directo, libre, igual y secreto, facultando al órgano legislativo para que, por medio de una ley, defina la forma en que habrán de ser electos, así como el número de Diputados que la integran.

B. Del Consejo Federal

En cuanto al *Bundesrat*, los artículos 50 y 51 establecen lo siguiente:

Artículo 50 [Funciones]. Los Länder participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.¹²⁸

Artículo 51 [Composición]. El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos. Cada Land tiene, por lo menos, tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis. Cada Land podrá

¹²⁷ *ibídem.*

¹²⁸ *ibídem.*

enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un Land pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes.¹²⁹

Como se puede apreciar, el Consejo Federal tiene dos facultades generales, a saber, legislar y administrar tanto en la Federación como en lo concerniente a la Unión Europea. Su naturaleza representativa corresponde a una representación de los *Länder* (Estados Federados), cuyos Gobiernos los eligen y cesan. Dentro del Consejo Federal cada estado federado tiene un número diferente de votos, en atención a su población, pero todos tendrán cuando menos tres, correspondiendo a cada miembro un voto.

II.6.3. Forma de elección

En este subtema sólo expondremos el procedimiento de elección de los miembros de la Asamblea Federal, toda vez que los miembros del *Bundesrat* son electos por cada uno de los Gobiernos de los Estados federados, quienes permanecen en el cargo a voluntad del Gobierno del Estado.

Por lo que hace a la elección de los miembros de la Asamblea Federal, la Constitución establece:

Artículo 39 [Legislatura y convocatoria]

(1) El Bundestag es elegido por cuatro años, salvo lo regulado en las disposiciones siguientes. Su legislatura termina con la constitución de un nuevo Bundestag. Las nuevas elecciones tendrán lugar no antes de cuarenta y seis meses y a más tardar cuarenta y ocho meses después del comienzo de la legislatura. En caso de disolución del Bundestag, las nuevas elecciones tendrán lugar dentro de los sesenta días siguientes.

(2) El Bundestag se constituirá a más tardar treinta días después de las elecciones. (...).¹³⁰

Recordando que el Estado alemán tiene forma de gobierno parlamentaria, podemos entender que la duración ordinaria del órgano

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ *Ibidem.*

legislativo sea de cuatro años, concediendo que su duración pueda ser menor en caso de que se decreta su disolución.

La Constitución faculta al órgano legislativo para que, mediante ley, determine el sistema de elección, lo que realiza a través de la Ley de Elecciones Federales que en su Parte I, "Sistema Electoral", Sección 1, "Composición del Bundestag alemán y Principios del Sufragio", establece lo siguiente:

(1) **El Bundestag alemán deberá**, sujeto a variaciones resultantes de esta ley, **consistir de 598 miembros**. Los que deberán ser electos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto por los alemanes con capacidad para votar, de conformidad con los **principios de representación proporcional combinados con votación uninominal**.

(2) De los miembros, 299 deberán ser electos a partir de nominaciones en las circunscripciones y el resto por nominaciones estatales (listas de estado).¹³¹ (Énfasis añadido)

Por tanto, la Asamblea Federal se integra ordinariamente por 598 miembros, de conformidad con un sistema electoral mixto, en la que 299 serán electos por el sistema de mayoría y los restantes 299 por el sistema de representación proporcional. Para los segundos cada Estado federado será una circunscripción. En caso de ser necesario, el número de miembros de la Asamblea será incrementado a fin de que los partidos obtengan una representación proporcional a los votos obtenidos. En cuanto a la forma de votación, la Ley de Elecciones Federales establece en su Parte I, lo siguiente:

¹³¹ (1) *The German Bundestag shall, subject to variations resulting from this Law, consist of 598 members. They shall be elected in a general, direct, free, equal and secret ballot by the Germans eligible to vote, in accordance with the principles of proportional representation combined with uninominal voting.* (2) *Of the members, 299 shall be elected from nominations in the constituencies and the rest from Land nominations (Land lists).* Traducción propia, *Federal Elections Act*, http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgru ndlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf.

Sección 4 Votos. Cada elector deberá tener dos votos, el primero para elegir a un miembro del parlamento por circunscripciones y el segundo voto para elegir una lista estatal.¹³²

Entonces, el día de la elección el elector emite dos votos, uno para elegir a los Diputados por el sistema de mayoría y el otro para la lista de partido de su preferencia. La asignación de escaños toma como base la votación de las listas de partido, haciendo del segundo voto el más importante de sus decisiones, pues en virtud de aquel se distribuirán las fuerzas en la Asamblea.

Para la asignación de escaños de los Diputados electos por el sistema de representación proporcional, se utiliza el método *Webster*, similar al utilizado en Ecuador para los Diputados de la circunscripción nacional. El cálculo se realiza con base en el total de los escaños, es decir, 598. Obtenidos que han sido el número total de miembros que deberá tener cada partido se le restan los que obtuvo por vía uninominal los que faltaren serán sus Diputados plurinominales. En caso de que un partido obtenga un número superior de Diputados por la vía uninominal a los que le correspondan en proporción a los votos obtenidos, conservará los escaños adicionales¹³³.

En todo caso habrá de asegurarse un mínimo de escaños para los partidos por cada uno de los Estados federados, así como en la Asamblea, ese mínimo se obtiene después de calcular en cada circunscripción estatal los Diputados uninominales y plurinominales de cada partido, el mayor número de ellos será el mínimo de representación de cada partido en ese Estado, por ejemplo, si en una circunscripción estatal el partido "A" obtiene 7

¹³² Section 4 Votes. Each voter shall have two votes, a first vote for electing a member of parliament for the constituency and a second vote for electing a Land list. Traducción propia, Federal Elections Act, op. cit.

¹³³ Cfr. German bundestag, *Distribution of seats in the Bundestag*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694

escaños por el sistema de mayoría y 10 por el sistema de representación proporcional, serán 10 los escaños que ocupara ese partido por esa circunscripción en la Asamblea Federal, posteriormente la suma de todos los mínimos en cada circunscripción estatal, será el mínimo de escaños que el partido obtendrá en la Asamblea, siguiendo el mismo ejemplo, si el partido "A" obtiene en otra circunscripción 9 escaños por el sistema de mayoría y sólo 6 por el sistema de representación proporcional, el mínimo de Diputados que ese partido tendrá por esa otra circunscripción será 9, sumados sus mínimos, es decir, 9 y 10, se obtiene el mínimo de representación en la Asamblea Federal, que en este ejemplo será de 19.¹³⁴

Para asegurar que los partidos alcancen el mínimo de escaños garantizado, la Asamblea Federal puede incrementar el número de sus miembros a través de los "escaños de balance", creados exprofeso para satisfacer el mínimo de representación garantizada y la correlación de los escaños con la proporción de los segundos votos que cada partido obtuvo.¹³⁵

Este sistema de elección permite que los votos emitidos a partir del sistema de mayoría difieran con los votos emitidos a partir del sistema de representación proporcional, es decir, que los electores pueden votar por un candidato de algún partido en el primer voto y por un partido diferente en el segundo voto. Lo anterior como resultado de un sistema de partidos débil o poco estructurado, es por ello, que este tipo de sistemas electorales, en los que se permite un doble voto, no debe aplicarse al caso mexicano, en razón de que nuestro sistema de partidos no se encuentra consolidado.¹³⁶

¹³⁴ Cfr. German bundestag, *Two stages, each involving two calculations*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694.

¹³⁵ Cfr. German bundestag, *Balance seats to maintain proportionality*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694.

¹³⁶ Sobre los sistemas de partidos débiles y fuertes, y su relación con los sistemas electorales Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 50-65.

II.6.4. Facultades del órgano legislativo y de las partes que lo integran

Antes de abordar las facultades legislativas, es necesario manifestar la competencia legislativa de la federación, en virtud de que tanto el Consejo Federal como la Asamblea Federal, al ser órganos de la federación, sólo podrán hacer uso de su facultad legislativa, cuando se trate de materias que competan a la federación.

Al igual que en nuestro país, la Constitución alemana establece una serie de materias de competencia exclusiva y concurrente para el gobierno central, todas las demás serán competencia de los gobiernos locales (Art. 70). La división entre las materias exclusivas de la federación y las de los Estados federados, es la común a todos los gobiernos descentralizados, se dejan al gobierno central las materias de política exterior, defensa, régimen de comercio, aduanas, etcétera. Aun cuando se establece un catálogo de materias exclusivas para el gobierno central, los gobiernos locales pueden legislar sobre ello, siempre y cuando se les delegue expresamente esa facultad por medio de una ley federal. En el caso de la competencia concurrente, los gobiernos locales podrán legislar mientras y en la medida que el gobierno central no haya ejercido su facultad legislativa sobre esas materias.

A. De la Asamblea Federal

Los miembros de la Asamblea Federal eligen al Canciller Federal (Jefe de Gobierno) a propuesta del Presidente de la República de la siguiente manera (Art. 63): primero el Presidente presenta a su candidato ante la Asamblea Federal, si el candidato no es elegido, la Asamblea podrá elegir otro con el voto de más de la mitad de sus integrantes en un plazo de catorce días, si no se eligiera se hará una tercera votación donde se elegirá al Canciller por mayoría simple. Si el Canciller electo no alcanza la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea el Presidente podrá elegirlo o bien disolver la Asamblea Federal. Esto obedece a que un Canciller que no obtiene la mayoría absoluta del parlamento, difícilmente podrá encausar un gobierno efectivo. El Canciller Federal durará en el cargo hasta que se reúna una nueva Asamblea Federal o bien por la presentación de una moción de censura.

En la elección de los Ministros federales, la Asamblea Federal no ejerce una decisión directa, sin embargo, al ser éstos nombrados por el Presidente a propuesta del Canciller, se espera que los ministros propuestos sean afines a las fuerzas parlamentarias que lo han electo.

La Asamblea Federal puede presentar una moción de censura constructiva, con la que retira su apoyo al Canciller Federal y simultáneamente elige a su sucesor por la mayoría de sus miembros. Este mecanismo obliga a las fuerzas parlamentarias a llegar a acuerdos previos para la integración de un nuevo Gobierno, lo que tiene un efecto disuasivo en los partidos políticos para evitar que promuevan constantemente o en cada legislatura la moción de censura, dotando de estabilidad al gobierno parlamentario (Art. 67).

En correspondencia con la moción de censura, el Canciller Federal puede solicitar al Presidente Federal la disolución del parlamento, cuando le haya sido negada la confianza parlamentaria, no obstante, la posibilidad de disolución se termina si la Asamblea Federal, por mayoría de sus miembros, elige un nuevo Canciller (Art. 68).

El *Bundestag* también participa en la integración de la Corte Constitucional, eligiendo a la mitad de sus miembros.

B. Del Consejo Federal

Como hemos mencionado en el subtema II.6.2, Estructura del órgano legislativo, el *Bundesrat* tiene facultades de control administrativo, las que en general se reducen a la aprobación —en algunas materias— de decretos con fuerza de ley del Gobierno Federal, cuando éste ha sido habilitado para expedirlos.

También tiene la facultad de nombrar a la mitad de los miembros de la Corte Constitucional.

C. El procedimiento legislativo

Los facultados para iniciar proyectos de ley, son los miembros del Gobierno Federal, los miembros del *Bundesrat* y los miembros del *Bundestag*. Si los proyectos son iniciativa del Gobierno Federal los presentará ante el Consejo Federal, quien los dictaminará y enviará, en un

periodo de seis semanas, a la Asamblea para su deliberación. Si el Gobierno Federal considera que su iniciativa tiene carácter de urgente, podrá enviar el proyecto al *Bundestag*, inclusive si no hubiera recibido el dictamen del *Bundesrat*. Un procedimiento similar enfrentan los proyectos presentados por el *Bundesrat*, que serán primeramente enviados al Gobierno Federal para su dictaminación, si el *Bundesrat* considera su proyecto como urgente se reducirá el plazo para la emisión del dictamen del Gobierno Federal.

Todos los proyectos de ley serán aprobados por la Asamblea Federal, una vez aprobados se remitirán al Consejo Federal, pasadas tres semanas, el Consejo Federal podrá solicitar la integración de una comisión conjunta, integrada con miembros de ambos cuerpos legislativos, si la comisión propone modificaciones al texto, la Asamblea tomará una nueva resolución al respecto. La Constitución y las leyes establecen materias en las que será necesaria la aprobación del Consejo Federal, cuando ese no sea el caso y una vez que han sido agotados los debates en la comisión conjunta sin éxito o que ha conocido de la nueva resolución emitida por la Asamblea, el Consejo Federal podrá expresar su oposición a la ley aprobada por la Asamblea, si dicha oposición es votada por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Federal, se necesitará de igual número de votos en la Asamblea para rechazarla, en cambio si la oposición del Consejo Federal se realizó por dos tercios de sus miembros, se requerirá también dos tercios de votos en la Asamblea y que se encuentre la mayoría de sus miembros reunidos (Art. 77).

Cuando una ley necesite la aprobación del Consejo Federal y una vez agotadas las discusiones en la comisión conjunta sin éxito, aquél resolverá al respecto (Art. 77, 2a).

El mismo procedimiento se sigue para la reforma a la Constitución y para declarar el estado de defensa, este último a solicitud del Gobierno Federal, aprobado por el voto de dos tercios de los miembros de cada cuerpo legislativo y estando presentes la mayoría de sus miembros. En estos casos es necesaria la aprobación del Consejo Federal.

D. Límites a las facultades del órgano legislativo

Los límites a las facultades de los cuerpos legislativos se traducen en la imposibilidad de alterar la Constitución por lo que respecta a la organización federal, la participación de los Estados federados en la legislación, el tipo de Estado, la forma de gobierno y la soberanía popular (Art. 79).

En resumen, Alemania es un Estado democrático-social, que tiene por forma de gobierno una República parlamentaria, su órgano legislativo reposa mayormente en la Asamblea Federal (*Bundestag*), aunque también interviene el Consejo Federal (*Bundesrat*), por lo que debemos considerar a su órgano legislativo bicameral. Las peculiaridades del diseño constitucional alemán son su sistema electoral mixto, el doble voto que se emite para integrar a la Asamblea Federal, así como el cálculo global que se realiza para la asignación de escaños en la Asamblea Federal, o sea que aun cuando los Diputados electos por el sistema de representación proporcional son electos en circunscripciones locales, el reparto de curules se realiza a nivel federal. También se remarca la elección de los miembros del Consejo Federal directamente por los Gobiernos locales, lo que coincide parcialmente con la naturaleza representativa de dicho cuerpo, ya que con esa forma de elección se asegura una representación de los Gobiernos locales y no una representación partidista.

II.7. España

II.7.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

Tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, Juan Carlos de Borbón es proclamado rey, manteniendo en la Presidencia al franquista Carlos Arias Navarro, años más tarde elegiría a Adolfo Suárez González, quien promueve la Ley de Reforma Política de 1976 aún con apoyo del régimen franquista. En 1977 se organizan las primeras elecciones después de la dictadura para una Asamblea Constituyente que redactara un proyecto de Constitución que fue aprobado por el pueblo en referéndum el 6 de

diciembre de 1978 con el 87% de los votos, entrando en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año¹³⁷.

Por lo que respecta al tipo de Estado y la forma de gobierno la Constitución establece en su artículo 1, lo siguiente:

Artículo 1.

1. **España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. **La soberanía nacional reside en el pueblo español**, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la **Monarquía parlamentaria**.¹³⁸
(Énfasis añadido)

Del artículo transcrito se desprende que España es un Estado democrático-social de derecho que tiene por forma de gobierno una Monarquía parlamentaria. De todos los Estados que hemos analizado, éste es el primero en el que la forma de gobierno es una Monarquía, a pesar de que es un Estado democrático-social, que hace reposar su soberanía en el Pueblo; sin embargo, esta extraña correlación es resultado de la herencia histórica del Estado español, el que dejó de ser una Monarquía absoluta —al menos oficialmente— desde la Constitución de Cádiz en 1812. Muchos procesos, tanto internos como externos, fueron golpeando a la corona, moldeando su actual estructura, que es mayormente honorífica; símbolo de unidad y arbitro del Gobierno. No hay pues, una dualidad de sujetos titulares de la Unidad Política, solamente el Pueblo español es el soberano.

¹³⁷ Cfr. Suárez-Íñiguez, Enrique, "La transición a la democracia en España. Adolfo Suarez y la ruptura pactada", *Estudios Políticos*, México, Novena Época, vol. 9, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 161-177.
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/25447>.

¹³⁸ *Constitución española*,
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

II.7.2. Estructura del órgano legislativo

La Constitución señala en su Título III, “De las Cortes Generales”, Capítulo I, “De las Cámaras”, lo siguiente:

Artículo 66.

1. **Las Cortes Generales** representan al pueblo español y **están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.**

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

3. Las Cortes Generales son inviolables.

La Constitución establece como el órgano legislativo a Las Cortes Generales, un órgano bicameral conformado por el Congreso de los Diputados y el Senado, de los que enseguida expondremos sus estructuras.

A. Del Congreso de los Diputados

La Constitución española sólo establece las directrices generales de la estructura de las Cortes, la regulación concreta se encuentra en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en su Título III, “Disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores”, Capítulo III, “Sistema electoral”, en la que se establece que el Congreso se compone de 350 Diputados electos popularmente. Para su elección España se divide en circunscripciones correspondiendo a cada provincia una circunscripción, inicialmente todas las circunscripciones (cincuenta provincias) elegirán dos Diputados, además, las poblaciones autónomas de Ceuta y Melilla (Territorios en África) eligen cada una de ellas a un Diputado. Los 248 restantes se elegirán por cada provincia en razón de su población, lo que se obtendrá al dividir el total de la población de las circunscripciones entre 248, la cifra que resulte será la cifra repartidora y en cada circunscripción se dividirá su población entre dicha cifra, permitiéndole elegir tantos Diputados como enteros resulte de la división realizada, al final, los Diputados que sobren se elegirán por las provincias cuyas fracciones decimales sean mayores.

Por ejemplo, si la población total de las circunscripciones (Provincias) es de 42,270,000 esa cantidad se divide entre 248, resultando la cifra repartidora de 170,444, en el caso de la Provincia de Lérida que tiene una población de 443,032 se dividirá ésta entre 170,444 obteniendo 2.59 por lo que le corresponde elegir dos diputaciones más, la fracción sobrante (.59) se reservará para el reparto de los escaños que sobraren y si es de las fracciones mayores le tocará elegir otra diputación.

B. Del Senado

Ya explicamos que la Constitución española manifiesta que los miembros de Las Cortes son representantes del pueblo, sin embargo, en el propio texto constitucional se establece que el Senado es la cámara de representación territorial (Art. 69).

La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, en su artículo 165 establece que en cada circunscripción provincial peninsular se elegirán a cuatro Senadores y en las circunscripciones provinciales insulares: Canaria, Mallorca y Tenerife elegirán cada una a tres Senadores y Menorca, Ibiza-Formentera, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma sólo a uno cada una de ellas. Además Ceuta y Melilla elegirán a dos Senadores. También las comunidades autónomas eligen a un Senador más otro por cada millón de habitantes. El Senado en la actualidad se integra de 266 Senadores¹³⁹.

II.7.3. Forma de elección

La Constitución otorga derechos políticos de participación en la toma de decisiones, así como el derecho de elección y elegibilidad (Art. 23) a todos los españoles, y a los extranjeros, únicamente en el ámbito municipal, siempre que exista reciprocidad internacional (Art. 13).

¹³⁹ Cfr. Senado de España, *Senadores en activo. Relación alfabética de Senadores*, en <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultaordenalfabetico/index.html>

Por otro lado, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, concede el derecho de elección a los españoles mayores de edad —18 años, según el art. 12 constitucional— que estén inscritos en el censo electoral. No podrán votar los incapaces, los internados en un hospital psiquiátrico ni los condenados con pena que los prive del derecho de sufragio.

La misma ley, en su artículo 6 establece una serie de restricciones de elegibilidad que se refieren en general a la prohibición de ser elegible si se encuentra en el desempeño de algún cargo público y a los condenados a penas privativas de libertad o por delitos de rebelión y terrorismo.

A. Del Congreso de los Diputados

El Congreso de los Diputados es electo para un periodo de cuatro años, salvo que se disuelva la cámara (Art. 68), por el sistema de representación proporcional por medio de listas cerradas de partidos.

Como ya hemos mencionado, el proceso electoral se sigue en cada circunscripción. Para la asignación de escaños se utiliza el método *D'Hont* similar al utilizado en Ecuador para los Diputados de las circunscripciones provinciales. Para poder entrar al reparto de escaños, las listas de candidatos deben superar el 3% de los votos válidos emitidos.

En el caso de las poblaciones de Ceuta y Melilla que sólo eligen un Diputado, se aplicará el sistema de mayoría.

B. Del Senado

Al igual que el Congreso de los Diputados, el Senado es electo para un periodo de cuatro años, salvo que sea disuelto (Art. 69).

Los Senadores de las comunidades autónomas serán electos directamente por su Asamblea Legislativa de conformidad con sus estatutos o por su más alto cuerpo colegiado de gobierno.

Por otro lado, los Senadores de las circunscripciones provinciales, tanto peninsulares como insulares, se eligen mediante listas presentadas por los partidos, los electores podrán votar por tantos Senadores como tenga derecho la circunscripción menos uno, a excepción de aquellas circunscripciones que sólo eligen a un Senador, es decir, que en cualquiera de las provincias peninsulares en las que se eligen cuatro Senadores, los

electores podrán votar solamente por tres, en las insulares en las que se eligen tres Senadores únicamente se podrá votar por dos y en las que eligen dos podrán votar por uno. Serán electos los candidatos que tengan más votos.

II.7.4. Facultades de Las Cortes Generales y de las partes que las integran

A. De Las Cortes Generales

Cada una de las cámaras y sus comisiones podrán recabar cualquier información que precisen del Gobierno y de cualesquiera autoridades del Estado, así también podrán solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno para ser sometidos a interpelaciones.

Para la celebración de tratados en materia política, militar, que impliquen cargas al erario público, que afecten la integridad territorial del Estado o supongan modificación o abrogación de una ley, es necesaria la aprobación de las Cortes Generales. Cuando los tratados versen sobre transferencia de competencias previstas en la Constitución a organismos internacionales, deberá realizarse por medio de una ley orgánica.

B. Del Congreso de los Diputados

Al tener España un gobierno parlamentario, recae en el Congreso de los Diputados la facultad de elegir al Presidente del Gobierno. El candidato será propuesto por el Rey, previa consulta de las fuerzas parlamentarias. El candidato propuesto será nombrado Presidente si en una primera votación alcanza la mayoría absoluta de los votos de los miembros del Congreso, en caso contrario, se realizará una segunda votación en la que sólo se requerirá la mayoría simple de los votos, y si tampoco alcanzare la mayoría simple, un nuevo candidato será propuesto por el Rey y así sucesivamente, pero si transcurridos dos meses no se ha electo al Presidente, el Rey disolverá las Cortes Generales y convocará a nuevas elecciones (Art. 99).

Al igual que en Alemania, los miembros del Gobierno son propuestos por el Jefe de Gobierno y nombrados por el Rey, no obstante, ninguna de las Cortes puede promover moción de censura en contra de algún miembro

específico del Gobierno, pero el Congreso sí puede promoverla para el Gobierno en su conjunto, lo que hará por mayoría absoluta de sus miembros y a solicitud de la décima parte de los Diputados, acompañada de un candidato a la Presidencia del Gobierno, en caso de que no prospere la moción los que la solicitaron no podrán presentar otra.

El Presidente del Gobierno puede plantear una cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados, la que se entenderá otorgada por el voto de la mayoría simple de sus miembros. Si el Congreso niega la confianza en el Gobierno, el Presidente presentará su dimisión. El Presidente también podrá solicitar ante el Rey la disolución de las Cortes Generales o de alguna de sus cámaras, pero no podrá hacerlo si se encuentra en trámite una moción de censura.

El Congreso tiene la facultad de acusar al Presidente y a los miembros del Gobierno, por responsabilidad criminal ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, deberá ser planteada por la cuarta parte de los miembros del Congreso y aprobada por la mayoría absoluta.

Los estados de alarma, excepción y de sitio deberán ser aprobados por el Congreso de los Diputados, para el último caso la declaración se hará por la mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del Gobierno.

C. El Procedimiento Legislativo

La Constitución distingue tres tipos de leyes, las orgánicas, las de bases y las ordinarias. Las primeras son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás que señale la Constitución. Las leyes de bases son las que delimitan el objeto y alcance de la delegación legislativa y las ordinarias son todas las demás (Arts. 81 y 82).

Las Cortes Generales pueden delegar al Gobierno la facultad legislativa en materias de las que no versan las leyes orgánicas. Cuando la delegación consista en la formación de textos articulados lo harán mediante

una ley de bases, pero si el objeto de la delegación legislativa es refundir varios textos legales en uno sólo, lo harán mediante una ley ordinaria.

Para iniciar el proyecto de una ley están facultados: el Gobierno; el Congreso; el Senado; las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a través de tres de sus miembros para su defensa; y 500,000 electores, cuya iniciativa no podrá referirse a materias que deban regular las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional.

La Constitución denomina “proyectos de ley” a los presentados por el Gobierno y “proposiciones de ley” a los presentados por los otros sujetos (Art. 88). En el presente apartado nos referiremos a ambos indistintamente como proyectos de ley. Todos los proyectos de ley se discuten primero en el Congreso de los Diputados, aprobados que han sido se envían al Senado para su discusión, el Senado tiene dos meses para vetarlos, por mayoría absoluta de sus miembros, o enmendarlos. En todo caso, el Congreso ratificará el proyecto de ley por la mayoría absoluta de sus miembros en caso de veto y por mayoría simple en caso de que haya transcurrido el término del Senado, así como para aprobar o no las enmiendas (Art. 90). Agotado este proceso, será el Rey quien sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su publicación (Art. 91).

Las decisiones políticas de trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo (Consulta popular) convocado por el Rey a solicitud del Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados.

El mismo procedimiento legislativo será utilizado para reformar a la Constitución, pero se requerirá la aprobación de al menos tres quintos de cada una de las cámaras, si no hubiese acuerdo se creará una Comisión paritaria de Diputados y Senadores que presentará un proyecto que será votado por ambas cámaras, si no lograra la aprobación, pero sí la mayoría absoluta en el Senado, el Congreso podrá aprobarlo con el voto de dos tercios de sus miembros. Aprobada la reforma podrá ser sujeta a referéndum, si así lo solicitare una decima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.

A diferencia de otros Estados que hemos analizado, España permite la revisión total o parcial de la Constitución, incluso de sus decisiones políticas fundamentales, lo que se hará a través del procedimiento de reforma arriba descrito, exigiéndose sólo la aprobación por el voto de dos tercios de los miembros de cada cámara y la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas Cortes Generales deberán ratificar la decisión y redactar el proyecto de la nueva Constitución que será aprobado por dos tercios de las cámaras y sujeto a referéndum para su ratificación.

D. Límites a las facultades de Las Cortes Generales

Como hemos visto, la Constitución permite incluso la revisión total de las normas constitucionales, no obstante, ni la revisión ni la reforma podrán iniciarse en tiempo de guerra o mientras se encuentre vigente el estado de alarma, el estado de excepción o el estado de sitio.

En resumen, España es un Estado democrático-social que tiene por forma de gobierno una Monarquía parlamentaria, en la que la figura del rey es meramente honorífica y no representa poder real alguno ni identificación con la Unidad Política, su órgano legislativo se denomina Cortes Generales y es bicameral, está integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se elige por el sistema de representación proporcional con listas de partidos cerradas. Una característica importante de su diseño estructural, es la elección de algunos de sus Senadores directamente por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La Constitución española prevé un Consejo de Estado como el máximo órgano consultivo del Gobierno, sin ninguna otra facultad.

II.8. Irlanda

II.8.1. Tipo de Estado y Forma de gobierno

La Constitución de la República de Irlanda de 1937, es el resultado del proceso de independencia que vivió aquel país desde 1918¹⁴⁰ y que se consolidó hasta 1949 en que la influencia de la corona británica cesó por completo.

La Constitución señala en sus artículos 5 y 6 lo siguiente:

Artículo 5. Irlanda es un **Estado** soberano, independiente y **democrático**.
(Énfasis añadido)

Artículo 6.

1. **Todos los poderes del gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, derivan**, bajo la autoridad de Dios, **del pueblo**, quien tiene derecho a designar a los gobernantes del Estado y, **en última instancia, a decidir sobre todas las cuestiones de política nacional**, conforme las exigencias del bien común.

2. Estos poderes del gobierno son ejercidos sólo, por o bajo la autoridad de los órganos del Estado, establecidos por esta Constitución.¹⁴¹ (Énfasis añadido)

Por tanto Irlanda es un Estado liberal burgués¹⁴² de Derecho que tiene por forma de gobierno una República parlamentaria (Art. 13) con democracia

¹⁴⁰ Cfr. BBC, *The Anglo-Irish War*, en <http://www.bbc.co.uk/history/british/easterrising/aftermath/af04.shtml>.

¹⁴¹ *Constitución de Irlanda* <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>.

¹⁴² Clasificamos a Irlanda como un Estado liberal-burgués de Derecho ya que las decisiones políticas fundamentales plasmadas en la Constitución normativa de dicho país, aunque otorgan protección a algunos derechos sociales —como la educación y la familia (Arts. 41 y 42)—, reconocen expresa y ampliamente el derecho a la propiedad privada (Art. 43) y al libre comercio de la iniciativa privada (Art. 45, sección 3.1). Así también, a pesar de que la Constitución de Irlanda otorga al gobierno la facultad para intervenir en la economía, dicha facultad está diseñada como una medida de contingencia para situaciones extraordinarias. A diferencia de los países democrático-sociales en los que se reconocen derechos laborales, de educación, de salud, de la propiedad de la tierra ostentada por la Nación como un modo de ser permanente del Estado, en Irlanda las pocas facultades otorgadas en ese sentido, son medidas para contrarrestar los efectos del liberalismo puro.

participativa. En los artículos 5º y 6º segunda parte, se reafirma su naturaleza independiente y en el artículo 6º, primera parte, se establece la República, lo anterior como una negación al control que ejercía la corona británica sobre dicho país.

II.8.2. Estructura del órgano legislativo

La Constitución de Irlanda establece en su artículo 15, parte primera, lo siguiente:

Artículo 15

1.1º El Parlamento Nacional será llamado y conocido como Parlamento (*Oireachtas*), nombre con el que se designa en general, en esta Constitución.

2º El Parlamento está constituido por el Presidente y dos Cámaras: una Cámara de Representantes (*Dáil Éireann*) y un Senado (*Seanad Éireann*).

3º Las Cámaras del Parlamento tienen su sede en la ciudad de Dublín o en sus cercanías o en cualquier otro lugar que ellas podrán designar en todo momento.¹⁴³

De la transcripción realizada, se desprende que el órgano legislativo en Irlanda es bicameral y se denomina Parlamento, cada una de sus cámaras tiene una naturaleza representativa distinta, por un lado la Cámara de Representantes es la representación del pueblo en general y por otro el Senado, que tiene una naturaleza representativa poco convencional debido a la forma de su elección, de manera que en esta cámara se encuentran representados los gremios o sectores de la población, como lo veremos en el siguiente subtema.

A. De la Cámara de Representantes

La Constitución no establece el número de diputados que deberán integrar la Cámara de Representantes, pero si establece una proporcionalidad del número de habitantes que deberán estar representados por cada diputado, siendo que no podrá establecerse menos de un diputado

¹⁴³ *Constitución de Irlanda cit.*

por cada treinta mil habitantes, ni más de uno por cada veinte mil habitantes. La legislatura actual, que fue electa para un periodo que comprende del 9 de marzo de 2011 al 9 de marzo de 2016, está integrada por 166 miembros¹⁴⁴.

B. Del Senado

Para el caso del Senado, la Constitución establece en su artículo 18, sección primera, que la referida cámara se integrará de 60 miembros, de los cuales once serán nombrados y cuarenta y nueve serán electos. La duración de ésta cámara depende de la duración de la Cámara de Representantes.

II.8.3. Forma de elección

A. De la Cámara de Representantes

El artículo 16, sección primera, de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 16

1.1º Cualquier ciudadano, sin distinción de sexo, que haya alcanzado la edad de veintiún años y que no se encuentre en situación de minusvalía o incapacidad según esta Constitución o según la ley, podrá ser elegido como miembro de la Cámara de Representantes.

1.2º i. Todo ciudadano y

ii. cualquier otra persona en el Estado determinadas por la ley, sin distinción de sexo, que haya alcanzado los dieciocho años de edad y no esté inhabilitada por la ley y cumpla con las disposiciones de la ley sobre la elección de miembros de la Cámara de Representantes, tiene el derecho a votar en la elección de los miembros de la Cámara de Representantes.

3º No será aprobada una ley que sitúe a un ciudadano en situación de imposibilidad o incapacidad para pertenecer a la Cámara de Representantes por motivo de su sexo o descalificando al ciudadano o a otra persona para votar en la elección de los miembros de la Cámara de Representantes por este motivo.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Cfr. Oireachtas, *Dáil Éireann Members' Directory*, en <http://www.oireachtas.ie/members-hist/default.asp?housetype=0&HouseNum=31&disp=mem>

¹⁴⁵ *Constitución de Irlanda cit.*

Como podemos apreciar, la sección que transcribimos establece los criterios de elección y de elegibilidad para el caso de la Cámara de Representantes. Al igual que en los anteriores Estados, debemos referirnos a los criterios para el otorgamiento de la ciudadanía, que para el caso de Irlanda es un criterio que combina *ius soli* y *ius sanguinis* (Arts. 2 y 9), por tanto para ser ciudadano de Irlanda es necesario haber nacido en territorio irlandés y tener cuando menos un progenitor que sea ciudadano irlandés. Sin embargo el “Acta de Ciudadanía y nacionalidad irlandesas de 1956”¹⁴⁶ establece en su parte II otras formas de adquirir la nacionalidad, como ser hijo de ciudadano irlandés nacido en territorio extranjero, por matrimonio, por adopción y la naturalización para aquellos que hayan residido de forma continua en el país cuando menos 5 años.

Para elegir a los diputados, el territorio se divide en circunscripciones (Art. 16, sección 2ª, subsección 1ª) que deberán mantener, en la medida de lo posible, la misma proporción de representación —de la que se hizo mención en el apartado A, De la Cámara de Representantes, del subtema II.8.2, Estructura del órgano legislativo— unas con otras, utilizando el sistema de representación proporcional mediante el Voto Único Transferible (Art. 16, sección 2ª, subsección 5ª).

Al utilizar una forma de gobierno parlamentaria el tiempo que dura cada legislatura puede variar dependiendo de la volatilidad de las fuerzas políticas dentro de la Cámara de Representantes, sin embargo el Acta Electoral de 1992, en su sección 33¹⁴⁷, establece que ninguna legislatura podrá durar más de cinco años.

El método de Voto Único Transferible utilizado en Irlanda permite al elector señalar en su papeleta su primera opción y puede, si lo desea, señalar otras (Acta Electoral 1992, sección 37), de manera que, llegado el

¹⁴⁶ Cfr. *Irish nationality and citizenship act, 1956.*
<http://www.irishstatutebook.ie/1956/en/act/pub/0026/index.html>

¹⁴⁷ Cfr. *Electoral Act, 1992, sección 33*
<http://www.irishstatutebook.ie/1992/en/act/pub/0023/sec0033.html#sec33>

caso de que el candidato señalado en la primera opción fuere descartado o ya hubiere acumulado la cuota de votos necesaria para la asignación de algún escaño, se transfiere el voto a la segunda opción y así sucesivamente, hasta que los escaños por asignar han sido otorgados.

Para que un candidato obtenga un escaño en la Cámara de Representantes, es necesario que alcance una cuota de votos, que se obtiene con la siguiente fórmula: $\text{ntv}/\text{c}+1=\text{x}+1$, es decir, el número total de votos válidos emitidos (ntv) sobre el número de curules a repartir (c) más uno y al resultado se le añade una unidad (Acta Electoral, 1992, sección 120). En caso de que en el primer conteo ningún candidato alcance la cuota requerida, el candidato con menos votos es eliminado y las segundas opciones de sus electores son reasignadas a los restantes candidatos y así sucesivamente en cada ronda hasta que las curules hayan sido asignadas (Acta Electoral, 1992, parte XIX).

B. Del Senado

Los criterios de elegibilidad para los senadores son los mismos que los requeridos para los diputados (Art. 18, sección 2ª), es decir, que deberán ser ciudadanos irlandeses mayores de 21 años con plena capacidad jurídica.

Como mencionamos en el subtema anterior, una parte del senado es electa y la otra nombrada. Por un lado los once senadores nombrados, lo serán por el Primer Ministro, mientras que los cuarenta y nueve electos lo serán por dos vías que a continuación describiremos.

De los cuarenta y nueve senadores electos, tres lo serán por la Universidad Nacional de Irlanda y otros tres por la Universidad de Dublín. Según el Acta Electoral del Senado (Miembros Universitarios) de 1937, sección 7, por esta vía serán electores todos los ciudadanos que hayan recibido algún grado por alguna de las universidades mencionadas¹⁴⁸ y podrán ser candidatos todos los ciudadanos que cumplan los criterios de elegibilidad para la Cámara de Representantes y que sean propuestos por

¹⁴⁸ Cfr. *Seanad Electoral (University Members) Act, 1937*, <http://www.irishstatutebook.ie/1937/en/act/pub/0030/sec0007.html#sec7>

dos electores universitarios, respaldados por otros ocho electores (Acta Electoral del Senado [Miembros Universitarios] de 1937, sección 16).

La elección de los cuarenta y tres senadores restantes se encuentra regulada en el Acta Electoral del Senado [Miembros del panel] de 1947, en donde se establece, que dichos senadores serán electos por los diputados de la Cámara de Representantes, los Senadores nombrados y los miembros de los ayuntamientos regionales¹⁴⁹. Tanto en este caso como en el de los senadores electos por las universidades, se utiliza el método de Voto Único Transferible, el cual describimos en el apartado anterior.

Ya habíamos advertido que la naturaleza representativa del Senado irlandés es poco convencional, esto en razón de que los candidatos son propuestos por gremios nominadores y por el parlamento, toda vez de que la Constitución señala en su artículo 18, sección 7^a, subsección 1^a, que los candidatos para el Senado deberán agruparse en cinco paneles, a saber, 1. Idioma y cultura nacional, literatura, arte, educación y los que la ley considere; 2. Agricultura, pesca y los que la ley considere; 3. Trabajo; 4. Industria y comercio, incluyendo banca, finanzas, contabilidad, ingeniería y arquitectura; y 5. Administración pública y servicios sociales. Ahora bien, los candidatos son nominados por gremios nominadores, que son grupos de personas que solicitan su registro como gremios nominadores en uno de los cinco paneles descritos, no obstante el parlamento también propone candidatos.

La forma de integrar al Senado, tan peculiar y original, permite que los diferentes factores reales de poder se manifiesten en las instituciones, por el contrario, el hecho de que la elección no sea directamente tomada por el pueblo, puede dar pie a una pérdida de legitimidad de la cámara y además desembocar en un elemento fallido dentro del sistema de gobierno, es decir, que al no estar electo directamente por el pueblo, el Senado puede tender a favorecer los intereses del Gobierno en vez de ser un contrapeso al ejercicio del poder, esto en razón de que al ser pocos sujetos los que intervienen en

¹⁴⁹ Cfr. *Seanad Electoral (Panel Members) Act, 1947*, <http://www.irishstatutebook.ie/1947/en/act/pub/0042/sec0044.html#sec44>

el proceso electoral, elegir senadores *ad hoc* a las fuerzas políticas dominantes en la Cámara de Representantes es más asequible.

II.8.4. Facultades del Parlamento y de las partes que lo integran

A. Del Parlamento

Las facultades legislativas son las inherentes a todo parlamento y el caso irlandés no es la excepción. La única autoridad dentro del Estado que puede elaborar leyes es el Parlamento (Art. 15, sección 2ª, subsección 1ª). La facultad de crear y mantener fuerzas militares es exclusiva del Parlamento y no se permite ninguna otra fuerza militar (Art. 15, sección 6ª, subsección 1ª).

Una de las características de los gobiernos parlamentarios es la diferenciación que hacen del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. En algunos países el Jefe de Estado es un monarca, en otros, dicha investidura recae en un Presidente. Cuando el Jefe de Estado es un monarca, no hay elección sino sucesión por linaje, en cambio los presidentes deben ser electos. En Irlanda el Presidente es electo de forma directa con candidatos propuestos por el Parlamento (Art. 12, sección 2ª).

Para elegir al Presidente, veinte miembros de cualquiera de las cámaras podrán proponer a un candidato (Art. 12, sección 4ª, subsección 2ª), si sólo existiera un candidato propuesto, no será necesario llevar a cabo las elecciones.

Cualquiera de las cámaras puede presentar moción de censura al Presidente, la que debe solicitarse por al menos treinta miembros y debe ser acordada por dos terceras partes de la cámara. La otra cámara resolverá, previa audiencia del Presidente, procediendo la remoción si se acuerda por dos terceras partes de la cámara.

El Parlamento puede, mediante una ley, conceder más facultades al Presidente que las ya otorgadas en la Constitución. No obstante, el Presidente sólo puede ejercerlas motivado por la petición que realice el Primer Ministro (Art. 13, secciones 9 y 10).

B. De la Cámara de Representantes

Al ser Irlanda un Estado con forma de gobierno parlamentaria, es natural que una de las facultades más importantes del Parlamento o de alguna de sus cámaras —en este caso de la Cámara de Representantes— sea la de integrar al Gobierno. Para lograr esa tarea, los miembros del parlamento eligen por mayoría al Primer Ministro, quien será nombrado por el Presidente (Art. 13).

La Cámara de Representantes también interviene en la designación de los demás miembros del Gobierno, al aprobar las propuestas del Primer Ministro para que el Presidente designe a los miembros del Gobierno.

Si el Primer Ministro pierde la mayoría en la Cámara de Representantes deberá dimitir a menos que solicite al Presidente la disolución del Parlamento y que obtenga mayoría en la nueva integración de la Cámara de Representantes.

En caso de ausencia del Presidente, el presidente de la Cámara de Representantes en conjunto con el presidente del Senado y el del Tribunal Supremo ejercerán sus facultades (Art. 14).

C. El procedimiento legislativo

Para este apartado, dividimos al procedimiento legislativo en cuatro, a saber, el procedimiento legislativo ordinario; el procedimiento legislativo con carácter financiero; el procedimiento legislativo urgente; y el procedimiento de enmienda de la Constitución.

En el procedimiento legislativo ordinario, todos los proyectos de ley son iniciados en la Cámara de Representantes, una vez aprobados se envían al Senado para su aprobación o enmienda, lo que hará en un plazo no mayor a noventa días (Art. 23), las enmiendas serán consideradas por la Cámara de Representantes quienes resolverán dentro de los ciento ochenta días posteriores al término que se le concedió al Senado, incluso si el Senado hubiere rechazado o no se hubiere pronunciado sobre el proyecto de ley. Una posibilidad dentro del procedimiento ordinario es que el Senado inicie el proyecto de ley y si la Cámara de Representantes realiza enmiendas, se considerará iniciado en esta Cámara, para el caso de que no lo enmendase y lo aprobase íntegramente, el proyecto se considera

aprobado por ambas cámaras (Art. 20). El Presidente de Irlanda podrá solicitar al Tribunal Supremo que se pronuncie sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley realizados por este procedimiento, tan pronto como le sea presentado el proyecto para su firma.

Por otro lado, el procedimiento legislativo con carácter financiero se diferencia del procedimiento ordinario por lo siguiente: a) los proyectos únicamente pueden ser iniciados en la Cámara de Representantes y b) el Senado realiza recomendaciones en un plazo de veintiún días, no enmienda, aprueba ni rechaza el proyecto. Será considerado como proyecto de carácter financiero, todo aquel que así sea certificado por el Presidente de la Cámara de Representantes, el Senado podrá solicitar al Presidente de Irlanda que dicha decisión sea tomada por un comité que se integrará por un número igual de diputados y senadores y presidido por un magistrado del Tribunal Supremo (Art. 22, 2ª sección).

Así también, el procedimiento legislativo urgente sólo se diferencia del ordinario por el tiempo con el que cuenta el Senado para aprobar o enmendar el proyecto de ley, que en estos casos, será menor al establecido en el procedimiento ordinario. Será urgente el proyecto de ley cuando el Presidente de Irlanda, a petición del Primer Ministro, previa consulta del Consejo de Estado y con la aprobación de la Cámara de Representantes, así lo comunique. Todas las leyes que se promulguen por esta vía tendrán una vigencia de noventa días la que podrá prolongarse antes de que fenezca dicho término mediante acuerdo de ambas cámaras en el que especifiquen la duración de dicha vigencia (Art. 24).

Finalmente, el procedimiento de enmienda de la Constitución es llevado de forma similar al procedimiento ordinario, solamente que los proyectos son iniciados exclusivamente en la Cámara de Representantes y una vez que ha sido aprobado por ambas cámaras, deben someterse a referéndum (Art. 47).

En todos los casos anteriores y una vez que han sido aprobados por ambas cámaras, por una sola o en referéndum, según sea el caso, el Presidente los firmará y promulgará el mismo día en que se los presenten, tratándose del procedimiento legislativo urgente y en los demás casos entre el quinto y séptimo día.

Con excepción de las enmiendas a la Constitución, que son directamente enviadas a referéndum, en los demás casos podrá solicitarse este mecanismo de la democracia semidirecta por la mayoría de los miembros del Senado y al menos una tercera parte de la Cámara de Representantes de forma conjunta, lo que realizarán ante el Presidente, quien tomará la decisión. Así también puede activarse el referéndum por una decisión del Presidente.

D. Límites a las facultades del Parlamento

La Constitución señala en su artículo 15, sección 4ª, subsección 1ª, lo siguiente:

4.1º El Parlamento no dictará ninguna ley que sea en algún aspecto contraria a esta Constitución o a cualquiera de sus disposiciones.

De manera que los límites establecidos al Parlamento son únicamente para adecuar la legislación al contenido de la Constitución normativa, dejando abierta la posibilidad de modificar toda la Constitución, esto en razón de que el artículo 46 (que regula el procedimiento de enmienda a la Constitución) tampoco señala ninguna limitante a sus facultades reformadoras.

En resumen, Irlanda es un Estado liberal-burgués que tiene por forma de gobierno una República parlamentaria, con democracia representativa y semidirecta. Su órgano legislativo se denomina Parlamento y es bicameral. Una peculiaridad del diseño de este órgano legislativo es la forma de elección de los Senadores, que incluye a un grupo de ellos, nombrados por la comunidad de dos universidades del país, lo que supone un alto nivel en el debate, sin embargo, como hicimos mención, el hecho de que los senadores no sean electos de forma directa por el pueblo, puede resultar contraproducente para el equilibrio del poder.

Para una mejor comprensión de este capítulo, agregamos el siguiente cuadro comparativo.

ESTADO	TIPO DE ESTADO	FORMA DE GOBIERNO	ÓRGANO LEGISLATIVO	SISTEMA ELECTORAL	MANDATO
Bolivia	Democrático-Social, regional-integracionista.	República presidencialista con correctivos parlamentarios, descentralizada, representativa, participativa y comunitaria.	Asamblea Legislativa Plurinacional -Cámara de Diputados. -Cámara de Senadores.	-Mixto para la Cámara de Diputados. -Representación proporcional para la Cámara de Senadores.	5 5
Brasil	Democrático-Social, regional-integracionista.	República presidencialista, descentralizada, representativa y participativa.	Congreso Nacional -Cámara de Diputados. -Senado Federal.	-Representación proporcional para la Cámara de Diputados. -Mayoría relativa para el Senado Federal.	4 8 (un tercio y luego dos tercios del Senado Federal son renovados alternadamente cada 4 años)
Colombia	Democrático-Social, regional-integracionista.	República presidencialista con correctivos parlamentarios, descentralizada, representativa y participativa.	Congreso de la República -Cámara de Representantes -Senado	Representación proporcional para ambas cámaras	4 4
Ecuador	Democrático-Social, regional-integracionista.	República presidencialista con correctivos parlamentarios, descentralizada, representativa y participativa.	Asamblea Nacional	Representación proporcional utilizando el método <i>D'Hont</i> para las circunscripciones provinciales y el método <i>Webster</i> para la circunscripción nacional.	4

Venezuela	Democrático-Social, regional-integracionista.	República presidencialista con correctivos parlamentarios, descentralizada, representativa y participativa.	Asamblea Nacional	Mixto	5
Alemania	Democrático-Social	República parlamentaria federal, representativa y participativa.	- <i>Bundestag</i> (Asamblea Federal) - <i>Bundesrat</i> (Concejo Federal)	-Mixto para la Asamblea Federal. -Indirecto para el Concejo Federal (Miembros electos por los Gobiernos de los <i>Länder</i>)	4 -
España	Democrático-Social	Monarquía parlamentaria, descentralizada con comunidades autónomas.	Cortes Generales -Congreso de los Diputados. -Senado	-Representación proporcional para el Congreso de los Diputados, con excepción de las provincias que sólo eligen a uno, en cuyo caso se ocupa el método de mayoría relativa. -Representación proporcional para el Senado con excepción de las provincias que eligen a uno, en cuyo caso se ocupa el método de mayoría relativa e indirecto para los Senadores	4 4

				de las comunidades autónomas (Miembros electos por su Asamblea Legislativa)	
Irlanda	Liberal-Burgués	República parlamentaria, participativa	<i>Oireachtas</i> (Parlamento) - <i>Dáil Éireann</i> (Cámara de Representantes) - <i>Seanad Éireann</i> (Senado)	-Representación proporcional para la Cámara de Representantes por método de Voto Único Transferible. -Indirecto y mixto para el Senado, una parte es nombrada por el Gobierno, la otra electa. De entre los miembros electos seis lo son por dos comunidades universitarias y los demás por miembros de la Cámara de Representantes, Senadores y Concejales.	5 5

Cuadro 2.3 Tabla comparativa de los órganos legislativos de los Estados seleccionados.

Segunda Parte

DISEÑO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO PARA MÉXICO

III. ESTRUCTURA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

Para desarrollar este capítulo y el siguiente, nos basaremos en los siguientes presupuestos —que corresponden al tipo de Estado y la forma de gobierno, respectivamente—:

1. México es un Estado democrático-social de Derecho, regional-integracionista.
2. México tiene como forma de gobierno una República presidencialista con correctivos parlamentarios, representativa, participativa, comunitaria y descentralizada.

Además, supondremos la existencia de un Órgano Constituido encargado del control de la constitucionalidad y que denominaremos Corte de Control de la Constitucionalidad así como dos órganos auxiliares denominados Tribunal Superior Fiscalizador y Consejo de Defensa.

III.1. Naturaleza del órgano legislativo

Cuando recién se consolidó el Estado moderno, todo el poder se concentraba en un solo órgano de gobierno, el rey. Con el paso del tiempo, las constantes pugnas de los sectores comerciantes, adinerados y terratenientes por conseguir libertades y derechos garantizados, terminó por minar el poder del rey, y si bien, en algunos Estados el rey conservó poder, en otros fue desplazado completamente. Esas libertades y derechos que motivaron la insurrección fueron garantizados a través de cartas redactadas por los sublevados y firmadas por el rey, a fin de que existiera un acuerdo expreso que perdurara en el tiempo. En ese momento el rey se vio forzado a cabildear sus decisiones para que fueran aprobadas por los cuerpos colegiados normativos, ya fueran cortes, parlamentos o consejos.

Ese es el antecedente del moderno órgano legislativo y como podemos apreciar, su naturaleza es popular. En él se encuentra la representación del pueblo, ya sea que se límite a los burgueses, en los

Estados liberales; a los proletarios, en los Estados socialistas; o al pueblo en general en los Estados democrático-sociales, es decir, en el órgano legislativo se encuentran representados aquellos sectores de la población con fuerza real, efectiva e institucionalizada.

Recordemos que incluso en la democracia ateniense, eran los hombres libres el sector que se identificaba con el pueblo, ni las mujeres ni los esclavos. Pero la modernidad nos exige una forma distinta de concebir la democracia, un auténtico gobierno democrático no puede ser concebido sin la participación de la mujer, de los indígenas, de los marginados, de los comerciantes, de los obreros y en general sin la participación de cualquier otro sector del pueblo. Es por ello que al órgano legislativo deben converger todos los sectores sociales del país, sin importar, hasta este momento, su afinidad política. Además, deberán estar representados en una proporción tan amplia como sea posible, en razón del total de la población, pudiendo establecer una proporción de un diputado por cada trescientos mil habitantes.

Será pues, en el órgano legislativo en el que se ventilen los más acalorados debates si el pueblo está fragmentado, pero cuando el pueblo es homogéneo, en cuanto a su afinidad política, es decir, cuando las diferencias entre unos y otros no son extremas, sino convergentes, los debates serán un mero formalismo para lograr acuerdos. Cualquiera que sea la situación del pueblo, homogénea o heterogénea, y siempre que exista una perfecta identidad en el órgano legislativo con la realidad política popular, dicho órgano será la única vía y la más efectiva para tomar acuerdos y resolver conflictos políticos.

Hasta aquí esta definición de la naturaleza del órgano legislativo podría parecernos completa, sin embargo, sólo es aplicable a los Estados unitarios y/o centralizados. En los Estados federales y/o descentralizados no es suficiente con una representación del pueblo general, sino que es necesaria la participación de los pueblos específicos, es decir, de aquellos que conforman las diferentes provincias o regiones en las que se ha dividido el Estado, para cuyo fin el órgano legislativo se fragmenta dando pie a la creación de una nueva asamblea, que tradicionalmente se ha denominado Senado o Cámara Alta. Aunque algunos relacionan al Senado o Cámara

Alta con una representación territorial, la realidad es que ningún territorio puede ser representado por sí mismo, es decir, el espacio en el que se ejerce alguna autoridad, no tiene representación, más bien es la representación de esa autoridad la que debe reflejarse en el Senado, no obstante, en Estados democráticos, esa autoridad no puede ser otra que el pueblo que habita ese territorio específico, de allí que tengan que ser los pueblos de las provincias y no sus gobiernos, quienes también elijan a los integrantes de la Cámara Alta.

Esta necesidad de los Estados federales y/o descentralizados puede llevar a una doble representación absurda, pues si los intereses de los oaxaqueños, tabasqueños y yucatecos ya se encuentran representados en la Cámara de Diputados, no habría razón para que vuelvan a ser representados en el Senado, peor aún cuando los Senadores de un mismo Estado votan en sentidos totalmente opuestos, esto en definitiva es contrario a la naturaleza del Senado y sucede cuando su diseño no ha tomado en cuenta su naturaleza representativa. Para que esto no suceda, las facultades que tenga el Senado deberán ser diferentes a las que tenga la Cámara baja, dejando a aquella las concernientes a asuntos de Estado, es decir, el Senado no debe conocer asuntos de carácter civil, penal, laboral, etc., sino cuestiones directamente relacionadas con la integridad del Estado, como la guerra, la reforma constitucional, el establecimiento de fuerzas armadas, la suspensión de garantías y otras más, algunas de las cuales deberá compartir con la Cámara baja y otras le serán excluyentes. Este tema lo retomaremos en el último capítulo de la presente tesis.

III.2. Composición del órgano legislativo

Expuesta que ha sido la naturaleza del órgano legislativo y de sus cámaras, desarrollamos nuestra propuesta de un órgano legislativo para México.

El órgano legislativo se denominará Congreso de la República, toda vez que la denominación actual es errónea, porque no existe ninguna "Unión", México ha sido, desde la consumación de su independencia, un

Estado unitario, no hubo que pactar la unidad con otros Estados, pues las actuales provincias ya formaban parte del virreinato de la Nueva España, máxime que el Acta de Independencia del Imperio mexicano no excluía a ninguna provincia o territorio del antiguo virreinato. En esa tesitura, no cabría nombrar al órgano legislativo con ningún apelativo referido a la federación como Congreso de la Unión, Congreso Federal o Congreso General. Tampoco sería apropiada denominación alguna referente a la Nación, ya que ese vocablo tiene una diversa gama de acepciones, algunos lo identifican con el Pueblo en abstracto, otros con el país y otros más con grupos que comparten tradiciones, lengua y antecedente común. Es por lo anterior, que una adecuada denominación del órgano legislativo debe tener relación con la República, sea descentralizada o centralizada, el apelativo seguirá siendo válido al igual que si el Estado es plurinacional o no.

Como explicamos en el tema anterior, en un Estado descentralizado, es necesaria la representación tanto del pueblo en general, como de los pueblos específicos, es decir, de los pueblos que habitan las provincias, por ello, el Congreso de la República debe conformarse de dos cámaras, una en la que se represente al pueblo en general, la que denominaremos Asamblea Popular y otra donde se representen los pueblos específicos y que denominaremos Consejo de la República¹⁵⁰.

III.2.1. De la Asamblea Popular

La cámara donde se encuentre representado el pueblo en general debe nombrarse de forma que se conozca la autentica naturaleza de su representación. Sobre todo, porque en los últimos años se ha vinculado,

¹⁵⁰ Es importante hacer énfasis en la denominación que proponemos por dos razones, la primera es por coherencia, que el nombre que escojamos para los órganos de gobierno corresponda con su naturaleza y con la realidad política del país, y segunda porque un cambio en el nombre hace más fácil la distinción entre lo que era y lo que será, es decir, permite asimilar que existen cambios sustanciales en la estructura del gobierno, que generan un nuevo espacio para el desenvolvimiento de los actores políticos así como un paradigma en la interpretación de las normas.

erróneamente el adjetivo *popular* con los gobiernos socialistas o de extrema izquierda, pero nada más alejado de la verdad, pues hemos venido explicando que es el pueblo, no como clase social, sino cómo elemento vivo del Estado, el que se encuentra representado directamente en el órgano legislativo.

La Asamblea Popular deberá integrarse de la siguiente manera:

TABLA DE PROPORCIONES			
POBLACIÓN	PROPORCIÓN	POR	LÍMITE DE
	DIPUTADO		ASAMBLEÍSTAS
50,000,000 – 100,000,000	200,000		334
100,000,001 – 200,000,000	300,000		500
200,000,001 – 300,000,000	400,000		600
300,000,001 – 400,000,000	500,000		666
400,000,001 – 500,000,000	600,000		714
500,000,001 – 600,000,000	700,000		750
600,000,001 – 700,000,000	800,000		778
700,000,001 – 800,000,000	900,000		800
800,000,001 – 900,000,000	1,000,000		900

Cuadro 3.1 Tabla de proporciones.

El número de Asambleístas será definido cada diez años, con base en los resultados que arroje el censo de población y vivienda. En razón del total de habitantes en el país, la proporción entre asambleístas y población deberá cambiar para asegurar que la Asamblea Popular incremente el número de sus miembros de forma paulatina y constante en proporción al aumento de la población sin que se sature dicha cámara, por ejemplo, la población total del país es de 112,336,538 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2010¹⁵¹, por tanto nos ubicaríamos en el segundo nivel de la tabla de proporciones, entonces el total de la población tiene que dividirse entre el dividendo de representatividad correspondiente, en este caso habrá un asambleísta por cada trescientos mil habitantes, lo que

¹⁵¹ Cfr. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

resulta en 374.46, cuando el número no sea entero se deberá redondear al número par más próximo, es decir, 374, y en caso de que el número fuera entero pero impar, se tomará el siguiente número par.

Ahora bien, por cada nivel en la tabla de proporciones existirá un límite de asambleístas, lo que evitará que el número aumente y disminuya cada vez que la población se acerque al final de un nivel y al principio del otro, o sea, cuando la población alcance los doscientos millones de habitantes el número resultante de asambleístas sería de 666, pero cuando la población sea de doscientos millones un habitantes el cociente de representatividad habrá cambiado y el número de asambleístas bajará a 500. Es por ello que aplicaremos el límite por cada nivel, así aun cuando existan doscientos millones de habitantes, los diputados serán sólo 500, permitiendo que el número de asambleístas sea constante.

Este sistema de proporcionalidad se detendrá hasta que la Asamblea Popular se integre de 900 asambleístas, lo anterior en atención a dos objetivos, a saber, 1. Que el desempeño de la Asamblea Popular sea óptimo, lo que es asequible con menos miembros y 2. Mantener una representatividad media, es decir, que la proporción de habitantes representados por cada diputado no sea tan baja que reduzca drásticamente el número de asambleístas ni tan alta que eleve dicho número. Ambos objetivos se alcanzan en el sistema que proponemos, en razón de que el dividendo de representatividad se incrementa a medida de que se incrementa la población, pero sin mantener el mismo número de diputados, permitiendo que éste aumente a medida que la población aumenta, pero fijando un tope, que será precisamente el de 900 asambleístas, lo que consideramos un número no muy grande, tomando en consideración que se alcanzará esta estructura cuando la población del país sea de novecientos millones de habitantes.

Los Asambleístas durarán en el encargo dos años y medio, en razón de que el Presidente de la República durará cinco años, de tal forma que la renovación en la Cámara a mitad del periodo del mandato presidencial permita a los electores premiar al Gobierno con mayoría en la Asamblea o castigarlo favoreciendo a la oposición. Sobre este tema abundaremos en el último capítulo de la presente tesis.

En aras de una profesionalización de los Asambleístas, estos podrán ser electos hasta por cuatro periodos, no obstante —para que el pueblo encuentre diversidad en los candidatos y existan mayores espacios para nuevos políticos— no podrán hacerlo por el mismo sistema electoral, es decir que si en una legislatura un Asambleísta fue electo por el sistema de mayoría, en el siguiente podrá ser reelecto únicamente por el sistema de representación proporcional y viceversa. En todos los casos de elección consecutiva, la candidatura deberá ser presentada por el mismo partido o por alguno de los partidos integrantes de la coalición que lo postuló, permitiendo la consolidación del sistema de partidos al castigar la dispersión partidista.

Para esta cámara no existirá la revocación de mandato, en razón de que el periodo del mandato es muy corto, aunado al hecho de que la reelección resulta atractiva para los Asambleístas y se espera que se esmeren en desempeñar con rectitud sus funciones, de lo contrario pueden perder la posibilidad de obtener un nuevo mandato siendo sus efectos similares a los de una revocación.

Además de los Asambleístas que se especifican en los párrafos anteriores, la Asamblea Popular se integrará de treinta Asambleístas de los pueblos indígenas, en razón de que dichos pueblos necesitan de una auténtica representación en los órganos de gobierno que les permita concretar la inclusión con la comunidad general, respetando en todo momento la autonomía de gestión y de gobierno en el margen del respeto a los derechos y garantías que en la Constitución se establezcan. Para tal efecto el territorio de la República se dividirá en veinticinco distritos indígenas que corresponderán a las regiones indígenas establecidas en el trabajo realizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁵². Dichas regiones serán: 1. Mayo-Yaqui; 2. Tarahumara; 3. Huicot

¹⁵² Cfr. Serrano Carreto, Enrique (coord.), *Regiones indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006. http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf

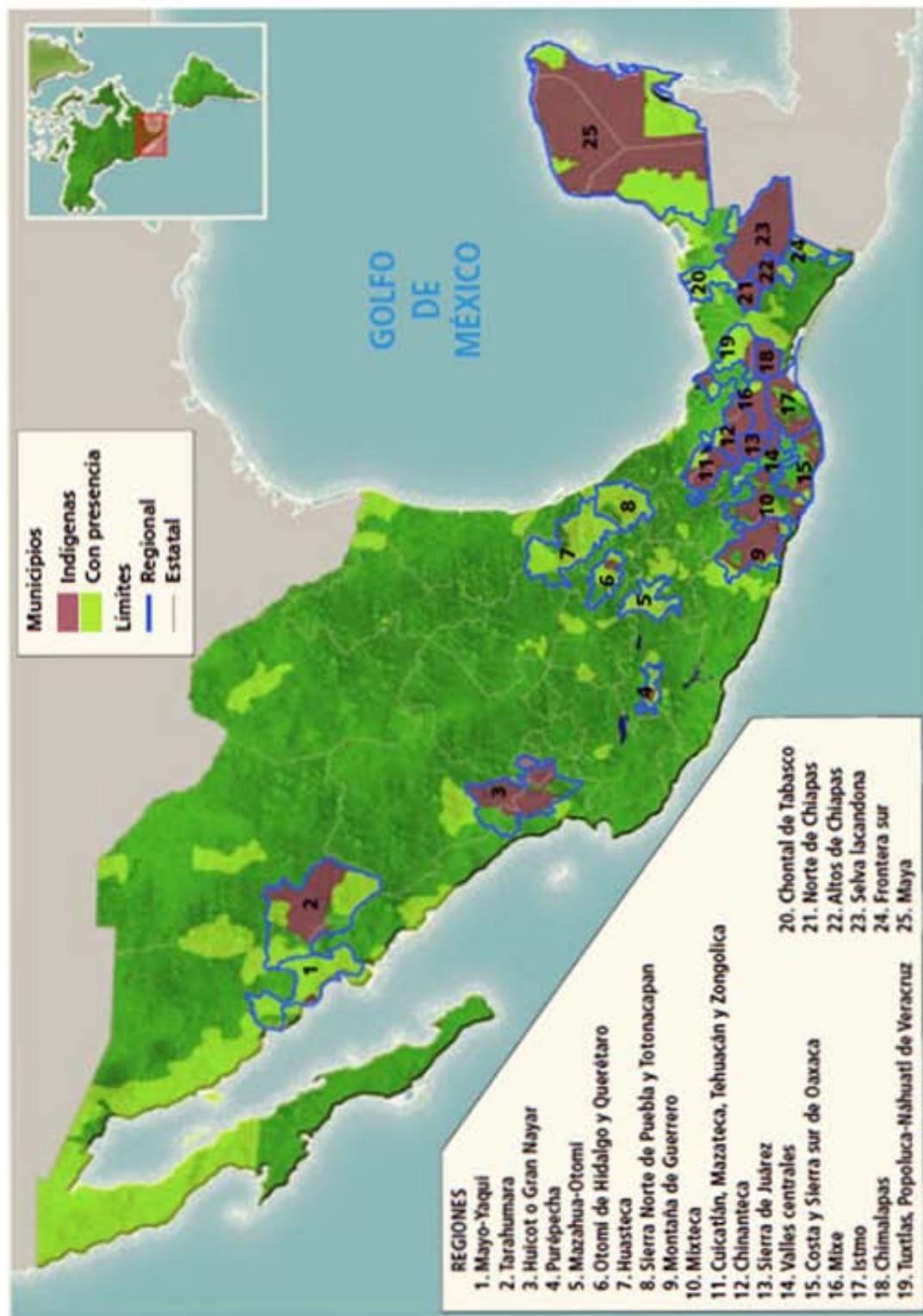
o Gran Nayar; 4. Purépecha; 5. Huasteca; 6. Sierra Norte de Puebla y Totonacapan; 7. Otomí de Hidalgo y Querétaro; 8. Mazahua-Otomí; 9. Montaña de Guerrero; 10. Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolica; 11. Chinanteca; 12. Mixe; 13. Mixteca; 14. Costa y Sierra Sur de Oaxaca; 15. Valles Centrales; 16. Sierra de Juárez; 17. Istmo; 18. Chimalapas; 19. Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz; 20. Chontal de Tabasco; 21. Norte de Chiapas; 22. Los Altos de Chiapas; 23. Selva Lacandona; 24. Frontera Sur; y 25. Maya¹⁵³.

Cada una de las regiones mencionadas elegirá a un Asambleísta. Adicionalmente las regiones Cuicatlán; Huasteca; y Sierra Norte de Puebla y Totonacapan elegirán a un Asambleísta, y la región Maya elegirá a dos más. Lo anterior en virtud, de que son las regiones con mayor población indígena.

Las veinticinco regiones establecidas no podrán fragmentarse para dar pie a nuevas regiones, no obstante, los municipios indígenas y los municipios con presencia indígena —así clasificados por la CDI— que se encuentren fuera de los límites de las regiones indígenas podrán solicitar la creación de nuevas circunscripciones indígenas. Para tal efecto, las nuevas circunscripciones serán integradas por alguna de las siguientes modalidades: 1. cuando menos dos municipios indígenas, siempre que la población indígena de aquellos sea de por lo menos 8,000 habitantes; 2. cuando menos dieciocho municipios con población indígena; y 3. cuando menos un municipio indígena y nueve con población indígena. Para la creación de nuevas circunscripciones indígenas, la CDI en coordinación con el órgano electoral y las comunidades indígenas solicitantes establecerán los límites de la circunscripción procurando integrar al máximo de municipios y localidades contiguos posibles. Estos criterios se establecen para dar preferencia a la representación de comunidades indígenas sobre la población indígena dispersa, siendo al mismo tiempo, un factor de integración de los pueblos indígenas.

¹⁵³ Cfr. *Ibidem*, pp. 23-137.

Para ilustrar este tema, agregamos el mapa de los veinticinco distritos electorales indígenas.



III.2.2. Del Consejo de la República

El diseño de este órgano legislativo distinguirá claramente las facultades que tendrán una y otra cámara, dejando al Consejo de la República las facultades legislativas concernientes al Estado, así como facultades consultivas, procurando su imparcialidad al remover, en la medida de lo posible, facultades políticas que pudieran ser sujetas de control partidista, por lo que será innecesaria la manifestación directa de las fuerzas políticas. Es así que si en el Consejo de la República se representarán los pueblos específicos, es decir, los pueblos de las provincias, bastará con que se integre de tantos Consejeros como provincias haya¹⁵⁴, es decir, 32, también los pueblos indígenas elegirán a 1 Consejero. Además, en atención a las facultades que desempeñará el Consejo, se elegirán a 12 Consejeros Universitarios provenientes de las siguientes instituciones:

a) Tres de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1 especialista en Derecho, 1 especialista en Política y 1 especialista en Economía); b) Tres de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) (1 especialista en Derecho, 1 especialista en Política y 1 especialista en Economía); c) Uno del Instituto Politécnico Nacional (IPN) (1 especialista en Economía); d) Dos de El Colegio de México (COLMEX) (1 especialista en Política y 1 especialista en Economía); y e) Tres del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (1 especialista en Derecho, 1 especialista en Política y 1 especialista en Economía).

Las instituciones que se acaban de enlistar son aquellas entidades de educación superior, dependientes del Gobierno de la República que imparten carreras relacionadas al Estado, concretamente, Derecho, Política y Economía. No podrá añadirse ninguna otra institución, pero si las instituciones que no imparten las tres áreas en algún momento lo hicieren, podrán elegir otro Consejero más por cada nueva área, pero en ningún caso más de tres en total por cada institución.

¹⁵⁴ Para este trabajo consideramos al Distrito Federal como la Provincia Capital, sin entrar en el estudio del adecuado tratamiento para la sede de los Órganos Constituidos del gobierno central.

La legislatura del Senado durará cinco años y la duración del mandato quince años, renovándose alternadamente en cada legislatura, los Consejeros universitarios y el Consejero indígena, en un primer periodo; los dieciséis Consejeros de las provincias que según el orden alfabético se encuentren primero, en un segundo periodo; y los dieciséis Consejeros de las provincias que según el orden alfabético se encuentren al final, en un tercer periodo.

La duración de la legislatura, como del mandato, se diseña en razón de tres objetivos, 1. Que la legislatura corresponda con dos legislaturas de la Asamblea Popular; 2. Que la legislatura coincida con un periodo de mandato del Presidente de la República; y 3. Que los Consejeros puedan legislar teniendo la experiencia de tres Gobiernos diferentes, convirtiéndose en un órgano orientador de la política, con la intención de dar continuidad a tres periodos de gobierno distintos. Como la duración del mandato de Consejero será de quince años, el órgano puede perder objetividad y credibilidad, es por ello que necesita renovarse alternadamente, de manera que los nuevos consejeros pueden reactivar las discusiones y los anteriores no puedan ser corrompidos por algún otro órgano de gobierno.

Aun cuando un Consejero no haya concluido su mandato, en cada cambio de legislatura la Asamblea Provincial de la entidad donde fue electo o los treinta Asambleístas indígenas en el caso del Consejero indígena, podrán realizar una moción de censura, que deberá solicitarla el 10% de los miembros de dicha Asamblea y ser aprobada por sus dos terceras partes, previa audiencia pública del Consejero. En caso de resultar aprobada la moción, se realizará un procedimiento electoral extraordinario para elegir al Consejero, pudiendo el Consejero, en contra de quien se presentó la moción, contender en el procedimiento electoral extraordinario.

Si en el procedimiento electoral extraordinario resulta electo un candidato diferente al Consejero, en contra de quien se presentó la moción, el nuevo Consejero durará en el cargo diez años, a menos que la moción se haya presentado a los diez años de haber estado en funciones el anterior Consejero, en cuyo caso, el nuevo Consejero tendrá la calidad de Consejero suplente y durará cinco años, teniendo que dejar el cargo al término de ese periodo y una persona podrá ocupar el cargo de Consejero Suplente

solamente una vez. Los Consejeros suplentes podrán ser electos para un mandato ordinario, incluso en el procedimiento electoral inmediato a aquel en el cual se hayan desempeñado como suplentes. Estos criterios se aplicarán para el caso de renuncia, defunción o ausencia de un Consejero. Serán ausentes los Consejeros que hayan dejado de acudir, sin que medien causas médicas, a por lo menos el 30% de las sesiones del Consejo de la República, en un periodo de sesiones.

Los Consejeros universitarios podrán ser sujetos del proceso descrito en el párrafo anterior, para tal efecto, la comunidad universitaria de donde provienen diseñará el mecanismo, respetando en todo momento las prerrogativas que se le conceden al Consejero en líneas anteriores, así como la intervención de los sujetos que más adelante se describen como facultados para la elección de los Consejeros universitarios.

Aquellos Consejeros que hayan concluido su mandato —con excepción de los Consejeros suplentes— o los que, habiendo estado en el cargo al menos diez años, se retiren por tener setenta y cinco años de edad, gozarán de un haber por retiro vitalicio equivalente al sueldo que percibían por el desempeño de sus funciones en los dos años subsecuentes a su retiro y en los siguientes el equivalente al ochenta por ciento.

Ningún Consejero que haya concluido su mandato —con excepción de los Consejeros suplentes— ni aquellos que fueren encontrados culpables en un Juicio Político, podrán ser reelectos. Esto con base a la estructura democrática del Estado, que exige la renovación periódica de los órganos de gobierno y además como un mecanismo de defensa de la Constitución.

En el Consejo de la República habrá Consejeros honorarios para enriquecer los debates y la pluralidad de ideas. Para ser Consejero honorario se requiere haber ocupado, cuando menos, uno de los siguientes cargos: de Consejero, que haya concluido su mandato sin haber perdido en las elecciones generadas por una moción de censura; de Presidente de la República, sin que haya sido removido del cargo; de Ministro de la Corte Suprema de Justicia; o de Ministro de la Corte de Control de la Constitucionalidad. Dichos Consejeros no recibirán más retribuciones de las que ya perciban por concepto de su haber por retiro. Los sujetos que deseen ser Consejeros honorarios deberán manifestarlo al inicio de cada legislatura,

obligándose a asistir con regularidad a las sesiones del Consejo, en caso de no manifestar su voluntad de ser Consejero honorario o de no asistir a por lo menos la mitad de las sesiones por periodo de sesiones, se les impedirá formar parte del Consejo. En este sentido, podrá existir un sujeto que sea Consejero honorario en una legislatura, pero en la otra no, y en la subsecuente sí, siempre que cumpla con los requisitos señalados en este párrafo. Lo anterior para evitar que sostengan intereses políticos particulares y pretendan hacer uso de la voz en discusiones específicas, cuando lo que se requiere es su opinión en todas las discusiones y resoluciones del Consejo de la República.

III.3. Elección del órgano legislativo

Para la elección del órgano legislativo, el territorio se dividirá en treinta y dos circunscripciones electorales, correspondientes cada una a una Provincia y a su vez, la circunscripción se dividirá en tantos distritos electorales, como Asambleístas a elegir por el sistema de mayoría relativa haya —según el subtema III.3.2 de este tema—, para este fin se facultará al Congreso de la República para que, mediante una ley, establezca dichos distritos, procurando que en ellos se encuentre una población homogénea y que el número de habitantes sea, en la medida de lo posible, el equivalente al dividendo de representatividad que se mencionó en el tema anterior.

III.3.1. Requisitos de elección

En un Estado democrático-social la facultad de elegir a los gobernantes recae en el pueblo, sin embargo, es necesario definir qué sujetos serán los vinculados con el pueblo, en razón de que éstos serán la manifestación concreta de la Unidad Política. Por ello no basta la vecindad para hacer valer el derecho de elección, debe exigirse una vinculación más profunda con la Unidad Política y eso sólo es posible por dos formas, el nacimiento y la naturalización.

Previo a continuar con este tema, es necesario aclarar dos conceptos, ciudadanía y nacionalidad. Por un lado la nacionalidad es el vínculo de

pertenencia que una persona tiene con un Estado, así como la identificación que tiene con su comunidad, sus costumbres y tradiciones. En cambio, la ciudadanía es la facultad de ejercer derechos políticos. Entonces, el requisito de elección será ser ciudadano mexicano.

Al establecer un solo requisito de elección, debemos exponer los criterios para otorgar la nacionalidad y la ciudadanía, los cuales serán:

Nacionalidad

1. Serán mexicanos por nacimiento: a) todas las personas nacidas en territorio mexicano hijas de padre o madre mexicanos por nacimiento o naturalización; b) todas las personas nacidas en territorio mexicano hijas de padre o madre con nacionalidad por nacimiento de algún Estado latinoamericano; c) todas las personas nacidas en el extranjero hijas de padre o madre mexicanos por nacimiento de conformidad con los incisos a), b) y d); d) todas las personas nacidas en territorio mexicano hijas de extranjeros, siempre que residan en territorio mexicano al menos diez años antes de cumplir los dieciocho años de edad; y e) todas las personas nacidas en el extranjero hijas de padre o madre mexicanos por nacimiento de conformidad con el inciso c), siempre que residan en el país al menos diez años antes de cumplir los dieciocho años de edad.
2. Serán mexicanos por naturalización, las personas que habiéndolo solicitado cumplan con alguno de los siguientes requisitos: a) las personas señaladas en los incisos d) y e) del número anterior, que no hayan satisfecho el requisito de residencia; b) los extranjeros con nacionalidad por nacimiento de algún Estado latinoamericano que hayan residido en territorio mexicano por al menos un año; c) los extranjeros que hayan residido en territorio mexicano por al menos cinco años ininterrumpidos; y d) el extranjero que contraiga matrimonio con mexicano, que establezcan su domicilio dentro del territorio nacional, pasado un año después del matrimonio.

Ciudadanía

1. Ser mexicano por nacimiento o por naturalización;
2. Tener, por lo menos, dieciocho años de edad cumplidos en la fecha de la elección;
3. Estar inscrito en el padrón electoral del distrito electoral en donde se pretenda ejercer el derecho de elección;
4. No haber sido condenado a pena privativa de libertad por sentencia firme ni haber sido sus derechos políticos suspendidos por sentencia firme; y
5. Saber leer y escribir.

La ciudadanía implica el ejercicio del derecho de elección, pero deberán hacerse restricciones al derecho de elegibilidad, las que se precisarán en los siguientes subtemas. Así también, debe permitirse que el órgano legislativo otorgue el derecho de elección a los extranjeros que residan en el territorio mexicano, únicamente para las elecciones municipales y de los asambleístas provinciales.

El esquema arriba expuesto permite crear vínculos de pertenencia más fuertes, ya que hemos utilizado elementos del *ius soli* combinado con *ius sanguini*, pues consideramos que la aplicación de ambos criterios, no de forma independiente como se realiza hoy en día, sino de forma conjunta, como lo hemos narrado en párrafos anteriores, permitirá identificar mejor al segmento de la población que conformará la voluntad política.

Incorporamos preferencias para el otorgamiento de la nacionalidad a los nacionales de países latinoamericanos, en virtud de que, como expusimos en el capítulo segundo, dichos países también nos otorgan preferencias en aras de una integración regional.

III.3.2. Restricciones de elegibilidad

No podrán ser candidatos los sujetos que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Los que estén en desempeño de cualquier cargo de elección popular, a menos que se hayan separado del cargo de forma definitiva con un año de anterioridad al día de las elecciones;
2. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia o de la Corte de Control de la Constitucionalidad o los Gobernadores de las provincias durante el periodo de su mandato, aun si se separarán del cargo definitivamente;
3. Ser Magistrado o Juez del órgano judicial y de los órganos judiciales de las Provincias, a menos que se hayan separado del cargo con un año de anterioridad al día de las elecciones;
4. Ser Secretario o subsecretario de Estado o ser titular, coordinador, director o sus símiles en algún organismo descentralizado, órgano desconcentrado, órgano auxiliar o empresa del Estado, a menos que se haya separado del cargo con un año de anterioridad al día de las elecciones;
5. Ser concesionario del Gobierno de la República, de los Gobiernos de las provincias o municipales, en cualquier ámbito o haberlo sido en los cinco años anteriores al día de la elección, esta restricción se extiende a los directores generales, coordinadores, gerentes o sus símiles de las empresas concesionarias;
6. Haber sido beneficiado en alguna licitación pública en los cinco años anteriores al día de la elección, esta restricción se extiende a los directores generales, coordinadores, gerentes o sus símiles de las empresas concesionarias;
7. Los hijos, hermanos, cónyuges y padres de las personas mencionadas en los números 5 y 6;
8. Ser ministro de algún culto religioso; y
9. Ser miembro activo de las fuerzas armadas de la República incluyendo los reclutados para prestar el Servicio Militar.

III.3.3. Elección de Asambleístas

Por cada circunscripción electoral se elegirá un número determinado de Asambleístas que se obtendrá de la siguiente manera: una vez que se ha determinado el dividendo de representatividad y calculado el número de miembros que integraran a la Asamblea Popular, en este caso, 374, se utilizará el mismo dividendo de representatividad para calcular el número de Asambleístas que serán electos por cada provincia, asignándole tantos diputados como lo exprese el cociente en enteros. En cuanto se haya asignado el número total de diputados por este método, los restantes serán asignados a las provincias que tuvieran la fracción más grande, y en caso de que hubiera algún empate, se obtendrá el cociente con tres y hasta cuatro decimales si fuere necesario, si aun así subsiste el empate, el escaño se rifará entre las provincias empatadas. En todo momento, las provincias elegirán por lo menos a un Asambleísta, este último criterio prevalecerá sobre el del empate.

La mitad de los Asambleístas que deba elegir cada provincia lo hará por el método de mayoría relativa y la otra mitad por el método de representación proporcional, en caso de que el número sea impar se preferirá el sistema de representación proporcional. Es decir, que si a una provincia le corresponde elegir a 13 Asambleístas, 6 lo serán por el sistema de mayoría relativa y 7 por el de representación proporcional. Este sistema mixto permite que la proporción de votos que obtenga cada partido en relación al número de escaños que ocupe en la Asamblea Popular sea mayor, logrando una representatividad real de las fuerzas políticas.

Para un mejor entendimiento de este tema, agregamos la siguiente tabla.

Estado	Población	Cociente	Entero	Fracción	Dip.	M.R.	R.P.
Aguascalientes	1,184,996	3.95	3	1	4	2	2
Baja California	3,155,070	10.52	10	1	11	5	6
Baja California Sur	637,026	2.12	2	0	2	1	1
Campeche	822,441	2.74	2	1	3	1	2

Coahuila	2,748,391	9.16	9	0	9	4	5
Colima	650,555	2.17	2	0	2	1	1
Chiapas	4,796,580	15.99	15	1	16	8	8
Chihuahua	3,406,465	11.35	11	0	11	5	6
Distrito Federal	8,851,080	29.50	29	1	30	15	15
Durango	1,632,934	5.44	5	0	5	2	3
Guanajuato	5,486,372	18.29	18	0	18	9	9
Guerrero	3,388,768	11.30	11	0	11	5	6
Hidalgo	2,665,018	8.88	8	1	9	4	5
Jalisco	7,350,682	24.50	24	0	24	12	12
México	15,175,862	50.59	50	1	51	25	26
Michoacán	4,351,037	14.50	14	0	14	7	7
Morelos	1,777,227	5.92	5	1	6	3	3
Nayarit	1,084,979	3.62	3	1	4	2	2
Nuevo León	4,653,458	15.51	15	1	16	8	8
Oaxaca	3,801,962	12.67	12	1	13	6	7
Puebla	5,779,829	19.27	19	0	19	9	10
Querétaro	1,827,937	6.09	6	0	6	3	3
Quintana Roo	1,325,578	4.42	4	0	4	2	2
San Luis Potosí	2,585,518	8.62	8	1	9	4	5
Sinaloa	2,767,761	9.23	9	0	9	4	5
Sonora	2,662,480	8.87	8	1	9	4	5
Tabasco	2,238,603	7.46	7	0	7	3	4
Tamaulipas	3,268,554	10.90	10	1	11	5	6
Tlaxcala	1,169,936	3.90	3	1	4	2	2
Veracruz	7,643,194	25.48	25	0	25	12	13
Yucatán	1,955,577	6.52	6	1	7	3	4
Zacatecas	1,490,668	4.97	4	1	5	2	3
Totales			357	17	374	178	196

Cuadro 3.3 Tabla de distribución. Datos poblacionales obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2010 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

A. Sistema de representación proporcional

Para elegir a los Asambleístas por el sistema de representación proporcional, se realizará el cálculo de forma global, incluyendo todas las circunscripciones electorales, ya que si se hiciera por circunscripción la proporción del total de votos obtenidos por cada partido en la República respecto del número de escaños obtenidos por cada partido disminuiría.

Dependiendo del total de votos que cada partido haya obtenido en toda la República, se le asignarán los escaños correspondientes por el siguiente método: 1. Se contarán el *total de votos emitidos*, incluyendo los que se hayan emitido a favor de candidatos no registrados y los votos nulos, lo que permitirá que el electorado influya en la permanencia o no de los partidos políticos con menos votos; 2. Serán contemplados para la asignación de escaños por este sistema, los partidos políticos que obtengan por lo menos el 3% del *total de votos emitidos*, no obstante, si un partido coaligado no alcanzará el umbral mencionado, sus votos seguirán contando para la asignación de escaños a la coalición, esto en atención a que los Gobiernos pueden ser integrados por una coalición de partidos, en ese sentido si uno de sus partidos coaligados no rebasa el umbral señalado, sus votos no favorecerán a otra fuerza política; 3. La asignación de escaños se hará por coalición, para tal efecto se contabilizará el voto global que hayan obtenido las coaliciones; 4. Para el cálculo se tomará en cuenta el *total de votos efectivos*, el que se obtendrá al restar al *total de votos emitidos* los votos a favor de candidatos no registrados, los votos nulos y los votos de los partidos que no hubiesen alcanzado el umbral descrito en el número 2, con excepción de aquellos que sin haber alcanzado el umbral se hallen coaligados; 5. El *total de votos efectivos* (TV) se dividirá entre el total de escaños de la Asamblea Popular (AP), sin considerar aquellos que por el sistema de mayoría relativa hayan obtenido los partidos que no alcanzaron el umbral descrito en el número 2 (EMR), con excepción de aquellos que sin haber alcanzado el umbral se hallen coaligados, como resultado se tendrá el cociente electoral (CE), es decir, $CE = TV / (AP - EMR)$; 6. Los votos de los partidos y coaliciones que, según los criterios arriba descritos, tengan derecho a la asignación de espacios por el sistema de representación proporcional serán divididos entre el cociente electoral; 7. A cada partido y coalición le corresponderán tantos Asambleístas como enteros se hallen en el cociente de la operación descrita en el número 6; 8. Si sobran escaños por asignar, éstos serán asignados a los partidos o coaliciones que tengan el residuo mayor, en caso de empate el cálculo se hará a tres decimales y hasta cuatro si fuere necesario, y si aún persiste el empate, el escaño se rifará entre los partidos y/o coaliciones empatados; y 9. Al total de

Asambleístas que a cada partido o coalición le corresponda, según la operación arriba descrita, le serán restados los que haya obtenido por el sistema de mayoría relativa. El resultado serán los escaños que ocuparán cada partido y coalición por el sistema de representación proporcional.

A su vez las coaliciones repartirán los escaños entre los partidos que las integren en proporción a los votos que cada partido haya obtenido, utilizando el siguiente método: 1. Se dividirá el *total de votos de la coalición* entre los escaños que le correspondan por el sistema de representación proporcional, el resultado será el cociente electoral de coalición; 2. Los votos de cada partido, exceptuando aquellos que no hayan alcanzado el umbral mencionado en el número 2 del párrafo anterior, serán divididos entre el cociente electoral de coalición; 3. A cada partido le corresponderán tantos Asambleístas como enteros se hallen en el cociente de la operación descrita en el número 2; y 4. Si sobran escaños por asignar, éstos serán asignados a los partidos que tengan el residuo mayor, y en caso de empate el cálculo se hará a tres decimales y hasta cuatro si fuere necesario, si aún persiste el empate, el escaño se rifará entre los partidos empatados.

Una vez que ha sido determinado el número de Asambleístas que a cada partido le corresponde colocar por el sistema de representación proporcional, le serán restados los Asambleístas que haya obtenido por el subsistema de primera minoría, descrito en el apartado siguiente, el número que resulte se distribuirá entre las provincias de la siguiente manera: 1. El *total de votos del partido* se dividirá entre el número de escaños que le correspondan por el sistema de representación proporcional, el resultado será el cociente de distribución; 2. El *total de votos del partido por provincia* se dividirá entre el cociente de distribución, por cada provincia el partido enviará a tantos Asambleístas como enteros haya en el cociente de esta operación; 3. Si sobrasen escaños por asignar, éstos serán asignados a las provincias que tengan el residuo mayor, en caso de empate el cálculo se hará a tres decimales y hasta cuatro si fuere necesario, si aún persiste el empate, el escaño se rifará entre las provincias empatadas.

Para tal efecto, los partidos políticos presentarán por cada circunscripción electoral una lista con un número de candidatos igual al que le corresponda elegir por ese método a dicha provincia —según el cuadro

3.2 de este capítulo—, si la provincia sólo escogiese uno o dos Asambleístas por este medio, la lista tendrá tres candidatos, en aquélla se establecerá el orden de prelación de los candidatos, dicho orden deberán hacerlo público y darlo a conocer como parte de su campaña electoral, sin embargo en las boletas electorales la lista aparecerá ordenada alfabéticamente. No obstante, el elector podrá ordenar la lista, si no lo hace se entenderá que está de acuerdo con el orden preestablecido por el partido. Los candidatos que cada partido coloque por provincia, serán los primeros que aparezcan en la lista, de conformidad con el orden que hayan determinado los electores. En todo momento se respetará el número de Asambleístas que por este sistema y con base en este método elijan las provincias, aun si el número de asambleístas electos difiere del establecido en el cuadro 3.2.

La mitad de los candidatos que integren las listas provinciales deberá ser electa de la siguiente manera: 1. Por cada candidatura habrá dos precandidatos en igualdad de género; 2. Dichos precandidatos serán electos mediante un sorteo entre los afiliados del partido; y 3. Todos los precandidatos electos así serán sujetos a una elección primaria de su partido en la circunscripción. La otra mitad de candidatos será electa según los estatutos del partido, en caso de que el número de candidatos para integrar la lista provincial sea impar, se preferirá la elección por sorteo. Verbigracia, la provincia de Oaxaca, según el cuadro 3.2, elige a 7 Asambleístas por el sistema de representación proporcional, entonces cuatro de los candidatos que integrarán las listas provinciales de los partidos serán electos mediante el método de sorteo, en el que habrá cuatro precandidatos hombres y cuatro mujeres. Los otros tres candidatos serán nombrados de acuerdo a los estatutos del partido. En todo momento el órgano electoral coordinará y supervisará la elección primaria de la circunscripción, incluyendo la credencialización, así mismo realizará el sorteo de entre los afiliados en la circunscripción para seleccionar a los precandidatos por este medio.

B. Sistema de mayoría relativa

En cada circunscripción electoral habrá tantos distritos electorales como candidatos haya que elegir por el sistema de mayoría relativa.

Pasadas las elecciones, en cada distrito el candidato que esté en segundo lugar ocupará un escaño si la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar es del 5% o menos respecto del primero. Este espacio será descontado de los que le correspondieran al partido por el sistema de representación proporcional. Si como resultado del sistema de la primera minoría un partido obtiene más escaños de los que le corresponde ocupar — según los numerales 7 y 8 del segundo párrafo del apartado anterior— el porcentaje de diferencia bajará a 3%, si aún con este porcentaje el partido sigue excediendo los escaños que le corresponden, el sistema de primera minoría dejara de operar para ese partido. Si después de eliminar el sistema de primera minoría un partido sigue teniendo más escaños de los que le corresponden, un número igual será descontado del partido o coalición con menos votos, para este cálculo los partidos coaligados serán considerados dentro de la coalición aun si entre ellos uno es el de menor votos.

Esta estructura obedece al generalizado rechazo que existe entre la población respecto de los diputados electos por el sistema de representación proporcional y pretende ejercer mayor control en la elección de los asambleístas por ese sistema ya que el número de diputados por el sistema de representación proporcional se reduce y los asambleístas electos directamente por el pueblo se incrementan.

Para elegir a los candidatos en los distritos electorales, los partidos elegirán entre cuatro precandidatos en igualdad de género, dos elegidos por sorteo entre sus afiliados y otros dos mediante el sistema que determinen los estatutos del partido, con los cuatro precandidatos electos, se realizará la elección primaria en el distrito electoral. En todo momento el órgano electoral coordinará y supervisará la elección primaria distrital, incluyendo la credencialización, así mismo realizará el sorteo de entre los afiliados en el distrito para seleccionar a los precandidatos por este medio.

C. Elección de Asambleístas indígenas

Los Asambleístas indígenas serán electos según sus usos y costumbres, bajo las siguientes directrices: 1. Voto libre y secreto; 2. Observancia de los requisitos de elección y restricciones de elegibilidad que se describieron en los subtemas III.3.1 y III.3.2; y 3. Los distritos indígenas

que deban elegir a más de un Asambleísta incluirán, en la medida de lo posible, el sistema de representación proporcional. En todo momento, el órgano electoral coordinará y supervisará la elección de los Asambleístas indígenas, incluyendo la credencialización de los electores.

Los municipios indígenas y los municipios con presencia indígena — clasificados así por la CDI— que se encuentren fuera de los límites de los distritos indígenas podrán ser incluidos para votar en alguno de los distritos indígenas cercanos, cuando así lo soliciten.

D. Suplencia de Asambleístas ausentes

Se considerarán ausentes todos los Asambleístas que hayan dejado de acudir, sin que medien causas médicas graves, a por lo menos el 30% de sesiones en un mismo periodo de sesiones. La forma de suplir a los ausentes dependerá del sistema por el cual fueron electos.

1. Por sistema de representación proporcional, el partido asignará el escaño al candidato que le corresponda según el orden de la lista provincial, en caso de que no hubiera más candidatos el partido organizará una elección interna en la circunscripción del ausente y 2. Por sistema de mayoría relativa, el partido, a través de la asamblea distrital respectiva, escogerá de entre los precandidatos que hubo en la elección primaria.

E. Efecto del voto nulo

Un Estado democrático conlleva la participación del pueblo en la elección de su gobierno, pero ésta no se limita a escoger entre las opciones que le presenten los partidos políticos, también puede manifestar su descontento con todas las opciones que se le presenten, en ese caso, el elector debe tener la posibilidad de anular su voto, lo que implica que la intención de su voto no favorezca, al menos directamente, a ningún organismo político contendiente en la elección.

Por lo que en el proceso electoral debe existir un sistema de nulidades, que se concentrará en dos grupos, a saber, la nulidad del voto y la nulidad de la elección. El Congreso o alguna de sus cámaras estarán facultadas para legislar sobre esa materia, no obstante, es importante establecer el efecto del voto nulo en las elecciones, interpretándolo como

una calificación que realiza el electorado de la gestión no sólo del gobierno, sino de todos los órganos políticos, inclusive de los subsistemas partidista, electoral y de representación política¹⁵⁵.

Ahora bien, el voto nulo deberá tener un efecto directo en la elección, dicho efecto debe ser la nulidad de la elección en el distrito electoral en el que más del 50% de los electores que integran la lista nominal hayan anulado su voto, proponemos que el porcentaje exigido para anular la elección sea contabilizado tomando en cuenta la lista nominal y no los votos emitidos, con el fin de combatir el abstencionismo y legitimar aun más la decisión que se tome en el proceso electoral.

En caso de que la elección se haya declarado nula en un distrito electoral, el Asambleísta de ese distrito será electo de la siguiente manera:

1. En cada municipio se realizarán dos asambleas vecinales por colonia, en la primer asamblea se escucharán propuestas de los ciudadanos que, satisfaciendo los mismos requisitos de elegibilidad que se describen en el apartado siguiente, deseen ser precandidatos, en la segunda asamblea se realizará la votación, los diez ciudadanos con mayor número de votos acudirán a una asamblea municipal en calidad de delegados;
2. En la asamblea municipal, los delegados volverán a votar, los tres delegados con mayor número de votos serán precandidatos;
3. Si el distrito electoral solamente comprende un municipio los precandidatos seleccionados según el número dos anterior, serán los candidatos; y
4. En caso de que el distrito electoral comprenda más de un municipio, un procedimiento similar se realizará en una asamblea distrital, en la que participarán todos los delegados de todas las colonias del distrito y votarán únicamente sobre los precandidatos, los tres precandidatos con mayor número de votos integrarán una terna para el siguiente proceso electoral extraordinario.

¹⁵⁵ El Doctor Covián Andrade clasifica a estas estructuras como *subsistemas* del sistema político, esa clasificación la retomamos aquí. Cfr. Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político...*, cit., pp. 3 y 4.

F. Requisitos de elegibilidad

Para ser Asambleísta se requiere:

1. Ser mexicano de nacimiento;
2. Ser ciudadano mexicano;
3. Estar inscrito en el padrón electoral del distrito o circunscripción electorales en donde se pretenda ejercer el derecho de elegibilidad, con una antigüedad de por lo menos un año anterior al día de la elección.

En este sistema retiramos el requisito de edad que hoy se exige para ser diputado, con la finalidad de que la Asamblea Popular sea un espacio de inclusión para los jóvenes, dejando en manos del electorado la decisión de posicionar a los políticos jóvenes en este órgano de gobierno. Con los requisitos señalados arriba se abre la posibilidad para que cualquier miembro de la sociedad pueda acceder a la Asamblea Popular, en una perfecta congruencia con la naturaleza de esta cámara, omitiendo poner cualquier requisito de preparación académica porque la voluntad popular no se determina en las aulas o con el intelecto, sino en el ordinario transcurrir de todas las actividades de la población. Al permitir que la Asamblea Popular sea tan plural y tan diversa como lo es la población en general, se allana el camino para legitimar a los Asambleístas y por ende al producto de sus actividades en la Asamblea Popular, coadyuvando a una gobernabilidad no solo de *iure* sino también de *facto*.

III.3.4. Elección de Consejeros

Los Consejeros de las provincias serán electos de la siguiente manera: 1. Cuando corresponda renovar a los respectivos Consejeros de las provincias, en cada circunscripción los tres grupos parlamentarios —para este efecto se considerará grupo parlamentario a los diputados de un solo partido, los partidos que hayan integrado una coalición podrán optar por considerarse grupo parlamentario en coalición— con mayor número de diputados locales elegirán cada uno de ellos a un candidato que satisfaga los requisitos de elegibilidad que en el último apartado de este subtema enunciaremos; 2. Una vez que se ha integrado la terna se someterá a la

votación general del electorado, y el candidato que haya obtenido el mayor número de votos será electo Consejero de la República; y 3. Cuando se haya aprobado una moción de censura en contra del Consejero que en ese momento se encuentre en funciones, se repetirá el mismo procedimiento, pudiendo el grupo parlamentario que propuso al actual Consejero volverlo a proponer —siempre y cuando sea una de las tres fuerzas políticas con más diputados locales—, si por cualquier motivo no lo propusiese, el Consejero en funciones podrá contender en el procedimiento electoral sin necesidad de ser propuesto por alguna de las primeras tres fuerzas políticas.

Este sistema de elección permite una representación indirecta del gobierno local en el Consejo de la República, así como una representación indirecta de las fuerzas políticas ya que, como veremos más adelante, el Consejo de la República estará desprovisto de facultades políticas partidistas haciendo innecesaria la presencia activa de las fuerzas políticas.

Para la elección del Consejero indígena, los veinticinco distritos indígenas integrarán la circunscripción indígena, y será electo de la misma forma que los Consejeros de las provincias, con la diferencia de que los treinta Asambleístas indígenas serán los que integrarán la terna para ser sometida a la votación general.

Por otro lado, los Consejeros universitarios serán electos por los siguientes sujetos:

1. Alumnos de licenciatura y posgrado de todas las escuelas y/o facultades de la institución, con excepción de los que cursen diplomados, talleres o cualquier otro curso que se imparta en las instituciones, dichos alumnos deberán ser regulares, entendidos para este efecto, aquellos que cursen las materias correspondientes a su plan de estudios en tiempo y forma incluyendo a aquellos que, según sus planes de estudio, puedan cursar materias de niveles avanzados; y
2. Académicos de licenciatura y posgrado de todas las escuelas y/o facultades que hayan impartido clases por lo menos desde un año anterior al día de la elección.

Para elegir a los Consejeros, la comunidad universitaria —entendida ésta como alumnos y académicos— establecerá, de acuerdo a sus estructuras orgánicas, el mecanismo de selección de candidatos. En todo momento, el órgano electoral coordinará y supervisará la elección, incluyendo la credencialización de los electores.

A. Efecto del voto nulo

El efecto del voto nulo en las elecciones de Consejeros será la nulidad de la elección en las circunscripciones provinciales, instituciones universitarias o circunscripción indígena en la que más del 50% de los electores de la lista nominal hayan anulado su voto.

En caso de que la elección haya sido declarada nula, el Consejero respectivo se elegirá de la siguiente manera: 1. El sujeto facultado para la integración de la terna de candidatos deberá elegir una terna diferente, siguiendo el mismo procedimiento, según el tipo de Consejero de que se trate; 2. A la nueva terna se agregarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el proceso electoral ordinario; y 3. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se realizará una segunda vuelta con los dos candidatos con el mayor número de votos, el que obtenga la mayoría de votos será electo Consejero de la República.

B. Requisitos de elegibilidad

Para ser Consejero se requiere: 1. Ser mexicano de nacimiento; 2. Ser ciudadano mexicano; 3. En el caso de los Consejeros de las provincias, ser originario de la provincia de donde es candidato; 4. En el caso de los Consejeros universitarios ser egresados e impartir clases en la institución en donde sean candidatos; 5. Haber residido en el país en los últimos diez años, sin contabilizar los años que haya estado en el extranjero por estancias académicas de cualquier tipo, ni los que hubiere prestado en el extranjero al servicio exterior mexicano; 6. Tener estudios de posgrado en alguna de las siguientes áreas: política, derecho o economía; 7. En el caso de los Consejeros universitarios, tener obra escrita sobre las áreas mencionadas en el número 5; 8. No haber ocupado ningún tipo de cargo

dentro de partido político alguno; y 9. No haber estado afiliado a partido político alguno, al menos en los cinco años anteriores al día de la elección.

Los requisitos establecidos, como veremos en el siguiente capítulo, permiten hacer un contrapeso a la diversidad y pluralidad de la Asamblea Popular, ya que en esta cámara se exige una preparación académica especializada, precisamente, porque las facultades del Consejo de la República serán también especializadas, así mismo fijamos filtros partidistas para garantizar la imparcialidad política de esta cámara.

IV. FACULTADES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO Y DE LAS PARTES QUE LO INTEGRAN

Ordinariamente, corresponde al órgano legislativo la producción legislativa de los Estados, no obstante puede que aquél o alguna de sus cámaras ejerzan facultades de control político, las cuales son imprescindibles en una democracia consolidada y moderna. En este tema proponemos que el Congreso de la República y sus cámaras sean los únicos sujetos facultados para expedir leyes que regulen las materias competencia del gobierno de la República. En lo anterior afirmamos dos supuestos, a saber: 1. Que existirán materias que serán competencia reservada a los gobiernos de las provincias y cuyos respectivos órganos legislativos serán los facultados para legislar y 2. Que no existirán facultades legislativas para el órgano ejecutivo, salvo en los casos que específicamente señale la Constitución.

En los siguientes tres temas, expondremos las materias que son competencia del gobierno de la República, aquellas en las que se necesite la intervención de ambas cámaras para expedir la ley serán enlistadas en el primer tema. Todas las materias que no aparezcan enlistadas se entenderán reservadas a los gobiernos de las provincias, en aquellas en las que no especifique el tipo de ley por medio de la cual se habrá de legislar se entenderá que es por medio de una ley ordinaria. También enunciaremos aquellas materias que sean de competencia coincidente y de competencia concurrente.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Las materias de competencia coincidente son aquellas en las que tanto el gobierno de la República como los gobiernos de las provincias deben intervenir simultáneamente, en cambio las materias de competencia concurrente son aquellas en las que los gobiernos de las provincias pueden hacerse cargo hasta en tanto el gobierno de la República no expida una ley sobre la materia. *Cfr.* Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios...* *Cit.*, pp. 238-240.

IV.1. Facultades del Congreso de la República

IV.1.1. Facultades legislativas

El Congreso de la República legislará sobre las siguientes materias:

1. Admisión de nuevas provincias, mediante ley de desarrollo; 2. Declaración de Guerra, mediante ley de desarrollo; 3. Establecimiento y sostén de las fuerzas armadas, mediante ley orgánica; y 4. Sistema electoral (formas de elección y mecanismos de reparto)¹⁵⁷. Además de todas aquellas que le confiera la Constitución y las leyes, incluyendo la facultad de expedir leyes de coordinación de las materias competencia del gobierno central.

IV.1.2. Facultades de decreto

El Congreso de la República decretará sobre las siguientes materias:

1. Admisión de nuevas provincias, 2. Declaración de Guerra, a solicitud del Presidente de la República, previa audiencia del Consejo de Defensa; y 3. Establecimiento de la conmoción interna.

IV.2. Facultades de la Asamblea Popular

IV.2.1. Facultades legislativas

La Asamblea Popular legislará sobre las siguientes materias:

1. Contribuciones establecidas a nivel de la República; 2. Deuda Pública; 3. Comercio, incluyendo el libre tránsito de mercancías dentro del territorio de la República y sin considerar el establecimiento de locales comerciales; 4. Laboral, sin comprender las relaciones laborales entre los órganos de gobierno locales y sus empleados, las que serán reguladas por

¹⁵⁷ El doctor Covián Andrade define al *sistema electoral* como un subsistema del sistema político, dicho subsistema establece las formas de elección y los mecanismos de reparto. Cfr. Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político... cit.*, pp. 33-40.

los órganos legislativos locales; 5. Hidrocarburos, minería y energía; 6. Sustancias químicas, explosivos y pirotecnia; 7. Industria cinematográfica; 8. Juegos con apuestas y sorteos; 9. Intermediación y servicios financieros; 10. Estructura y organización de la administración pública centralizada, incluyendo a los órganos desconcentrados, mediante ley orgánica; 11. Nacionalidad, ciudadanía, condición jurídica de los extranjeros, naturalización, emigración e inmigración; 12. Salubridad general, es una facultad coincidente; 13. Pesca, esta es una facultad coincidente; 14. Derecho marítimo; 15. Vías generales de comunicación y telecomunicación, incluyendo transportación interprovincial, sin considerar la que se realice dentro de las provincias; 16. Creación de organismos descentralizados, órganos desconcentrados y empresas paraestatales que tengan como objetivo alguno de los contenidos en las materias que son competencia del gobierno de la República, mediante ley orgánica; 17. Creación de órganos auxiliares de los Órganos Constituidos, mediante ley orgánica; 18. Penal; 19. Civil; 20. Familiar; 21. Mercantil; 22. Seguridad pública, ésta es una facultad coincidente; 23. Educación y cultura, ésta es una facultad coincidente; 24. Supervisión, control y evaluación de la gestión de los Órganos Constituidos del gobierno central; 25. Contabilidad gubernamental; 26. Asentamientos humanos y planificación urbana, ésta es una facultad concurrente; 27. Medio ambiente, ésta es una facultad coincidente; 28. Protección civil, ésta es una facultad coincidente; 29. Cultura física y deporte, ésta es una facultad coincidente; 30. Turismo, ésta es una facultad coincidente; 31. Seguridad Nacional; 32. Justicia administrativa en cuanto a los órganos y organismos del Gobierno de la República; 33. Desarrollo económico; 34. Moneda y Banca Central; y 35. Electoral, sin incluir el sistema electoral. Además de todas aquellas que le confiera la Constitución y las leyes, incluyendo la facultad de expedir legislación de desarrollo.

IV.2.2. Facultades de decreto

La Asamblea Popular decretará sobre las siguientes materias: 1. Amnistía; 2. Para elegir al Presidente de la República interino o sustituto; 3. La declaración de procedencia; 4. La moción de censura; 5. La acusación en

el Juicio Político; y 6. La aprobación para realizar la Cuestión de Confianza Popular.

IV.2.3. Facultades de control político

La Asamblea Popular tendrá las siguientes facultades solemnes y de control político:

1. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que haya hecho el órgano judicial electoral;
2. Recibir la protesta que realice el Presidente de la República al tomar su cargo;
3. Coordinar y vigilar el desempeño del Tribunal Superior Fiscalizador;
4. Aprobar, discutir y en su caso modificar el Presupuesto de Egresos de la República;
5. Analizar el informe que de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior haya realizado el Tribunal Superior Fiscalizador;
6. Requerir al Tribunal Superior Fiscalizador para que fiscalice a un órgano, organismo, empresa paraestatal o servidor público específico, así como para que emita un informe sobre la evolución de cualesquiera de sus trabajos de fiscalización;
7. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo;
8. Ratificar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, al Gobernador del Banco de México y a los Secretarios de Estado nombrados por el Presidente de la República —con excepción de los Secretarios del ramo de las fuerzas armadas—, si por segunda vez se niega la ratificación del nombramiento realizado por el Presidente de la República, éste integrará una terna y la Asamblea escogerá de entre la terna al Secretario de Estado, por mayoría simple;
9. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros al pleno del órgano electoral y del órgano de protección de los derechos humanos y a sus presidentes, así como a los titulares de los órganos internos de control de los órganos auxiliares de la República;
10. Designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Control de la Constitucionalidad de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República; así como a los Magistrados del tribunal electoral, del tribunal administrativo, del tribunal agrario, del tribunal laboral burocrático y del tribunal laboral de entre la terna que someta a su consideración el

pleno de la Corte Suprema de Justicia¹⁵⁸; 11. Para proceder penalmente en contra de los Asambleístas, los Consejeros, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Control de la Constitucionalidad, de los Secretarios de Estado, del Fiscal General de la República, así como en contra de los titulares y miembros de los órganos colegiados de dirección de los órganos auxiliares, por delitos cometidos durante su cargo y mientras dichos funcionarios aún permanezcan en él, la Asamblea Popular deberá realizar una declaración de procedencia por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, previo examen que realice de las observaciones realizadas por los miembros del Consejo de la República. El Asambleísta o Consejero que sea sujeto de la declaración no podrá votar o realizar observaciones respectivamente; 12. Participar en el Juicio Político como denunciante; 13. Tramitar la moción de censura en contra de los Secretarios de Estado; 14. Tramitar la Cuestión de Confianza Popular en contra del Presidente de la República; 15. Participar en el Consejo de Defensa, por medio de su presidente; 16. Llamar a comparecer a los Secretarios de Estado, así como a los titulares de los órganos descentralizados y directores o similares de las empresas paraestatales; y 17. Aprobación de empréstitos, contratos referentes a recursos naturales o a las áreas estratégicas, enajenación de bienes y concesiones que otorgue y/o celebre el Gobierno de la República o cualquiera de los Órganos Constituidos del gobierno central.

¹⁵⁸ En esta facultad, dejamos implícita la integración de todos los órganos jurisdiccionales dentro del órgano judicial, a fin de garantizar el principio de distribución de competencias, en ese mismo tenor, los Ministros y Magistrados deben ser electos de entre los integrantes de los Tribunales del órgano judicial y del órgano de control de la constitucionalidad, según sea el caso.

IV.3. Facultades del Consejo de la República

IV.3.1. Facultades legislativas

El Consejo de la República legislará sobre las siguientes materias: 1. Fundación de nuevas provincias, mediante una ley de desarrollo; 2. Para cambiar la residencia de los Órganos Constituidos del gobierno de la República, mediante una ley de desarrollo; 3. Organización del cuerpo consular y diplomático; 4. Sobre la resolución de problemas políticos o armados entre los gobiernos de las provincias, mediante ley de desarrollo;

IV.3.2. Facultades de decreto

El Consejo de la República decretará sobre las siguientes materias:

1. Fundación de nuevas provincias, la resolución que determinen la fundación se llamará decreto de fundación; 2. Para cambiar la residencia de los Órganos Constituidos del gobierno de la República; y 3. Para autorizar los reglamentos expedidos por el Presidente de la República.

IV.3.3. Facultades de control político

El Consejo de la República tendrá las siguientes facultades de control político:

1. Analizar la política exterior, pudiendo requerir al Presidente de la República o al Secretario de Estado encargado de la materia para que comparezcan ante dicha cámara; 2. Ratificar los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, así como cualquier modificación, denuncia, terminación y cualquier acto que comprometa la voluntad del Estado mexicano respecto del tratado; 3. Autorizar en cada acto que se requiera, la salida de tropas mexicanas fuera del territorio de la República — siempre que no se haya decretado el estado de guerra o de sitio—, el ingreso de tropas extranjeras con fines diplomáticos, de exhibición o cualquier fin no bélico, así como el tránsito temporal que realicen las tropas

extranjeras por el territorio de la República; 4. Declarar la ingobernabilidad de hecho en alguna provincia¹⁵⁹, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros —lo que podrá realizar una vez que se haya decretado el estado de sitio o el de conmoción interna—, y en tiempos de paz a solicitud del órgano legislativo local o del Gobernador de la provincia. La declaración de ingobernabilidad tiene como efecto la destitución del Gobernador y la disolución de la legislatura en turno. El Consejo de la República nombrará a un Gobernador interino de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, para que convoque a elecciones dentro de los noventa días siguientes al día de su nombramiento, en ningún caso el Gobernador interino podrá participar como candidato en el proceso electoral al que convoque. En caso de que la declaración de ingobernabilidad se dé en el marco del estado de sitio, y siempre que las circunstancias así lo requieran, el Consejo de la República podrá autorizar al Gobernador interino para permanecer en funciones hasta que se haya levantado el estado de excepción, pudiendo ocupar ese cargo (el de Gobernador interino, en el marco del estado de sitio) un miembro activo de las fuerzas armadas, mismo que puede ser substituido, siguiendo el mismo procedimiento para su nombramiento, mientras no se levante el estado de excepción. Una vez levantado el estado de sitio y dentro de los noventa días siguientes a que eso suceda, el Gobernador interino convocará a elecciones; 5. Participar en el Juicio Político como jurado; 6. Para conceder licencia al Presidente de la República; 7. Para aceptar la renuncia a los cargos de Presidente de la República y Ministro de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Control de la Constitucionalidad; 8. Participar en el Consejo de defensa, por medio de su presidente; y 9. Ratificar el estado de sitio.

¹⁵⁹ Se diferencia aquí la ingobernabilidad de hecho, en razón de que puede entenderse como ingobernabilidad de derecho, aquella que sucede cuando el titular del órgano ejecutivo no recibe el apoyo suficiente en el parlamento, siendo que esa (la ingobernabilidad de derecho) no debe bastar para que el Consejo de la República intervenga en la provincia.

IV.3.4. Facultades jurisdiccionales

1. Erigirse en Colegio Arbitral para resolver los conflictos políticos y armados que sostengan los gobiernos de las provincias, así como autorizar, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, todo convenio que entre ellos celebren con el fin de terminar dichos conflictos, y los convenios sobre límites territoriales aun sin mediar conflicto.

IV.4. Los procedimientos del órgano legislativo y los tipos de leyes

Ahora expondremos nuestra propuesta de los procedimientos que debe llevar a cabo el Congreso de la República, ya sea en conjunto o en cada una de sus cámaras. Para tal efecto, los siguientes dos subtemas se refieren a procedimientos propiamente legislativos, los demás son procedimientos de revisión de la constitución, control político, defensa de la Constitución y estados de excepción.

En los casos de los procedimientos legislativos, los sujetos facultados para iniciar proyectos de ley serán: 1. Los Asambleístas; 2. Los Consejeros; 3. El Presidente de la República; 4. Los órganos legislativos locales, mediante proyecto aprobado por mayoría absoluta; 5. Los Gobernadores de las provincias; 6. Los ciudadanos en un porcentaje de por lo menos el 0.1% del electorado; y 7. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Ministros de la Corte de Control de la Constitucionalidad, el Fiscal General de la República, y el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las materias que guarden relación directa con el desempeño de sus funciones.

La Asamblea Popular integrará comisiones legislativas enfocadas a alguna de sus competencias particulares. Para que las cámaras puedan sesionar se requiere un quórum de por lo menos la mitad de sus miembros más uno. Aun cuando haya finalizado el periodo de sesiones, las comisiones no podrán suspender sus actividades hasta que hayan discutido todos los puntos de su agenda.

La toma de decisiones de las cámaras deberá satisfacer los requisitos de mayoría que la Constitución o las leyes les establezcan, los que serán

tres: mayoría simple; mayoría absoluta; y mayoría calificada, si no se especifica se entenderá que es mayoría simple. En todo momento esos sistemas se utilizarán con respecto al número total de miembros de las cámaras, sin importar que se encuentren o no presentes en la sesión, por ejemplo, si el Consejo de la República se integra de cuarenta y cinco Consejeros y a las sesión solo acuden treinta, la mayoría de votos será respecto de cuarenta y cinco.

La Gaceta del Congreso de la República será el órgano por medio del cual el Congreso de la República dé a conocer sus actividades, dicho organismo estará a cargo del Consejo de la República.

Todos las leyes serán promulgadas con alguna de las siguientes leyendas: 1. “El Congreso de la República de México expide:”¹⁶⁰, para el caso de las leyes producto del procedimiento bicameral que más adelante se detalla; 2. “El Congreso de la República de México, por medio de la Asamblea Popular, expide:”, para el caso de las leyes que versen sobre materias competencia de dicha cámara; y 3. “El Congreso de la República de México, por medio del Consejo de la República, expide:”, para el caso de las leyes que versen sobre materias competencia de dicha cámara. En seguida de la leyenda se especificará el tipo de ley del que se trate y su nombre, las leyes ordinarias no se especificarán, por ejemplo: “Ley del Trabajo”, “Ley que reforma la Ley del Trabajo” o “Ley *Orgánica* del Congreso de la República”.

Las leyes que reformen otras leyes, serán promulgadas como cualquier otra. Sin embargo, la Gaceta del Congreso de la República presentará una versión de la ley reformada que contenga únicamente el texto vigente.

¹⁶⁰ Una forma similar está contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 70. No obstante la ahí contenida carece de la técnica adecuada y confunde los decretos con las leyes, la forma de solucionar esa imprecisión es la voz “expide” pues tanto leyes como decretos son expedidos.

IV.4.1. Procedimiento legislativo unicameral

Para la creación, reforma o abrogación de leyes que versen sobre materias de competencia excluyente de alguna de las cámaras, así como para la derogación y reforma de sus artículos se seguirán los siguientes procedimientos:

A. En la Asamblea Popular

I. Cualquiera de los sujetos facultados presentará en la Asamblea Popular, el proyecto de ley que según la distribución de competencias le corresponda legislar, por tanto los Consejeros pueden presentar proyectos de ley en la Asamblea Popular; II. Una vez recibido el proyecto se turnará a la comisión o comisiones de la cámara para su discusión; III. Una segunda discusión se realizará en el pleno de la cámara, los proyectos que no sean aprobados no podrán volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones; IV. Aprobado que sea el proyecto, se enviará al Consejo de la República, en donde los Consejeros especialistas en las materias de Derecho y Política, revisarán que el proyecto no contenga disposiciones contrarias a la Constitución; V. Con las observaciones, realizadas por el Consejo de la República, el pleno de la Asamblea Popular acordará, por mayoría simple, cuáles de las observaciones realizadas se aceptan, o no aceptar ninguna. A esta sesión podrán comparecer todos los Consejeros que deseen expresar sus argumentos sobre cualquier disposición del proyecto de ley, de forma oral en la tribuna, pero no podrán votar; VI. Con las observaciones aceptadas o sin ellas, el proyecto aprobado se enviará al Presidente de la República para que exprese por única ocasión, en un plazo breve, no mayor a veinte días hábiles, sus observaciones. Si transcurrido el plazo, el Presidente de la República no realizó observaciones, el proyecto se enviará al presidente del Consejo de la República para su promulgación; VII. Con las observaciones realizadas por el Presidente de la República, el pleno de la Asamblea Popular acordará, por mayoría simple, cuáles de las observaciones realizadas se aceptan, o no aceptar ninguna, en caso de que las observaciones presidenciales impliquen un veto total del proyecto, éste será superado por mayoría absoluta; y VIII. El presidente del Consejo de la República promulgará la ley en la gaceta del Congreso de la República y

enviará una copia de la ley al Presidente de la República, a más tardar el día de su promulgación.

Para el caso de los decretos se seguirá el mismo procedimiento establecido en los pasos del I al III.

B. En el Consejo de la República

Para la creación, reforma o abrogación de leyes, así como para la derogación y reforma de sus artículos, se aplicará el siguiente procedimiento:

I. Cualquiera de los sujetos facultados presentará el proyecto de ley en la cámara que, según la distribución de competencias, le corresponda legislar, por tanto los Asambleístas pueden presentar proyectos de ley en el Consejo de la República; II. Una vez recibido el proyecto será discutido en un plazo no mayor a veinte días hábiles, los proyectos que no sean aprobados no podrán volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones; III. Aprobado que sea el proyecto, se enviará al Presidente de la República para que exprese por única ocasión, en un plazo breve, no mayor a veinte días hábiles, sus observaciones; IV. Con las observaciones, realizadas por el Presidente de la República, el Consejo de la República acordará, por el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, cuáles de las observaciones realizadas se aceptan, o no aceptar ninguna; V. Con las observaciones aceptadas o sin ellas, el proyecto de ley se enviará a la Corte de Control de la Constitucionalidad para que realice un examen de la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el proyecto; VII. Las observaciones que realice la Corte de Control de la Constitucionalidad serán vinculantes y la ley no podrá ser promulgada sin ellas, sin embargo el Consejo de la República, por mayoría absoluta, puede desistirse del proyecto, y no podrá volver a ser presentado en el mismo periodo de sesiones. VIII. Modificado que sea el proyecto, con las observaciones de la Corte de Control de la Constitucionalidad, el presidente del Consejo de la República, promulgará la ley en la Gaceta del Congreso de la República y enviará una copia al Presidente de la República, a más tardar el día de su promulgación.

Para el caso de los decretos se seguirá el mismo procedimiento establecido en los pasos del I al II.

IV.4.2. Procedimiento legislativo bicameral

Para la creación, reforma o abrogación de leyes que versen sobre materias de competencia de ambas cámaras del Congreso de la República, así como para la derogación y reforma de sus artículos se aplicará el siguiente procedimiento:

I. Cualquiera de los sujetos facultados presentará el proyecto de ley en la Asamblea Popular, que en todo momento será la cámara de origen; II. Una vez recibido el proyecto se turnará a la comisión o comisiones de la cámara para su discusión; III. Una segunda discusión se realizará en el pleno de la cámara, los proyectos que no sean aprobados no podrán volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones; IV. Aprobado que sea el proyecto en la cámara de origen, se enviará al Consejo de la República, para su aprobación; V. Si la cámara revisora lo aprueba, se enviará al Presidente de la República para que exprese, por única ocasión, en un plazo breve, no mayor a veinte días hábiles, sus observaciones. Si transcurrido el plazo, el Presidente de la República no realizó observaciones, el presidente del Consejo de la República promulgará la ley en la Gaceta del Congreso de la República y enviará una copia al Presidente de la República, a más tardar el día de su promulgación; VI. Si la cámara revisora realiza observaciones al proyecto de la cámara de origen, el pleno de la Asamblea Popular acordará, por mayoría absoluta, cuales de las observaciones realizadas se rechazan. Si no aceptaren algunas o ninguna, el Congreso de la República se reunirá en pleno y deliberará sobre aquellas observaciones descartadas por la cámara de origen; VII. Si el Presidente de la República realiza observaciones, el pleno de la Asamblea Popular acordará, por mayoría simple, cuáles de las observaciones realizadas se aceptan, o no aceptar ninguna, en caso de que las observaciones presidenciales impliquen un veto total del proyecto, éste será superado por mayoría absoluta. El proyecto así aprobado, se enviará de nueva cuenta al Consejo de la República para su revisión, si la cámara revisora aprueba el proyecto, el presidente del Consejo

de la República, promulgará la ley, si no lo aprueba, el proyecto será discutido como lo indica el número VI.

Para el caso de los decretos, se seguirá el mismo procedimiento establecido en los pasos del I al IV y VI.

IV.4.3. Tipos de leyes

A. Ley de desarrollo (reglamentaría)

Cuando en la Constitución o en las leyes se establezca una regulación concreta, pero se faculte al Congreso o alguna de sus cámaras para ampliar y detallar al respecto mediante una ley, estas leyes se llamarán “de desarrollo”. En México a dichas leyes se les ha denominado “reglamentarias”, sin embargo dicha palabra es imprecisa, ya que no se expide un reglamento o reglas, sino una auténtica ley, por ello consideramos que una denominación más adecuada es la que aquí retomamos.

B. Ley orgánica

Se llamarán leyes orgánicas todas aquellas que establezcan la estructura material y humana de un Órgano Constituido, órgano auxiliar, organismo descentralizado, órgano desconcentrado y empresa paraestatal. Ya sea que dicho ente se haya creado en la Constitución o la ley, o que la ley orgánica sea el acto por el que se crea.

C. Ley marco (general)

Todas las leyes que establezcan los principios generales regulatorios de una materia que sea facultad coincidente, se llamarán “leyes marco”.

D. Ley de coordinación

Todas las leyes que tengan como destinatarios, no al pueblo, sino simultáneamente a los diferentes órganos de gobierno, ya sean del gobierno central, de los gobiernos locales y de los gobiernos municipales, siempre que no regulen una materia que sea facultad coincidente, se llamarán “leyes de coordinación”, por ejemplo, la Ley de Coordinación Fiscal o la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

E. Ley ordinaria

Este tipo de ley se obtiene por exclusión, de manera que todas las demás leyes serán consideradas ordinarias.

IV.4.4. Procedimiento de revisión de la Constitución

Como expusimos en el último tema del primer capítulo de esta tesis, la revisión de la Constitución puede confiarse a un órgano revisor o a un cúmulo de órganos constituidos. En México dicho procedimiento recae en el Congreso de la Unión, el Presidente y las cámaras de diputados locales. Nuestra propuesta no es muy diferente, lo que sugerimos es la utilización del procedimiento legislativo bicameral, arriba descrito —con algunas modificaciones que abajo expondremos—, la ratificación de dos tercios de las legislaturas locales, la revisión que realice la Corte de Control de la Constitucionalidad y un referéndum.

Para la utilización del procedimiento legislativo bicameral en la revisión de la Constitución se hará la siguiente modificación: Si la Asamblea Popular desecha el proyecto de reforma (paso III) el Consejo de la República discutirá el proyecto, si lo aprueba se convertirá en cámara de origen.

Una vez que el proyecto sea ratificado por los órganos legislativos locales y si abarca alguna de las materias electoral, educativa, laboral, energética, agraria y de cualquiera de las áreas consideradas como estratégicas, se someterá a una revisión ante la Corte de Control de la Constitucionalidad, quien se limitará a exponer las disposiciones en concreto, que contravienen a la Constitución, sin poder sugerir qué modificaciones realizar ni de qué modo, si la Corte de Control de la Constitucionalidad consideró algunas de las disposiciones como anticonstitucionales, el proyecto volverá a discutirse en el pleno del Congreso de la República, en cambio, si consideró a todo el proyecto como anticonstitucional, el mismo se desechará y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Una vez que la Corte de Control de la Constitucionalidad valide el proyecto, éste será sometido a un referéndum.

Toda reforma podrá ser sujeta a referéndum cuando así lo solicite un 20% de los miembros de alguna de las cámaras o el Presidente de la República.

Deberá convocarse a una Asamblea Constituyente cuando se pretenda reformar disposiciones que determinen la forma de gobierno —es decir las que establezcan la descentralización política, el carácter comunitario así como la democracia representativa y semidirecta—, las que determinen las facultades de control político de los Órganos Constituidos, las que establezcan las causales para decretar algún estado de excepción y aquellas que aumenten, disminuyan o modifiquen de algún modo las áreas estratégicas y las áreas/actividades prioritarias para el desarrollo, así como la forma de su aprovechamiento o explotación.

El Presidente de la República o dos terceras partes de ambas cámaras podrán convocar a una Asamblea Constituyente, dicha convocatoria deberá ser sujeta a un referéndum. Toda reforma que emane de la Asamblea Constituyente será sujeta a referéndum.

En la revisión de la Constitución, si en el referéndum hay más votos por el “no” el proyecto de revisión será desechado. Para que el “sí” emanado de un referéndum sea vinculante, deberá participar más de la mitad de los electores.

IV.4.5. La moción de censura

Como parte de la responsabilidad política que tienen los Secretarios de Estado, incluyendo al Fiscal General de la República, la Asamblea Popular puede realizar una moción de censura, cuyo trámite será el siguiente:

1. Deberá ser solicitada por al menos 20% de los Asambleístas; 2. Una vez realizada la solicitud, se requerirá al Secretario de Estado en contra de quien se presentó la solicitud de la moción para que comparezca ante el pleno de la Asamblea Popular a excusarse sobre las causas que motivan la solicitud; 3. La moción deberá ser aprobada por al menos las dos terceras partes de los Asambleístas; y 4. La moción que no haya sido aprobada, no podrá volver a presentarse por los mismos hechos que la motivaron.

El efecto de la moción, así aprobada, será la destitución del Secretario de Estado, en un plazo de tres días hábiles.

La moción de censura, podrá ser solicitada por al menos el 0.1% del electorado. Esta facultad del ciudadano, la ha propuesto el doctor Covián Andrade quien la denomina Revocación de la Confianza Popular.¹⁶¹

IV.4.6. Estructuras de democracia semidirecta

En todos los medios de participación política semidirecta, cuando el sujeto facultado para solicitarlos sea un porcentaje de ciudadanos, al menos un 10% del porcentaje requerido, notificará al órgano electoral la voluntad de iniciar alguno de dichos procedimientos, manifestando sucintamente los motivos que la generan, este porcentaje de ciudadanos no podrán ser afiliados de los partidos políticos ni estar en funciones de algún cargo de elección popular. Los partidos y sus afiliados no podrán convocar a que se realice la notificación mencionada, sin embargo, una vez que sea realizada, los partidos podrán pronunciarse, no sobre la pertinencia del medio, sino sobre la materia de la que versa e inclusive coadyuvar en su proceso.

Con la notificación que reciba el órgano electoral, se mandarán a imprimir boletas de recepción de firmas con todas las seguridades que se requieran, en las que se incluyan los motivos por los que se solicita el inicio de alguno de los medios de participación semidirecta. Para el caso de la revocación de mandato, el órgano electoral notificará al funcionario en contra de quien se presenta para que, de forma sucinta, exprese los argumentos y/o motivos para permanecer en el cargo, los que también aparecerán en las boletas de recepción de firmas.

A. Iniciativa popular

Como expusimos al inicio de este tema, al menos el 0.1% de los ciudadanos están facultados para iniciar proyectos de ley. Por tanto en este

¹⁶¹ Cfr. Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político...cit.*, p. 99.

apartado nos limitaremos a mencionar una serie de particularidades de esta estructura.

La iniciativa popular puede consistir en un proyecto concreto y formal, es decir, que incluya una exposición de motivos y un articulado. Sin embargo, también puede consistir en la manifestación de los ciudadanos para que el Congreso de la República o alguna de sus cámaras, hagan uso de sus facultades para legislar en determinada materia.

Todas las iniciativas populares deberán discutirse en el mismo periodo de sesiones en el que se presenten, pero no podrán presentarse en el último periodo de sesiones de la legislatura.

Las iniciativas populares no pueden desecharse de plano, todas deberán ser analizadas y discutidas y el Congreso de la República o alguna de sus cámaras, según sea el caso, resolverán como cualquier proyecto de ley.

B. Referéndum

El referéndum es un medio de participación ciudadana con el cual, los ciudadanos ratifican la creación o abrogación de una norma general.¹⁶²

Todas las leyes podrán ser sujetas a un referéndum. Para tal efecto, el Presidente de la República, el 20% de los miembros de alguna de las cámaras o el 0.1% del electorado, podrán solicitar que la creación o abrogación de cierta norma general sea sujeta a referéndum.

La pregunta que se anote en las boletas deberá estar redactada en sentido positivo, especificar la norma general que es objeto del referéndum y tener una estructura de modo tal que pueda ser respondida con un “sí” o un “no”. Lo anterior para no generar confusión en el ciudadano y poder conocer la voluntad popular claramente.

El referéndum sobre leyes será vinculante cuando haya participado más de la mitad del electorado, en caso contrario el pleno del Congreso o de la cámara, según la ley de que se trate, decidirá si el proyecto se promulga o se desecha.

¹⁶² Cfr. Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político... Cit.*, p. 90.

C. Consulta popular

Este medio de participación permite a los ciudadanos manifestar su voluntad sobre cualquier determinación concreta del órgano ejecutivo, ordinariamente el Presidente de la República puede solicitar que se realice la Consulta popular sobre sus políticas públicas, no obstante en este apartado proponemos que la Consulta popular pueda ser realizada en los mismos términos que el referéndum sobre leyes. En caso de que la consulta no reúna el número de votantes para hacerla vinculante, el Presidente de la República decidirá si continua o no con sus políticas.

D. Revocación de mandato

La revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.¹⁶³

De todos los medios de participación semidirecta, la revocación de mandato es el que encuentra una mayor reticencia para su instrumentación. Mucho se ha discutido sobre las virtudes y problemas que su implementación acarrearían, sin embargo, como concluye Alan García Campos¹⁶⁴, la revocación de mandato es una herramienta que por sí sola no puede generar los problemas de los que se le acusa ni ser sus efectos tan bondadosos para la democracia, pero es una herramienta que conviene tener en el arsenal ciudadano porque coadyuva a la construcción de la democracia y es compatible con sus estructuras, al reconocer la supremacía del ciudadano como el elemento concreto del actuar soberano.

En nuestra propuesta todos los cargos de elección popular, con excepción de los miembros de la Asamblea popular, serán revocables.

¹⁶³ García Campos, Alan, "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", *Quid Iuris*, México, año 1, volumen 1, p. 26

¹⁶⁴ Cfr. *ibídem* pp. 38-39.

Para el caso de los Consejeros, hasta seis meses antes de las elecciones que renueven la legislatura, al menos el 0.1% de ciudadanos de por lo menos la mitad del número de los distritos electorales de la circunscripción en la que fue electo, podrá solicitar al órgano legislativo local que se realice la revocación de mandato. El órgano legislativo local ordenará al órgano electoral que se realice el procedimiento de revocación, sin poder manifestarse sobre la pertinencia de éste. El procedimiento de revocación se realizará hasta tres meses antes de las elecciones ordinarias. Para que la revocación se haga efectiva, los votos negativos —aquellos que se opongan a que el funcionario continúe en funciones— deberán ser un número igual o superior al de los votos obtenidos por el Consejero en su elección y que en dicho procedimiento de revocación haya participado más del 50% del electorado de la circunscripción. Si del procedimiento se desprende la voluntad del electorado de que el Consejero siga en funciones, el órgano legislativo local no podrá realizar la moción de censura, de la que hablamos en el subtema III.2.2, en ese cambio de legislatura.

Como mencionamos en el capítulo III de esta tesis, el mandato del Presidente de la República coincidirá con dos legislaturas de la Asamblea Popular, por tanto la revocación solo podrá solicitarse cuando se aproxime el cambio de la primera legislatura. La revocación será solicitada a la Asamblea Popular por al menos el 3% de ciudadanos en todas y cada una de las 32 circunscripciones electorales. La Asamblea Popular ordenará al órgano electoral que realice el procedimiento de revocación el mismo día de las elecciones que renueven a la Asamblea Popular. Para que la revocación se haga efectiva, los votos negativos —aquellos que se opongan a que el Presidente de la República continúe en funciones— deberán ser un número igual o superior al de los votos obtenidos en su elección¹⁶⁵ y que en dicho

¹⁶⁵ Supondremos en este trabajo, que para la elección del Presidente de la República se utilizará el mecanismo de la doble vuelta, por medio del cual si un candidato no obtiene la mayoría absoluta, los dos candidatos con mayor número de votos enfrentarán una segunda elección, en la que invariablemente uno de los dos alcanzará la mayoría absoluta. Por tanto el umbral de votos a alcanzar o superar para su revocación será equivalente al número mayor de votos que el candidato haya obtenido ya sea en la primera

procedimiento de revocación haya participado más del 50% del electorado en todas y cada una de las circunscripciones. Si del procedimiento se desprende la voluntad del electorado de que el Presidente de la República siga en funciones, la Asamblea Popular no podrá tramitar la Cuestión de Confianza Popular que más adelante expondremos.

IV.4.7. Cuestión de Confianza Popular

En México, como en la mayoría de Estados presidencialistas, el Presidente de la República carece de responsabilidad política, es decir, no existe forma de que su gobierno cese inclusive cuando se encuentra con una oposición fuerte y mayoritaria. En primer lugar porque no es electo por el órgano legislativo, sino directamente por los ciudadanos, de manera que si el Congreso de la República no lo elige tampoco lo puede deponer.

Éste es uno de los grandes problemas que enfrentan los gobiernos presidencialistas que sacrifican la legitimidad de su gobierno a cambio de la estabilidad del mismo. No obstante, consideramos que es posible atenuar, sino es que corregir, este error estructural.

Nuestra propuesta consiste en que sea la Asamblea Popular el sujeto facultado para tramitar una Cuestión de Confianza Popular, lo que se justifica de la siguiente manera: 1. Si establecemos una mayoría calificada de dos terceras partes para aprobar dicho medio de participación, presuponemos que el Presidente de la República no ha alcanzado consensos fuertes con las otras fuerzas políticas o que por sí solo tampoco puede impulsar sus políticas; 2. La decisión de deponer al Presidente de la República se traslada al ciudadano, un sujeto que evidentemente se encuentra legitimado para hacerlo; 3. No considerar una forma de deponer a los Presidentes de la República contraviene la estructura democrática del Estado, en la que el pueblo, soberano, puede y debe tener el control de sus órganos de gobierno, poniendo y deponiendo a sus gobernantes; y 4.

o en la segunda vuelta. Lo anterior porque la segunda vuelta al realizarse en un tiempo diferente de la primera puede generar que el número de votos de los candidatos sea superior o inferior respecto de los obtenidos en el primer proceso.

Permite liberar la tensión social. Lo anterior, si consideramos que en México, con excepción del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los movimientos sociales, políticos y guerrilleros de la última década del siglo pasado y los que van del nuevo milenio no han sido anti-sistémicos, es decir, no buscan una transformación verdaderamente a fondo de la estructura gubernamental, en pocas palabras, no ponen en riesgo la vida institucional del país, sino que son movimientos que en la mayoría de los casos demandan un cambio de políticas de los órganos ejecutivos, quienes ante su incapacidad de dialogar, terminan por minar su legitimidad y por reconfigurar los movimientos sociales con una nueva demanda, su destitución. También se justifica cuando el Presidente de la República tácita o explícitamente trasgrede la Constitución sustancial, aun si modifica la Constitución normativa, independientemente de la legalidad del derecho de resistencia¹⁶⁶, los ciudadanos deben tener las estructuras necesarias para resistir de una manera no violenta¹⁶⁷.

Nuestra propuesta para llevar a cabo este procedimiento restringe su aplicación a la segunda legislatura, que corresponde con la segunda mitad del mandato presidencial, por lo que deberá realizarse en el primer periodo de sesiones de la segunda legislatura, esto en razón de que la Asamblea electa intermedicamente puede reflejar la voluntad ciudadana de apoyar o castigar al Gobierno. El procedimiento será el siguiente:

1. Deberá ser solicitada por al menos el 20% de los Asambleístas; 2. Se requerirá al Presidente de la República para que comparezca ante la Asamblea a excusarse, primero ante los asambleístas que solicitaron la tramitación de la Cuestión de la Confianza Popular y en una segunda comparecencia, que tendrá lugar a los tres días hábiles de haberse celebrado la primera, ante el pleno de la Asamblea Popular; 3. Agotadas las

¹⁶⁶ El derecho de resistencia, entendido como “una respuesta a acciones que, en todo o en parte, mediante la fuerza de las armas, o con moratorias o alterando los principios y las normas constitucionales, pretenden cambiar el orden constituido” Vitale, Ermanno, *Defenderse del poder*, trad. de Pedro Salazar Ugarte y Paula Sofía Vásquez Sánchez, Madrid, Trotta, 2012, p. 32

¹⁶⁷ Sobre la justificación del derecho de Resistencia *Cfr. Ibídem*, pp. 37-62.

comparecencias, la Asamblea aprobará el trámite de la Cuestión de la Confianza Popular por el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros; 4. Si el trámite de la Cuestión no es aprobado, no podrá volver a presentarse en esa legislatura; 5. Si el trámite se aprueba, la Asamblea popular ordenará al órgano electoral para que en los próximos quince días hábiles realice el procedimiento de Cuestión de Confianza Popular; 6. La pregunta que se formule deberá estar redactada en sentido positivo y poder contestarse con un “sí” o un “no”; 7. Para que los votos negativos —los que estén en contra de que el Presidente siga en el cargo— tengan como efecto la deposición del Presidente de la República, deberán satisfacer los mismos requisitos exigidos para la revocación del mandato de dicho funcionario; 8. Si de la Cuestión planteada se desprende la deposición del Presidente de la República, se nombrará como Presidente provisional de la República al Presidente del Consejo de la República, quien convocará a elecciones extraordinarias en los próximos treinta días hábiles; 9. Siempre que los votos afirmativos —los que estén a favor de que el Presidente siga en el cargo— sean un número igual o mayor al número de votos obtenidos en su elección, y si en la Cuestión participó más del 50% de los electores, el Presidente de la República, previa consulta que realice al Consejo de la República, podrá disolver a la Asamblea Popular y convocar inmediatamente a elecciones extraordinarias, a fin de que en los sesenta días hábiles posteriores a la disolución se encuentren en funciones los nuevos Asambleístas, los Asambleístas que integren a la Comisión Permanente continuarán en el cargo hasta que entren en funciones los nuevos Asambleístas.

IV.4.8. Juicio Político

El Juicio Político es un mecanismo de defensa a la Constitución¹⁶⁸ que tiene como fin prevenir que la Constitución continúe siendo infringida por el poder político.¹⁶⁹

¹⁶⁸ A la pregunta ¿de qué se defiende a la constitución? El Doctor Covián Andrade nos dice “del ejercicio excesivo del poder y de la falta de observancia de las prescripciones

Para que este mecanismo opere, es necesario que los altos funcionarios realicen actos que infrinjan el orden constitucional y legal. En nuestra propuesta, el Presidente de la República continúa sin tener responsabilidad oficial, como una garantía al libre desempeño de su cargo y en virtud de que los otros medios (Revocación de mandato y Cuestión de Confianza Popular) son efectivos para remover al Presidente de la República, en caso de que trasgreda a la Constitución y a las leyes.

Proponemos que sea la Asamblea Popular la que por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, denuncie ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia los hechos por los cuales se llevará al funcionario a Juicio. La Corte Suprema de Justicia sustanciará el proceso, en donde se desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes (Asamblea Popular e inculpado), transcurrida la sustanciación del proceso, el Consejo de la República analizará el expediente y determinará si el inculpado es culpable. Con el veredicto del Consejo de la República, el pleno de la Corte Suprema de Justicia dictará sentencia, en caso de que el inculpado se haya encontrado culpable, la sentencia condenará con las siguientes sanciones — pudiendo acumularse—, dependiendo la gravedad de los actos u omisiones cometidos: 1. Destitución; 2. Inhabilitación hasta por un periodo de diez años; y 3. Pérdida de la ciudadanía, la que sólo se dictara cuando, a juicio del pleno de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la República, se compruebe fehacientemente la participación del funcionario en el desvío de recursos públicos, o cuando habiéndose decretado el estado de guerra o el estado de sitio coadyuve con el gobierno enemigo.

Pueden ser llevados a Juicio Político los Secretarios de Estado, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Control de la Constitucionalidad, los Assembleístas, los Consejeros, los titulares y los miembros de los cuerpos colegiados de dirección de los órganos auxiliares y directores de empresas paraestatales, así como los Gobernadores de las

que lo regulan.” Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, México, CEDIPC, 2010, pp. 11-12.

¹⁶⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 13.

provincias y los magistrados de sus tribunales de justicia, cuando así lo solicite el órgano legislativo local, por el voto de dos terceras partes de sus miembros.

Los Asambleístas, Consejeros y Ministros de la Corte Suprema de Justicia que sean llevados a Juicio Político, no tendrán ni voz ni voto en la deliberación.

IV.4.9. Declaración de procedencia

Dentro del sistema de responsabilidad de los servidores públicos se encuentra, además de la responsabilidad oficial y la política, la responsabilidad penal. Sin embargo, el diseño estructural de la distinción de competencias requiere de garantías para la autonomía mutua de los Órganos Constituidos, es así que los altos funcionarios del Estado deben gozar de inmunidad procesal penal, es decir, no puedan ser llevados a un proceso judicial por la comisión de delitos, pero si pueden ser sujetos de procesos del derecho privado. La intención de la inmunidad procesal penal es salvaguardar el libre ejercicio de las facultades de los funcionarios, evitando que sean perseguidos por razones políticas, no obstante esta prerrogativa puede suspenderse cuando así lo declare la Asamblea Popular. La declaración de procedencia es definida por el Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez como:

[Es un] procedimiento parlamentario por medio del cual se analiza en el Congreso de la Unión [en el Órgano Legislativo] si un servidor público que goza de inmunidad procesal [penal] es probable responsable de la comisión de un delito, con la finalidad de declarar la remoción de aquel privilegio y ponerlo a disposición del Juez o tribunal respectivo.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Eraña Sánchez, Miguel Ángel, “Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión”, *Ius-Unla*, México, año IV, número 15, octubre-diciembre de 2004. <http://www.unla.mx/iusunla15/>.

Nuestra propuesta de este procedimiento ya fue expuesta en el subtema IV.2.3, no obstante aquí precisaremos que por cuanto hace a la responsabilidad penal del Presidente de la República, el procedimiento deberá sustanciarse como si se tratara del Juicio Político, es decir, la Asamblea Popular acusa ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la República emite su veredicto y el pleno de la Corte Suprema de Justicia dicta sentencia conforme a las leyes penales aplicables. Esta propuesta es más objetiva en cuanto a la imposición de sanciones que en el texto vigente de la Constitución, en el cual esa facultad se encuentra otorgada al Senado (artículo 111).

IV.4.10. Estados de excepción

Los estados de excepción son regímenes jurídicos establecidos en respuesta a situaciones concretas de hecho que amenazan la existencia y efectividad de los Órganos Constituidos en su conjunto, es decir, para que pueda decretarse un estado de excepción debe amenazarse simultáneamente la existencia de varios Órganos Constituidos o lo que es lo mismo, amenazar la existencia del Estado en sí.

Sobre la figura de la *suspensión de garantías* en México, establecida en el artículo 29 de la constitución y asociada con el estado de excepción, el maestro Pedro Salazar dice:

(...) la institución de la suspensión o restricción de derechos —íntimamente asociada con la figura del estado de excepción— encarna uno de los supuestos más paradójicos y controvertidos en el constitucionalismo contemporáneo. La idea de fondo es que los estados deben contar con mecanismos especiales para la adopción de medidas urgentes en situaciones de crisis.

Se trata de una figura (...) [en la que] el poder ejecutivo adquiere un predominio temporal sobre los otros poderes y obtiene potestades especiales con las que no cuenta en los periodos de normalidad constitucional. Sin embargo, teóricamente, aunque la figura contempla la parálisis temporal de algunas

instituciones fundamentales del modelo constitucional, la suspensión o restricción de derechos no conlleva la instauración de un nuevo orden constitucional.¹⁷¹

Como señala el académico, los estados de excepción por lo general resuelven otorgar facultades extraordinarias al órgano ejecutivo para hacer frente a las situaciones de emergencia. Esta manera de afrontar la crisis obedece a la premura con la que se tiene que actuar, es decir, que facilita la toma de decisiones para restablecer el orden institucional o social alterado, eliminando los obstáculos estructurales que genera la distinción de competencias.

Con la excusa de una situación de crisis varios gobiernos latinoamericanos han decretado estados de excepción que dejan de tener tal carácter eventual para convertirse en la nueva normalidad institucional, estableciendo auténticas dictaduras, al respecto Daniel Zovatto afirma:

En efecto, la frecuencia, continuidad y, en algunos casos, el empleo de los estados de emergencia o excepción como procedimiento normal de gobierno, aplicado casi ininterrumpidamente durante larguísimos años, constituye una característica típica, lamentablemente individualizante, de la realidad política y constitucional latinoamericana...¹⁷²

De esa inestabilidad que vivió el resto de los países latinoamericanos, México no participó, sin embargo, es necesario establecer expresamente las causales y los límites de los estados de excepción, para evitar que se abuse de ellos.

¹⁷¹ Salazar Ugarte, Pedro, "Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción", en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et. al.* (coord.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional y latinoamericana*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, pp. 231-232.

¹⁷² Zovatto G., Daniel, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1990, p. 45.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2035/5.pdf>

Karl Loewenstein explica que han existido tres formas de afrontar la situación de crisis:

Tres soluciones fundamentales diferentes para enfrentarse con la situación de crisis revelan claramente la divergencia en los órdenes políticos contemporáneos: 1) En ausencia de una autorización constitucional expresa, el gobierno asume los poderes de excepción extraconstitucionales y, eventualmente, buscará posteriormente una confirmación parlamentaria. 2) Disposiciones constitucionales o preceptos legales, creados con anterioridad al estado de excepción, otorgan al gobierno plenos poderes extraordinarios, y 3) El gobierno de crisis se basa en plenos poderes delegados *ad hoc* por el parlamento en el gobierno.¹⁷³

Nuestra propuesta será una combinación de las soluciones 2) y 3) señalados por el jurista, es decir, otorgaremos al Presidente de la República facultades expresas, pero no plenas, además podrá solicitar al órgano legislativo más facultades estrechamente relacionadas con el estado de excepción. Prescindiremos de la solución 1) para evitar el abuso del estado de excepción, tomando en cuenta el desenvolvimiento que ha tenido en otros gobiernos similares al nuestro, es decir, su tendencia al autoritarismo.

Aquí consideramos la existencia de tres estados de excepción, a saber: el estado de guerra, el de sitio y el de conmoción interna, cada uno de ellos entraña una serie de facultades otorgadas al Presidente de la República.

Ningún medio de democracia semidirecta podrá tener lugar mientras se encuentre decretado cualquier estado de excepción en todo el territorio de la República. Si estando vigente un estado de excepción en toda la República o en más de la mitad de sus provincias, es tiempo de elecciones, éstas no se llevarán a cabo.

En ningún caso podrán suspenderse ni limitarse de ningún modo a los nacionales los derechos de: vida, integridad personal, no discriminación, nacionalidad, reunión, garantías judiciales e inviolabilidad del domicilio

¹⁷³ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 286

cuando sea de uso habitacional. Los derechos de propiedad y libertad de expresión podrán limitarse, pero no suspenderse. Estas restricciones a los estados de excepción permiten que no se abuse de los mismos siendo un disuasivo para quienes pretendan utilizarlos con el fin de limitar los derechos de la población. Se justifica que se puedan limitar los derechos de libertad de expresión y propiedad en razón de que ante una amenaza real, el gobierno pueda ser capaz de combatir fuerzas, ya sean internas o externas, no sólo por medio de la fuerza, sino de estrategias económicas, así como poder informar oportunamente a la población los acontecimientos, o bien censurar, por motivos de seguridad, la divulgación de aquellos.

A. Estado de guerra

En atención a la política humanista y no beligerante que sostuvo el Estado mexicano desde principios del siglo XX, el estado de guerra sólo puede declararse en respuesta a una declaración similar, o como resultado del sitio del territorio de la República o de cualquier conflicto armado¹⁷⁴.

Una vez que se haya decretado el estado de guerra el Presidente de la República estará facultado para: 1. Asumir concurrentemente el mando de los cuerpos de policía locales; 2. Decretar la movilización de las reservas de las fuerzas armadas, si es necesario; 3. Restringir la libertad de tránsito, incluyendo el tránsito intraprovincial, interprovincial y fronterizo; 4. Ordenar detenciones sin que medie orden judicial, únicamente en contra de personas presuntamente colaboradoras del enemigo; 5. Suspender garantías, incluyendo la de audiencia y debido proceso, únicamente para extranjeros no residentes en el país; 6. Trasladar temporalmente la sede de los órganos del gobierno central, debiendo ser aprobado por el Consejo de la República en las siguientes 24 horas o tan pronto como sea posible; 6. Movilizar

¹⁷⁴ El conflicto armado es aquel surgido entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra. *Cfr. artículo 2, del I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949.*
<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm#CAPITULOI:Disposicionesgenerales>.

divisiones militares o formaciones menores sin que medie aprobación del Consejo de la República y 7. Todas las necesarias para vencer al enemigo, estas facultades se considerarán extraordinarias y deberán ser aprobadas por el Congreso de la República.

B. Estado de sitio

En todo momento, inclusive en tiempo de paz, en que cualquier ejército extranjero se posicione cerca de las fronteras de la República con la intención de invadir el territorio de la República, o cuando se reciba cualquier ataque proyectado o teledirigido desde el exterior, el Presidente de la República decretará el estado de sitio, haciendo uso de las facultades que dicho régimen conlleva y debiendo ser ratificado por el Consejo de la República tan pronto como sea posible, dentro de los tres días siguientes al decreto. Invariablemente, el estado de sitio afectará a todo el territorio de la República.

Aun si se encuentra decretado el estado de guerra, deberá decretarse el estado de sitio cuando acontezcan los hechos arriba descritos, en virtud de que son diferentes los hechos que lo motivan, no siempre que se esté en guerra se estará en sitio, además porque la vigencia de este estado de excepción (el de sitio) faculta al Consejo de la República para declarar la ingobernabilidad en las provincias.

Después de nueve días de haberse repelido al ejército invasor o que hayan cesado los ataques, la Presidencia de la República levantará el estado de excepción, y si no lo hiciera lo hará el Consejo de la República.

Siempre que se encuentre vigente el estado de sitio, el Presidente de la República tendrá las siguientes facultades: 1. Asumir concurrentemente el mando de los cuerpos de policía locales; 2. Decretar la movilización de las reservas de las fuerzas armadas, si es necesario; 3. Restringir la libertad de tránsito, incluyendo el tránsito intraprovincial, interprovincial y fronterizo; 4. Ordenar detenciones sin que medie orden judicial, únicamente en contra de personas presuntamente vinculadas con el sitio; 5. Suspender garantías, incluyendo la de audiencia y debido proceso, únicamente para extranjeros no residentes en el país; 6. Trasladar temporalmente la sede de los órganos del gobierno central, debiendo ser aprobado por el Consejo de la República

en las siguientes 24 horas o tan pronto como sea posible; y 7. Todas las necesarias para repeler la agresión, estas facultades se considerarán extraordinarias y deberán ser aprobadas por el Consejo de la República.

C. *Conmoción interna*

La conmoción interna se decretará por dos razones, a saber, 1. Por fenómenos naturales y contingencia ambiental o sanitaria y 2. Por levantamiento popular.

1. En todo momento en que a causa de un fenómeno natural, una contingencia ambiental o sanitaria se perturbe la vida pública, podrá decretarse el estado de conmoción interna. La vigencia de este estado faculta al Presidente de la República para restringir el tránsito de personas y el tráfico de mercancías o productos así como para destruir por el medio idóneo, aquellos agentes contaminantes o detonadores de la enfermedad epidemiológica, plaga, etcétera.

2. Podrá decretarse el estado de conmoción interna cuando el pueblo o un sector de él se levante en armas con el fin de: abolir el Estado democrático-social o la forma de gobierno republicana; disminuir derechos civiles, laborales y políticos de sectores de la población (indígenas, mujeres, niños, etc.); y delinquir contra la salud o la humanidad. Cuando el estado de excepción se levante por las causales mencionadas en este párrafo, el Presidente de la República podrá: 1. Suspender las garantías de tránsito de personas y tráfico de armas incluyendo el tránsito/tráfico intraprovincial, interprovincial y fronterizo; 2. Asumir concurrentemente el mando de los cuerpos de policía de las provincias en donde se haya decretado el estado de excepción; 3. Trasladar temporalmente la sede de los órganos del gobierno central, debiendo ser aprobado por el Consejo de la República en las siguientes 24 horas o tan pronto como sea posible; y 4. Todas las necesarias para restablecer el orden, estas facultades se considerarán extraordinarias y deberán ser aprobadas por la Asamblea Popular.

No podrá decretarse el estado de conmoción interna, cuando el pueblo, en uso de su legítimo derecho, pretenda por medio de la fuerza restablecer el orden constitucional, ilegal o ilegítimamente, alterado o cuando pretenda deponer al gobernante o gobernantes que así lo hayan

hecho. No se considerará que el orden constitucional fue alterado ilegal o ilegítimamente cuando se haya modificado por una Asamblea Constituyente y haya sido ratificado por el pueblo mediante referéndum.

No podrá considerarse como pueblo, para efectos del párrafo anterior, a las organizaciones criminales, las fuerzas armadas o cuando dicho levantamiento sea realizado por una sola organización política, social o de cualquier tipo. Esto con el fin de garantizar que el levantamiento sea popular, generalizado y legítimo, y no una medida de presión de alguna organización. Sin embargo, no dejamos de lado el hecho de que han sido los ciudadanos organizados los que han abanderado los movimientos de resistencia al poder, reconociendo que sea más de una de estas organizaciones las que pueda liderar el levantamiento, es decir, que una sola organización no puede asumirse como el pueblo en general, pero probablemente un par de ellas sí estén legitimadas para hacerlo, de todas formas deberá considerarse la situación concreta para determinar si una sola organización puede identificarse con el pueblo.

Si el periodo del Presidente de la República ha concluido, dejará el cargo y ejercerá la Presidencia de la República un triunvirato integrado por los presidentes del Consejo de la República, de la Asamblea Popular y de la Corte Suprema de Justicia. Si la conmoción interna continúa vigente, el triunvirato se renovará cada nueve meses de entre los miembros de los órganos respectivos.

IV.5. Restricciones a las facultades del Congreso de la República y de sus miembros

Como mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, a diferencia del Poder Constituyente, los Órganos Constituidos están limitados. Esa limitación obedece en parte a su naturaleza, ya que siendo éstos derivados, no pueden actuar ni ejercer ninguna atribución que no les haya sido expresamente conferida y mucho menos ostentarse como un órgano constituyente, pero existen otras limitaciones que pueden surgir de la ley con fines diversos, las cuales siempre que se respeten las estructuras diseñadas en el constituyente, serán legítimas y en algunos casos necesarias.

Para este tema dividimos las restricciones en dos conjuntos, subjetivas y objetivas, en el primero de ellos expondremos las restricciones que deben tener los miembros del Congreso de la República y en el segundo las restricciones a las facultades del órgano legislativo, es decir, existirán restricciones que se impondrán a la persona en su carácter de miembro del congreso y otras que limiten su actuar como legisladores.

IV.5.1. Restricciones subjetivas

Para garantizar que los congresistas dediquen su tiempo a las actividades propias de su encargo, no podrán ocupar ningún otro empleo público o privado, con excepción de la docencia universitaria.

Los congresistas no pueden formar parte del Gobierno, so pena de la pérdida de su mandato legislativo.

Los congresistas que renuncien al partido que los postuló o no estando afiliados, se afilien a un partido distinto del partido o coalición que los postuló, serán separados del cargo.

Los partidos políticos redactarán un decálogo de principios rectores, en donde expresarán sucintamente su posicionamiento político en áreas como economía, hidrocarburos, salud, educación, derechos de grupos, etcétera. Los asambleístas no podrán votar contraviniendo alguno de los principios rectores de su partido. Toda modificación que se realice a dicho decálogo se hará pública y se difundirá como parte de la siguiente campaña del partido, entrando en vigor en la legislatura siguiente a aquella en la que se haya aprobado. Esta restricción genera seguridad en el electorado al bloquear el actuar del asambleísta, limitándolo en su actuar legislativo a las directrices planteadas por su partido, garantizando que la voluntad popular sea respetada.

IV.5.2. Restricciones objetivas

1. Toda modificación en materia electoral necesitará el refrendo de la siguiente legislatura y 2. Los Asambleístas indígenas tendrán voz, pero no voto en los asuntos relacionados con las facultades de control político de la Asamblea Popular, en atención a que en México aún persisten estructuras o

instituciones que favorecen al sistema de partido hegemónico, las que tienen marcada presencia en las comunidades indígenas —Esta restricción eventualmente podrá revocarse, cuando el sistema partidista sea auténticamente plural—¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Podríamos considerar que existe una auténtica pluralidad, ya sea en bipartidismo o multipartidismo, cuando por el sistema de mayoría relativa ninguno de los partidos obtenga más del 40% de escaños o cargos públicos, según la elección por el sistema de mayoría relativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al ser la Constitución la forma en que se encuentra distribuido el poder dentro de toda Unidad Política, siendo entonces de naturaleza política y habiendo sido decidida o dada por un Soberano, los Órganos Constituidos no pueden modificarla, sin embargo pueden modificar las normas constitucionales (Constitución normativa) sin alterar las decisiones políticas fundamentales —que corresponden al tipo de Estado y la forma de su gobierno— ya decididas por el Poder Constituyente.

La distinción de competencias forma parte del diseño estructural de la República, con el fin de evitar la concentración de poder en un solo sujeto. En esa tesitura, toda modificación al diseño estructural del órgano legislativo que altere dicha estructura deberá proceder directamente del Poder Constituyente —a menos que ocurra un caso atípico de formación del mismo, en el que un Órgano Constituido se legitime de tal manera que pueda, en la vía de los hechos, ostentarse como un auténtico Constituyente—. Por tanto, las propuestas de modificaciones estructurales realizadas en el capítulo IV, especialmente las facultades de control político, deberán ser realizadas por una Asamblea Constituyente.

SEGUNDA.- Un órgano legislativo bicameral es la estructura idónea para los Estados descentralizados, ya que permite una representación general del pueblo en una de sus cámaras y en la otra una representación de los pueblos específicos de las Provincias o territorios del Estado. Dicho diseño debe complementarse con un adecuado sistema electoral que permita nombrar a los miembros de ambas cámaras de acuerdo con su naturaleza representativa, y que refleje la representatividad real de todas las fuerzas políticas con base en los resultados obtenidos en las elecciones.

TERCERA.- Un sistema electoral que combine mecanismos de elección como la mayoría relativa y la representación proporcional, garantiza una representatividad real de las fuerzas políticas en la Asamblea Popular, siempre que dichos mecanismos se realicen conjuntamente y tomando en cuenta el total de votos emitidos en toda la República.

De otro modo, las fuerzas políticas no alcanzarían su representatividad real, pues si se aplican ambos mecanismos de forma separada se sigue generando la sobrerrepresentación de los partidos políticos mayoritarios, incluso se incrementa, pues al partido mayoritario aparte de los escaños que obtuvo por el mecanismo de mayoría relativa se sumará otros tantos por el de representación proporcional. De ahí que lo correcto sea determinar el número total de escaños que le corresponde a cada partido en razón del total de votos obtenidos en toda la República y entonces restar los escaños obtenidos por mayoría relativa.

Lo mismo ocurre si en el conteo para la asignación de escaños (en el caso del mecanismo de representación proporcional) se realiza por circunscripciones y no a nivel global. En virtud de que algunos partidos pueden tener pocos votos en varias circunscripciones, pero al sumarlos alcanzan un número significativo, en ese caso, si el cálculo se realizara por circunscripción, probablemente aquel partido obtendría menos escaños de los que le correspondería por el total de sus votos e incluso podría no obtener ninguno. En cambio, si el cálculo se realiza de forma global, invariablemente obtendrá los escaños que efectivamente le correspondan en razón de sus votos.

CUARTA.- La forma más efectiva para evitar el conflicto de intereses es diseñar una serie de restricciones de elegibilidad, las que serán objetivas e impedirán que un funcionario eventualmente llegara a tener un conflicto de intereses, es decir, que las restricciones tienen efectos preventivos. Si una vez que se encuentren en el cargo sobreviene una restricción de elegibilidad, los Congresistas deben excusarse de participar y votar en los asuntos en los que pudieren tener algún conflicto de intereses.

QUINTA.- Cuando el órgano legislativo es bicameral, el diseño de su estructura, incluyendo el de sus facultades, debe definir materias distintas a cada una de sus cámaras. De lo contrario, la producción legislativa sólo se aletargaría, al tener que superar dos discusiones parlamentarias que tendrían el mismo objetivo. Este efecto se potencializa cuando el sistema

electoral no diferencia los mecanismos de elección atendiendo a la naturaleza representativa de las cámaras.

En esa tesitura, la Asamblea Popular debe conocer de materias legislativas comunes y concentrar las facultades de control político que puedan ser objeto de partidización. En cambio, el Consejo de la República debe legislar sobre materias que atiendan al Estado mismo y debe tener facultades de control político en las que no sea necesaria la manifestación partidista, como la ratificación de tratados internacionales, o la autorización para la entrada y/o tránsito de tropas extranjeras en el territorio de la República.

SEXTA.- La distinción de las materias que conocerán cada una de las cámaras permite el diseño de un procedimiento legislativo unicameral, que es más rápido y dinámico.

SÉPTIMA.- Los mecanismos de democracia semidirecta legitiman las decisiones tomadas por los órganos de gobiernos y disminuyen el distanciamiento que existe entre el pueblo y el gobierno. Un diseño adecuado de los mismos, que prevea disuasivos para su uso y que tenga objetivos claros, alcanzables y efectivos, será una herramienta útil en la consolidación de la democracia.

OCTAVA.- Los estados de excepción son un elemento útil para sostener el régimen constitucional cuando es alterado. Su diseño debe incluir un sistema casuístico para poder decretar su establecimiento con el fin de evitar el abuso del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Nicolás Estévez, Paris, 1932.
- ASAMBLEA NACIONAL, *Listado general de asambleístas 2013-2017*, en <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>
- BBC, *The Anglo-Irish War*, en <http://www.bbc.co.uk/history/british/easterrising/aftermath/af04.shtml>
- BECERRA, Ricardo *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y Arena, 2005.
- BIFFI, Pablo, “El congreso ecuatoriano destituyó a Bucaram por incapacidad mental”, Buenos Aires, *Clarín Digital*, 07 de febrero de 1997. <http://edant.clarin.com/diario/1997/02/07/t-02201d.htm>.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª Ed, México, Porrúa, 2003.
- CNE, PODER ELECTORAL, Divulgación Elecciones Parlamentarias, en http://www.cne.gob.ve/divulgacion_parlamentarias_2010/
- COLAUTTI, Carlos E., *Derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Universidad, 1998.
- Constitución de Irlanda*, <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.
- Constitución de la República de Ecuador*, http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución de la República Federativa de Brasil*, texto reformado por enmienda constitucional de revisión el 07 de Junio de 1994, http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_26.02.2015/art_14_.shtm
- Constitución de la República Federativa de Brasil*, trad. Antonio López Díaz y César García Novoa, UNAM, FCE, México, 1994. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1875/2.pdf>
- Constitución española*, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

Constitución Política de Colombia,
http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/Reformas_constitucion_politica_de_colombia.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia,
<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder: Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, FCE, UNAM, IJ, 2009.

COVIÁN ANDRADE, MIGUEL, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado social?*, México, CEDIPC, 2008.

———, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEDIPC, 2012.

———, *Fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad*, México, CEDIPC, 2010.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2001.

Electoral Act, 1992,
<http://www.irishstatutebook.ie/1992/en/act/pub/0023/sec0033.html#sec33>

EMC-016 de 04/06/1997,
http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_04.06.1997/art_14_.asp

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, "Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión", *Ius-Unla*, México, año IV, número 15, octubre-diciembre de 2004. <http://www.unla.mx/iusunla15/>.

Federal Elections Act,
http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf.

FÉLIX COSTA, Viet Juan, *Venezuela hacia el socialismo del siglo XXI, las misiones bolivarianas del presidente Hugo Chávez Frías*. México, Altres Costa-Amic, 2008.

- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Notas sobre derecho constitucional y garantías*, México, Porrúa, 2004.
- GARCÍA CAMPOS, Alan, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, *Quid iuris*, México, año 1, volumen 1, p. 26
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. I.
- GERMAN BUNDESTAG, *Balance seats to maintain proportionality*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694.
- , *Distribution of seats in the Bundestag*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694
- , *Two stages, each involving two calculations*, en http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp/245694.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría general del estado*, México, Porrúa, 2008.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Distribuciones Fontamara, 2001.
- I. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949*, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-1-5tdkna.htm#CAPITULOI:Disposicionesgenerales>.
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Programa de Resultados Electorales Preliminares. Elección de Diputados Federales 2015*, en <http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>
- Irish Nationality and Citizenship Act, 1956*, <http://www.irishstatutebook.ie/1956/en/act/pub/0026/index.html>
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 16ª Ed., México, Porrúa, 2009.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Ariel, 2012.

LEGISLATINA, OBSERVATORIO DEL PODER LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA, Colombia, en http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Colombia.pdf.

Ley Fundamental de la República Federal Alemana, trad. García Macho, Ricardo y Summerman, Karl-Peter, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, 2ª ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Caracas, México, Ariel, 1979.

OIREACTHAS, Dáil Éireann Members' Directory, en <http://www.oireachtas.ie/members-hist/default.asp?housetype=0&HouseNum=31&disp=mem>

OPPENHEIMER, Walter, "Los irlandeses castigan a su gobierno y votan en contra de abolir el senado", Londres, *El País*, 5 de Octubre de 2013. http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/actualidad/1380983920_688877.html#bloque_comentarios.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Las constituciones latinoamericanas, estudio preliminar*, México, UNAM, FCE, 1994.

RUBIO, Luis y JAIME, Edna, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, FCE, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007.

SALAZAR UGARTE, Pedro, "Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción", en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et. al.* (coord.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional y latinoamericana*, México, SCJN, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniera constitucional comparada*, 3ª Ed., México, FCE, 2003.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2009.

Seanad Electoral (Panel Members) Act, 1947, <http://www.irishstatutebook.ie/1947/en/act/pub/0042/sec0044.html#sec44>

Seanad Electoral (University Members) Act, 1937, <http://www.irishstatutebook.ie/1937/en/act/pub/0030/sec0007.html#sec7>

- SENADO DE ESPAÑA, *Senadores en activo. Relación alfabética de Senadores*, en http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicion_senado/senadoresenactivo/consultaordenalfabetico/index.html
- SENADO, *Constitución Política* (bosquejo que al respecto publica el Senado de Colombia en su página oficial), en <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>.
- SERRANO CARRETO, Enrique (coord.), *Regiones indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006. http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf
- Sistema electoral*, en <http://www.gobernabilidad.org.bo/conceptos-constitucionales/sistema-electoral>.
- SUÁREZ-ÍÑIGUEZ, Enrique, “La transición a la democracia en España. Adolfo Suarez y la ruptura pactada”, *Estudios Políticos*, México, Novena Época, vol. 9, núm. 23, mayo-agosto de 2011, pp. 161-177. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/25447>.
- UNGER, Mark, “Sesenta años de la ley fundamental alemana – de un provisorio con una larga vida”, *Estudios Constitucionales*, Santiago, año 7, núm. 2, segundo semestre 2009, pp. 301-316. <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v7n2/art12.pdf>.
- VILLALBA, Carlos Manuel, *NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO ¿UN NUEVO PARADIGMA?*, México, Universidad de Guanajuato, Grupo Editorial MARIEL, Juan Pablos Editor, 2014.
- VITALE, Ermanno, *Defenderse del poder*, trad. de Pedro Salazar Ugarte y Paula Sofía Vásquez Sánchez, Madrid, Trotta, 2012.
- ZOVATTO G., Daniel, *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1990. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2035/5.pdf>