



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“Reducción del número de diputados plurinominales en el
Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”

TESIS

Que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

PRESENTA:

José Neftalí Celis Toral

**Asesor de Tesis:
Mtra. Ana Lilia González López**

Boca del Rio, Ver.

Diciembre de 2020



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.

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------------	----------

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1.- Planteamiento del problema	3
1.2.- Justificación	5
1.3.- Objetivos.....	6
1.3.1.- Objetivo general.....	6
1.3.2.- Objetivos específicos	6
1.4.- Hipótesis.....	7
1.5.- Variables.....	7
1.5.1.- Variable independiente	7
1.5.2.- Variable dependiente.....	8
1.6.- Definición de variables.....	8
1.7.- Diseño	8
1.7.1.- Investigación documental	8
1.7.2.- Centros de acopio de información	8
1.7.2.1.- Biblioteca pública visitada.....	9
1.7.2.2.- Biblioteca privada visitada	9
1.7.2.3.- Biblioteca particular visitada	9
1.7.3.- Técnicas empleadas para la recopilación de información	9

CAPÍTULO II
ANTECEDENTES DE LA LEGISLATURA LOCAL EN EL ESTADO DE
VERACRUZ Y DE LAS DIPUTACIONES PLURINOMINALES.

2.1.- Breve reseña de la función legislativa en México	10
2.1.1.- Integración del Congreso.....	11
2.1.2.- Requisitos políticos.....	13
2.1.3.- El contexto legislativo subnacional mexicano.....	20
2.2.- Antecedentes de la legislatura local en el estado de Veracruz y de las diputaciones plurinominales.....	24
2.2.1 Antecedentes.....	24
2.2.2.- La historia de la legislatura local en el estado de Veracruz	28
2.2.3.- Sedes del Poder Legislativo	30
2.3.- Organigrama de la legislatura local en el estado de Veracruz.....	33
2.3.1.- Secretaría General del Congreso	33
2.3.2.- Secretaría de Servicios Legislativos	34
2.3.3.- Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	35
2.3.4.- Secretaría de Fiscalización.....	35
2.4.- Historia y número actual de diputados plurinominales con que cuenta la legislatura local del estado de Veracruz.....	38

CAPÍTULO III
BASES PARA LA ORGANIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO
FRENTE AL ESTADO

3.1.- La estructura fundamental de las comunidades y el bien común	45
3.2.- Orígenes del Estado	48
3.2.1.- Teoría del Origen Familiar del Estado	48
3.2.2.- Teoría del Origen Violento del Estado	49
3.2.3.- Teoría del Origen Convencional del Estado	50
3.3.- Teoría del Materialismo Histórico acerca del Origen del Estado	51
3.3.1.- Max Weber y su Teoría del Estado.....	52
3.3.2.- Tipos de Autoridad.....	53
3.3.3.- Tipos de Dominación	54
3.4.- Operaciones o facultades del Estado	57
3.5.- Clasificación de la actividad del Estado.....	59
3.6.- Soberanía y unidad del poder del Estado.....	60
3.7.- Representación política	63
3.7.1.- Principio de Representación	67
3.8.- La representación proporcional en México	69
3.8.1.- Antecedentes Históricos de la Representación en México	70
3.8.2.- Derecho Indígena	70
3.8.3.- La Representación en el Derecho Novohispano	73
3.8.4.- La Representación dentro del marco del constitucionalismo mexicano	77
3.8.5.- La aparición de la Representación Proporcional en México	84
3.9.- Forma de organización política.....	85
3.9.1.- El Voto en México.....	86
3.10.- Democracia	89
3.10.1.- Forma de Democracia	89
3.10.2.- Componentes de la Democracia.....	90

3.10.3.- Funciones fundamentales de un Estado.....	91
3.11.- El proceso electoral	91
3.11.1.- Burocracia política	95
3.12.- Sistema de elección del Poder Legislativo.....	101
73.13.- Estructura de los partidos	105
3.13.1.- Funciones de los partidos.....	106

CAPÍTULO IV
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DIPUTADOS PLURINOMINALES.

4.1.- Fundamento legal para elegir diputados locales en el estado de Veracruz	108
4.2.- Derechos y obligaciones de los diputados en el estado de Veracruz .	111
4.3.- La elección de diputados plurinominales	114
4.4.- Procedimiento para elegir diputados plurinominales en la legislatura local	115
4.5.- Fundamento legal para ser diputado plurinominal	126
4.6.- Situación actual del número de diputado plurinominales	131
4.7.- Necesidad de reforma	133
4.8.- Consecuencias del cambio	137
4.9.- Legislación actual con reforma	139
Conclusiones	149
Bibliografía	151
Legisgrafía.....	153
Linkografía	154
Otras publicaciones.....	155

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad exponer un problema estructural en la representación política de la Cámara de diputados en el Congreso local del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Desde hace tiempo se ha encontrado relevante el tema de la reducción de los diputados plurinominales dentro de la legislatura local, ya que al parecer no es el único trabajo con esta inquietud pues se han presentado varias propuestas de reformas pero, a nivel federal.

Es por ello que esta tesis hace mención de cada uno de los factores por los cuales es importante realizar dicha propuesta, desde la estructura fundamental de las comunidades y el bien común, pues de las comunidades y la sociedad en conjunto que es para quienes se crea el bien común que los diputados vean por esos intereses que el pueblo demanda; la soberanía y unidad del poder del Estado que es como se debe de integrar este ente para que tenga una mejor organización y desempeño para la sociedad; la representación política que sostienen cada uno de los diputados que tienen frente a la sociedad; la democracia que se debe de dar por parte de los ciudadanos para que tengan una importante participación en la toma de decisiones sobre los intereses del Estado en conjunto con las propuestas que hagan los legisladores y se edifique la pura democracia.

¿Qué pasará cuando México tenga 200 millones de habitantes, se reformará la Constitución para que sean aún más diputados de los que ya existen actualmente para que haya más representación, más relación entre diputados y ciudadanos? No podemos comulgar con este razonamiento porque en la actualidad percibimos que la Cámara de Diputados se está viciando progresivamente convirtiéndose en una aglomeración, en donde varios no trabajan y se les paga mucho, además de la dieta mensual, reciben adicionalmente sumas de dinero por concepto de asistencia legislativa y atención ciudadana, con montos considerables. La democracia representativa no es sinónimo de cantidad, sino de una diversidad ordenada; si una

de las bases que motivó (en su tiempo) a aumentar el número de diputados fue una comparación y evaluación con otros países, estamos en una aberración, porque son diferentes culturas y eso conlleva a muchas cosas.

La efectiva representación política se ve reflejada en el nivel de vida y satisfacción de los ciudadanos. Por ende, es necesario reducir el número de diputados, de no hacerse así, existe el riesgo de que las asambleas sean demasiado numerosas y se imposibilite su actuación, de manera similar al ejercicio de la democracia directa que practicaban algunas sociedades antiguas.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La democracia es entendida como el poder que tiene el pueblo para seleccionar a sus gobernantes, de ahí que cada 3 años se celebren elecciones con el fin de que los propios ciudadanos elijan a los diputados que los representen en el Poder Legislativo. Actualmente, en el Congreso no solo hay diputados que son votados por los ciudadanos, sino que al mismo tiempo existen diputados que son propuestos por los partidos políticos llamados diputados de *representación proporcional* o *plurinominales*. La problemática con los diputados de representación proporcional radica en que son considerados antidemocráticos al no ser directamente votados por los electores porque la democracia supone el voto ciudadano, coincidentemente estas curules recaen en personajes políticos, quienes gracias a dichos puestos se mantienen vigentes en el poder. Si México es un país democrático y los propios ciudadanos eligen a sus representantes, queda en duda si los diputados de representación proporcional deben de existir porque nadie votó por ellos y solo parecen personalizar los intereses de los partidos políticos que les otorgó el cargo. Por otra parte, la representación proporcional surgió con la finalidad de que los partidos pequeños representando minorías pudieran ocupar espacios en el Congreso y se les permitiera exteriorizar sus propuestas en el debate legislativo, de esta manera la Cámara de Diputados se integraría tomando en cuenta a todos los grupos sociales y en la actualidad también ocupan curules bajo este principio los partidos mayoritarios, siendo que su distribución actual no ha sido eficiente debido a que le ha otorgado mayores espacios a los partidos grandes y con el paso del tiempo en lugar de convertirse en un medio que mejore la representación de todos los sectores de la población, se ha convertido en una instrumento para mantener el poder político.

Actualmente, la legislatura del estado de Veracruz, se integra por 30 diputados por mayoría relativa y 20 diputados de representación proporcional o plurinominales; la cantidad de diputados por representación proporcional, es decir, de aquellos plurinominales que no son elegidos de forma directa por el votante, sino que se asignan proporcionalmente al número de votos totales que obtiene cada partido, deviene excesiva, en principio de cuentas, porque carecen de identidad con algún distrito electoral, a diferencia de los diputados por mayoría relativa, cuyos sufragios, son la manifestación directa de los votantes.

En segundo término, es excesivo el número de plurinominales, porque al carecer de compromiso con el pueblo, solo entorpecen el debate, al anteponer los intereses del partido político al que le deben la curul, por encima de cualquier interés público o de grupo social, perjudicando el proceso legislativo a cambio de los beneficios personales y de los institutos políticos que representan.

Por último, es excesiva la cantidad de legisladores que por la vía plurinomial, actualmente integran el congreso del Estado de Veracruz, porque devengan una dieta más diversas prestaciones, que ya integradas, suman una cantidad por concepto de salario muy alta, aunado a ello, la cantidad pingüe, que por concepto de salario y demás prestaciones devengan sus asesores y demás burócratas a su servicio.

La relevancia de la presente investigación, se sustenta en advertir, evidenciar y acreditar, que la cantidad de diputados plurinominales en el Congreso del estado de Veracruz es excesiva por las razones expuestas y que la reducción del número de legisladores por representación proporcional, abona al debate productivo, serio y eficiente en favor de los veracruzanos y no solo de los intereses de grupos o del partido político al que representa al legislador, abona a la responsabilidad y al compromiso legal y moral de los diputados y contribuye a mejorar las finanzas del estado, a partir de un ahorro significativo.

Ahora bien, con la presente investigación, pretendemos de forma modesta, que se generen las siguientes aportaciones sociales, a partir de las siguientes premisas: a) si la legislatura local debe tener únicamente un sistema electoral de mayoría relativa. b) Si Veracruz debe de tener un sistema electoral exclusivamente de representación proporcional. c) Si la cámara de diputados debe mantener su sistema mixto, pero aumentando o disminuyendo diputados de mayoría relativa o representación proporcional; o modificando la asignación de diputados de representación proporcional. Para calificar cómo tiene que ser un sistema electoral, es necesario atender cómo opera en la realidad y no debe de ser sustentado exclusivamente con base en estadísticas y matemáticas, los sistemas electorales deben ser considerados en cuanto a instrumentos políticos; de ahí la conveniencia de precisar cómo operan políticamente en la realidad.

Como pregunta de investigación, desde un punto de vista democrático y económico ¿Es justificado el número de diputados plurinominales con que contamos actualmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave?

1.2 JUSTIFICACIÓN.

En la actualidad, reiteramos, el Congreso local de Veracruz cuenta con 30 legisladores electos por votación directa y los 20 restantes son designados por el principio de representación proporcional. Planteamos el problema de la investigación: que los 20 diputados plurinominales deberían reducirse a partir de nuevas reglas en el sistema electoral mexicano, en virtud de que no fueron electos por votación ciudadana, sino que su elección obedece a las reglas, mediante las cuales, los partidos políticos postulan a sus candidatos y se asignan las curules conforme al número total de votos obtenidos, sin hacer campaña de promoción al voto y sin que exista vinculación alguna con los ciudadanos.

El Congreso del estado no tiene la eficiencia ni está al nivel de los cambios sociales, por eso es menester contar con un órgano más eficiente y para ello hay que *disminuir el número de actores*, con legisladores con más representación popular, más compromiso directo con el votante y que generen eficiencia y menos costo para el erario.

Resulta importante para la ciencia jurídica, el presente trabajo, entendiendo este concepto, como el estudio sistematizado del Derecho, su doctrina, y su aplicación para mejorar la norma y aportar a la convivencia social, porque el sistema electoral mixto, empleado en nuestro país –y desde luego en Veracruz, en nuestro Estado- y no constituye un equilibrio de representación , sino que solamente genera un aumento de poder para los partidos políticos que postulan al diputado plurinominal por no tener vínculo alguno con el ciudadano. Y, si bien es verdad, que el sistema mixto, que integra las distintas formas de pensamiento (representación proporcional) y por otro lado la gobernabilidad de los partidos que reciben más votos (mayoría relativa) parece un equilibrio, no es otra cosa que el premio a quien es seleccionado de esa manera y un aspecto negativo para la vida democrática de los ciudadanos, que no ven reflejada su voluntad en esa curul.

1.3. OBJETIVOS.

1.3.1. Objetivo general.

Demostrar la importancia que tiene la reducción del número de diputados plurinominales en el Congreso del estado de Veracruz, para elevar la calidad del debate legislativo, legitimar la representación popular y disminuir plazos en la discusión y aprobación de leyes y los costos en ese órgano republicano.

1.3.2. Objetivos específicos.

- Estudiar los antecedentes y premisas relacionadas con la elección de los diputados plurinominales.
- Examinar el marco legal que regula la elección de los diputados plurinominales en el Congreso del estado de Veracruz.
- Acreditar la necesidad de reducir el número de diputados por representación proporcional.
- Revisar la regulación de los parámetros, requisitos de elegibilidad y condiciones de elección respecto de los diputados plurinominales para ingresar a la legislatura local en el estado de Veracruz.
- Proponer la reducción del número de diputados plurinominales en la legislatura estatal veracruzana, estableciendo como consecuencia una mayor preparación de los plurinominales, mayor compromiso social y eficacia legislativa y cumplimiento de la premisa indispensable en la democracia: la voluntad popular.

1.4. HIPÓTESIS.

La reducción del número de diputados plurinominales, generaría calidad en el debate legislativo y mayor representación popular y la disminución de costos en ese órgano legislativo, propiciando condiciones para que los diputados plurinominales que accedan por esa vía, tengan como premisa, arraigo en su partido, probidad reconocida, experiencia profesional y compromiso social que redunde en beneficio del proceso legislativo de lo cual carecen actualmente.

1.5. VARIABLES.

1.5.1. Variable independiente.

Reducción en el número de diputados plurinominales al Congreso Local del estado de Veracruz.

1.5.2. Variable dependiente.

- Mayor representación popular y disminución de costos del órgano legislativo.
- Arraigo en su partido, probidad reconocida, experiencia profesional y compromiso social que redunde en beneficio del proceso legislativo de lo cual carecen actualmente.

1.6. DEFINICIÓN DE VARIABLES.

Diputados Plurinominales.- Son llamados diputados plurinominales aquellos que son elegidos de forma plurinomial, es decir, legisladores que no son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, sino de acuerdo a su orden de inscripción o voto interno por su partido en las listas de candidatos plurinominales.

1.7. DISEÑO.

1.7.1. Investigación documental.

En virtud de su naturaleza, el presente trabajo de investigación se ha sustentado con material bibliográfico principalmente, por lo que se visitaron diversos centros de acopio de información.

1.7.2. Centros de acopio de información.

1.7.2.1 Biblioteca pública visitada.

Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información de la Universidad Veracruzana, Boulevard Adolfo Ruíz Cortines sin número, Boca del Río, Veracruz.

1.7.2.2. Biblioteca privada visitada.

Biblioteca de la Universidad Villa Rica, Urano sin número, fraccionamiento Jardines de Mocambo, Boca del Río, Veracruz.

1.7.2.3. Biblioteca particular visitada.

Despacho Jurídico del Mtro. Miguel Ángel Gordillo Gordillo, ubicado en la Av. Francisco I. Madero 506 esquina Mario Molina, colonia Centro en Veracruz, Veracruz.

1.7.3. Técnicas empleadas para la recopilación de información.

En el presente trabajo de investigación se estructuraron las fichas bibliográficas cumpliendo con todos los requisitos metodológicos aplicables.

Fichas bibliográficas que contienen: nombre del autor, título de la obra, edición, editorial, país, año y páginas.

Fichas de trabajo en modalidad de transcripción que contienen: nombre del autor, título de la obra, edición, editorial, año, página (s) y transcripción del material de interés.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LA LEGISLATURA LOCAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ Y DE LAS DIPUTACIONES PLURINOMINALES

2.1. BREVE RESEÑA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.

El poder legislativo federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917 sólo durante un breve período dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 restableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente. Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-57 para suprimir al Senado de la República fueron esencialmente de carácter político. Por una parte, se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y por otra, se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo si, por parte del legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral, que en la realidad restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado. En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendada es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico que favorece la dilatación de la esfera política del poder presidencial. Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear

que el “...*bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia...*”¹.

2.1.1. Integración del Congreso.

La Cámara de Senadores está integrada por dos representantes de cada uno de los Estados de la Federación y dos del Distrito Federal. Esta modalidad no ha variado dentro del sistema constitucional vigente a partir de 1917 y fue, en buena medida, la regla que prevaleció a lo largo del siglo XIX, si bien en algunos casos también se consideró la integración del Senado teniendo como base criterios esencialmente corporativos. Donde se han producido cambios más significativos, por cuanto hace a la integración, es en la Cámara de Diputados. El sistema original en la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados «diputados de partido», y en la reciente reforma constitucional de 1977 se introdujo en México un sistema apellidado mixto, que combina la representación mayoritaria con la representación proporcional. Más adelante veremos las características electorales de estos sistemas.

1. Requisitos formales para la elección de los miembros del Congreso

La única modificación constitucional, a propósito de los requisitos formales para ser elegido diputado o senador, reside en la disminución de la edad requerida para los candidatos. En efecto, en 1972 fueron modificados los artículos 55, fracción II, y 58, estableciéndose, respectivamente, que para ser diputado se requiere tener veintiún años cumplidos el día de la elección en lugar de veinticinco, y para ser senador treinta en lugar de treinta y cinco. Como ya se mencionó, a partir de 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido, recientemente modificado por la reforma de 1977. Si bien los requisitos formales

¹ Derecho constitucional mexicano, México, 2016, pág. 261. 35 DIEGO VALADEZ.

exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran aparentemente los mismos, en el caso de estos últimos podría considerarse uno más: pertenecer a un partido político nacional legalmente registrado. En efecto, la fracción I del artículo 54 constitucional establecía: *todo partido político nacional, tendrá derecho a que se acrediten sus candidatos*. Como se ve, esa fracción consignaba un derecho de los partidos políticos, y la elección de los respectivos diputados sólo podía darse en función de haber sido postulados a la candidatura correspondiente por alguno de esos partidos. Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente estar afiliado y ser postulado por un partido político. Ese problema tuvo trascendencia de orden práctico cuando algunos diputados de partido decidieron abandonar las filas de su organización política ya siendo diputados en ejercicio. Con ese motivo se planteó una larga controversia acerca de si los diputados de partido son representantes populares o no. En mi concepto, el problema no debió plantearse en ningún momento como concerniente a la representación popular, sino como un problema concerniente a los requisitos de elección. Así, en los términos del artículo 51 constitucional, es posible establecer que todos los diputados son representantes de la nación, pertenezcan o no a un partido político legalmente registrado; lo que el artículo 54, fracción I, establecía era simplemente un requisito para ser elegido que dejaba de ser exigible una vez que la elección se había llevado a cabo. Cabe subrayar, a propósito de este tema, que es posible caracterizar de una doble forma los requisitos para la elección de miembros del Congreso: 1. ° Requisitos para ser elegido. 2° Requisitos para ser elegido y permanecer en el ejercicio del cargo. A su vez, estos últimos pueden dividirse en: a) aquellos cuyo incumplimiento significaría la terminación del ejercicio de la representación, y b) aquellos cuyo incumplimiento supondría la nulidad misma de la elección. Ejemplo de lo anterior son, en el primer caso, el requisito de pertenecer a un partido político; en el segundo caso, y por lo que hace a la terminación del ejercicio del cargo, el aceptar otro que sea incompatible con el de diputado o de senador, y por lo que hace a la nulidad de la elección misma, ésta se

produciría en el caso de aparecer que los requisitos de edad, de oriundez o de no ejercicio del ministerio de algún culto religioso no se cumplieron en los términos que la Constitución establece.

2.1.2. Requisitos políticos.

El sistema de los partidos políticos en México, examinado desde muy diversos puntos de vista, ha sido siempre un tema que convoca al estudio.

En efecto, no deja de llamar la atención la larga permanencia en el poder de un mismo partido político, cuya incuestionable hegemonía en los ámbitos federal y local ha sido un hecho histórico inmutable desde 1929 hasta la fecha. Para algunos analistas en México existe el pluripartidismo, en tanto que otros, los más, se inclinan por asegurar que el sistema mexicano es claramente monopartidista en función de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que los demás organismos denominados partido sólo participan formalmente en los procesos electorales y legitiman, por lo mismo, la acción del PRI. Sin entrar a controvertir los argumentos específicos que llevan a unos y otros autores a formular esas afirmaciones, sí es dable plantear, como primera cuestión, que el mismo PRI no puede ser considerado como un partido monolítico por cuanto a sus integrantes, ni invariable por cuanto a las tesis políticas que en el transcurso de sus cuarenta y nueve años de existencia ha sustentado. "...Quien revise los capítulos de la historia política contemporánea mexicana encontrará que, dentro del propio Partido Revolucionario Institucional y dentro de los gobiernos que el país ha tenido, basados todos —en cuanto a la acción electoral— en el dominio del PRI, se han dado grandes antinomias que han llevado a sucesivos gobiernos a rectificar lo realizado por sus antecesores y que han permitido una evolución, a veces accidentada, de las instituciones políticas mexicanas. Por eso mismo, porque no se puede establecer con precisión que la línea política del partido dominante haya permanecido invariable en el transcurso de los años, es por lo que tampoco se

puede hablar con propiedad de una sola organización política, sino que dentro de la organización formal denominada Partido Revolucionario Institucional se han producido muy diversos modelos de acción y distintas concepciones políticas. Esos cambios se reportan no sólo a las cuestiones de carácter programático, sino que se refieren igualmente a las personas que se han venido sucediendo en la conducción del partido y de las instituciones públicas mexicanas. La estabilidad alcanzada por el país se ha cifrado, en buena medida, en un recambio incesante de sus hombres de gobierno, de suerte que pocos son los que habiendo culminado una carrera política siguen ejerciendo alguna influencia en el ámbito del Partido Revolucionario Institucional. Más la velocidad de ese recambio, que muchas veces permite a una persona iniciar su carrera política y ascender hasta las más altas cúspides del poder en el término de diez o quince años, ha dado lugar igualmente a que las generaciones de políticos en México sean muy nutridas y de vida relativamente efímera. Todo lo anterior se ha dicho, supuesto que influye decisivamente en lo que podríamos considerar como requisitos políticos para la elección de los miembros del Poder legislativo. Debe tenerse en cuenta que en los últimos cuarenta y nueve años —edad del PRI— en la Cámara de Senadores no ha habido prácticamente un solo representante de partidos de oposición y que en la Cámara de Diputados la presencia de estos últimos fue muy raquítica hasta antes de las reformas de 1963. Aun así, a partir de esta fecha, el número máximo que la oposición ha conseguido en la Cámara de Diputados no representa más del 18 por 100 del total de sus miembros. Como puede verse, el proceso interno para la designación de candidatos del Partido Revolucionario Institucional cobra una extraordinaria relevancia y permite entender, en buena medida, cómo funciona el sistema político mexicano. Desde un panorama estrictamente descriptivo, lo que en México ocurre cada tres años por lo que hace a los diputados y cada seis por lo que concierne a los senadores es lo siguiente: la directiva del Partido Revolucionario formula listas que a veces exceden hasta en veinte veces al número de plazas a elegir, en las que aparecen los nombres de personas que presuntamente cuentan con apoyo popular, con la simpatía de grupos caracterizados de poder o con el padrinazgo de personas

políticamente encumbradas. Los pasos que se siguen para depurar esas listas, negociando lo negociable con los líderes de los grupos y con las personas encumbradas, corresponden a los arcanos del poder político mexicano”². Lo que trasciende, sea por revelaciones personales, sea por la obtención de documentos confidenciales, sea por lo demás, esa negociación es común en todos los sistemas políticos y se acentúa en aquellos donde la influencia parlamentaria es mayor y, por ende, acrece la importancia de los cargos de elección.

Por cuanto hace al procedimiento seguido en México, constituyen un testimonio interesante los libros de (BRAULIO MALDONADO *Baja California. Comentarios políticos, México, 1960, especialmente página 114*) y CARLOS LORET DE MOLA (*Confesiones de un gobernador, México, 1978, especialmente páginas 13 y 306*), *gobernadores de los Estados de Baja California y Yucatán*, respectivamente. Como resultado de la investigación más periodística que científica, permite establecer que, en última instancia, la postulación de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional a los cargos de elección popular es el resultado de una decisión presidencial. “...En la práctica se puede corroborar también que el Partido Revolucionario Institucional, integrado por tres sectores: el obrero, el campesino y el denominado sector popular (en el cual participa el grueso de la burocracia mexicana), ha procurado una distribución de las candidaturas regias con criterios cambiantes de proporcionalidad, de acuerdo con los intereses políticos de cada momento, de suerte que, poco a poco, la composición del poder legislativo ha ido adquiriendo un carácter parcialmente corporativo, típico de la representación de intereses, en el concepto de Weber, y de la *tecnodemocracia* en el de Duverger...”³

²DIEGO VALADÉS: «El poder legislativo en México (1950-1975)», en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 2017, págs. 52-53.

³ En efecto, la iniciativa presidencial correspondiente, enviada al Congreso el 4 de octubre de 1977, expresa literalmente: «Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma.

Así, los diputados y senadores que representan a los sectores obrero, campesino y popular se encuentran en gran mayoría con relación a aquellos miembros del poder legislativo postulados por el Partido Revolucionario Institucional, que o bien tienen una militancia partidaria precaria, o bien carecen de militancia alguna. Esto es significativo, supuesto que en muchas ocasiones se ha procurado llevar al Congreso a intelectuales con preocupaciones políticas capaces de imprimir al debate parlamentario un nivel de doctrina y de reflexión del que no puede prescindir un Estado moderno. La presencia de estas personalidades también es aprovechada para la realización de estudios, particularmente importantes en el ámbito de las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En todo caso, podemos establecer las siguientes hipótesis para configurar los requisitos políticos que deben llenar los candidatos del Partido Revolucionario a las Cámaras de Diputados y de Senadores: 1° Estar identificados con la clase política directiva del momento. 2° Pertener a alguno de los sectores del partido y contar con la posibilidad de influir en las bases populares de esos mismos sectores. 3° Haber dado pruebas de *disciplina* o, en otras palabras, incondicionada lealtad institucional a lo largo de sus respectivas carreras políticas. 4° En algunos casos, contar con la solidez cultural que permita al Congreso adquirir una vida parlamentaria de decoro. Por otro lado, la sucesión presidencial también juega un aspecto importante por lo que concierne a la integración del Congreso. Debe tenerse en cuenta, ante todo, que el período sexenal que corresponde al titular del poder ejecutivo coincide cronológicamente con la renovación total de ambas Cámaras. Quienes se inclinan a favor de un fortalecimiento del poder legislativo han apuntado la tesis de que la renovación del Congreso se produzca de manera parcial y en momentos distintos a aquellos en que se lleva a cabo la elección del presidente de la República. Personalmente, dudo que esta medida pudiera contribuir a la autonomía del poder legislativo y, antes bien, podría dar lugar a la perpetuación irregular en el poder de grupos afines a un titular del poder ejecutivo que ya haya dejado de ejercer el cargo. Lo que se observa como práctica inveterada es que cada candidato a la Presidencia de la República o presidente en funciones desea llevar

—y en la mayor parte de los casos lo consigue— a los cargos de elección a personas afines a su estilo, convicción y preocupaciones personales. Aquí nos encontramos, por ende, ante una pauta política de habilitación jurídica, supuesto que la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión —mera ratificación— lo que importa es la determinación del candidato o del presidente de la República.

Al plantear este tema de los requisitos políticos de elegibilidad, lo hacemos con la plena convicción de que no es posible que un publicista se concrete a estudiar las normas constitucionales y sus disposiciones reglamentarias, sin entender lo que en la realidad haya ocurrido o esté sucediendo. La abstracción no es, en el ámbito de las instituciones públicas, una manera de conocerlas mejor, sino, por el contrario, quizá sea la mejor forma de ignorarlas por completo.

3. Procedimiento para la elección de los miembros del Congreso Como ya se dijo antes, en 1963 y en 1977 se llevaron a cabo importantes reformas constitucionales que modificaron sustancialmente los procedimientos a seguir para la elección de diputados. No así el procedimiento electoral para el caso de los senadores; continúa tal como lo estableció el constituyente de 1917: elección directa. Cuando en 1962 se apreció con toda nitidez que la Cámara de Diputados había dejado de ser la caja de resonancia de las inquietudes políticas de los mexicanos para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina política, se decidió reformar los procedimientos para la elección de diputados y, al tiempo que se mantenía intocado el sistema de elección directa, se implantó un mecanismo sui generis que dio lugar al surgimiento de lo que se denominó constitucionalmente como diputados de partido. A partir de esa reforma, los partidos políticos nacionales tenían derecho a acreditar a cinco diputados si obtenían un 2,5 por 100 de la votación total en el país y a un diputado más, hasta un máximo de 20, por cada 0,5 por 100 que sus candidatos hubieran obtenido del resto de los votos emitidos en todo el país. En caso de que su partido hubiese obtenido mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendría derecho a acreditar diputados de partido. Se estableció, por

otro lado, que la correspondiente acreditación de los diputados de partido se llevaría a cabo por riguroso orden, según el porcentaje de sufragios obtenidos por cada uno de los candidatos con relación a los demás candidatos de su propio partido. Esta disposición dio lugar a que, con motivo de las elecciones federales realizadas en 1964, la Cámara de Diputados presentara una imagen remozada. De ella formaron parte los dirigentes de todos los partidos de oposición legalmente registrados, entre los cuales se encontraban personalidades de indiscutible cultura, capacidad oratoria y atractivo popular. Sobresalían, en este sentido, los líderes del Partido de Acción Nacional y del Partido Popular Socialista. Después de muchos años de aletargamiento en la Cámara de Diputados, volvieron a escenificarse encuentros parlamentarios con la mejor oratoria política que México podía producir en esa época. Para abrir nuevas posibilidades al sistema de diputados de partido, en 1972 se llevó a cabo otra reforma constitucional mediante la cual se redujo el porcentaje requerido para acreditar diputados de partido del 2,5 por 100 al 1,5 por 100, y se amplió el máximo que cada partido podía acreditar, hasta 25 diputados. Años después (1977), y ante la necesidad de extender los cauces institucionales de expresión a fuerzas políticas que no se habían beneficiado de las reformas previas, se dio un nuevo paso al instaurarse el proceso de lo que se denominó reforma política.

Esta reforma, cuyos alcances van más allá de las solas modificaciones por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados, entró en vigor este año y se caracteriza por la innovación de muchas disposiciones constitucionales y reglamentarias que ofrecen a los mexicanos opciones importantes en el orden político. Al establecerse que la Cámara de Diputados estará integrada por un número fijo de 400 representantes, se solucionó el problema que planteaba la anterior redacción del propio artículo 52, mismo que a la letra decía: *“Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un Estado*

será menor de dos diputados” . “...En efecto, en los términos originales se daba lugar a un sistemático incumplimiento de la Constitución, pues si bien el artículo transcrito establecía con precisión que se elegiría a un diputado por cada 250.000 habitantes, ocurría que entre la realización de un censo de población y otro y el procesamiento correspondiente de los resultados que aportase transcurría más del tiempo que hubiera podido prever la Constitución, y normalmente, las elecciones federales para diputados se llevaban a cabo tomando como base cifras altamente desactualizadas, máxime si se tiene en cuenta el vertiginoso incremento demográfico que México ha padecido en los últimos lustros.

El criterio presidencial fue suscrito por el dictamen de las Comisiones de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que fundaron sus juicios en un amplio análisis de las ventajas y desventajas de los sistemas de elección por mayoría y de representación proporcional, llegándose a la conclusión ecléctica que contenía el proyecto, y que después fue ratificado de acuerdo con el proceso de reforma constitucional vigente. En el voto particular expresado por la representación del Partido Acción Nacional se apoyó igualmente al sistema mixto propuesto por la iniciativa presidencial, en tanto que en voto particular emitido por los representantes del Partido Popular Socialista se señaló que el sistema mixto de dominante mayoritario, con representación proporcional, mantiene en general las limitaciones del sistema de diputados de partido y planteaba, por tanto, incorporar el sistema de representación proporcional. aunque es difícil predecir cuál será el resultado práctico del sistema establecido por la reforma constitucional a que hemos hecho mención, sí procede llamar la atención acerca de la complejidad de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada por el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1977 y que sustituye a la anterior Ley Federal Electoral. En efecto, los artículos 157 y 162 de esta ley establecen las fórmulas de representación mínima y de primera proporcionalidad, integrándose la primera de acuerdo con los elementos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor y la segunda por las de cociente

rectificado, cociente de unidad y resto mayor. Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana. De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal que en la *Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República*.

2.1.3. El contexto legislativo subnacional mexicano.

El caso de México es propicio para un análisis de este tipo por diversos motivos. "...La mayoría de los estudios legislativos en el país se ha concentrado en el análisis y observación de diversos aspectos del Congreso federal (principalmente la Cámara de Diputados) por una razón fundamental: hasta antes de la pluralidad política, el poder político estaba centralizado en el Ejecutivo y en la lógica de las sucesiones presidenciales que daban la pauta a los ciclos de poder, mientras el análisis político también incorporaba el estudio del Partido Revolucionario Institucional..."⁴.

Las legislaturas locales habían sido poco estudiadas. Hasta antes de 1974, cuando el entonces partido hegemónico tenía la membresía de todos los espacios de representación política en las legislaturas locales, la vida parlamentaria subnacional era marginal. "...El papel de los legisladores era de carácter político pero no propiamente legislativo o representativo, pues la responsabilidad de presentar proyectos de leyes recaía en los gobernadores; mientras, los diputados locales se caracterizaban por legitimar las decisiones que desde las oficinas gubernamentales se diseñaban para ser autorizados solo formalmente por el

⁴Ver los textos clásicos contemporáneos de González Casanova (2015), Cosío Villegas (2018)

Legislativo local...⁵. La historia de la pluralización partidista en los congresos locales de México inició en 1974, pues una decisión política tomada desde el centro del país obligó a las legislaturas a modificar sus leyes electorales para permitir la competencia electoral, ya que en un acuerdo con el Partido Acción Nacional se incluyó la figura de diputados de partido en algunas constituciones locales; posteriormente con la reforma de 1977, se reformó la Constitución para incluir el párrafo v, que a partir de entonces establecería que *los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales*, debido a que hasta ese momento las leyes locales imponían diversos obstáculos para la participación de los entonces partidos minoritarios. México es un buen caso para observar los cambios institucionales derivados de procesos de democratización en las últimas décadas. La incorporación del principio de elección de representación proporcional dio lugar a que mientras en 1974 sólo el 0.5% de los diputados locales del país era electo por ese principio, para 1987 eran 230 de 767 diputados locales en el país y para 1999 ya eran 438 de 1 108; es decir un 40%. Igualmente, este cambio significó que del 100% de los diputados locales del país que pertenecían al PRI en 1974, hacia finales de la década de los años noventa pasó al 49.64% (Lujambio, 2000: 55-57), y con ello dio inicio una era de mayor pluralidad aunque no necesariamente de un cambio sustantivo en el poder que ejercían esos diputados, pues su desempeño era de tipo testimonial y no efectivo o como equilibrio de poder. La pluralidad reactivó la actividad política de las legislaturas locales y representó el inicio de la transformación hacia el rediseño de la organización interna y de los procedimientos mediante los cuales se definían los asuntos de la agenda legislativa. Al igual que sucedía en el Congreso de la Unión, las legislaturas locales estaban diseñadas para la existencia de un partido mayoritario que controlara todos los órganos de dirección y de gobierno interno.

⁵Esto ya se ha demostrado con suficiente evidencia empírica en otro lugar (ver Puente y Villagómez, 2015). EstPol44.indb 69 05/05/18 13:37 70 KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ Estudios Políticos, novena época, núm. 44 (mayo-agosto, 2018): 65-91 Como lo observó Lujambio (2019)

La llamada “Gran Comisión” que existía hasta 1999 en la Cámara de Diputados federal se replicaba en todas las legislaturas locales. Esta comisión debía integrarse mayoritariamente por miembros de un partido político y era el órgano de gobierno interno, desde donde se ejercía el control del presupuesto interno, del procedimiento legislativo y ahí se definía la agenda de asuntos que se incorporaban al orden del día de las sesiones ordinarias. La Gran Comisión tenía también, entre sus responsabilidades, designar a los integrantes de las comisiones ordinarias de la Cámara. Así, mediante el control de esa comisión en todos los congresos, a pesar de la pluralidad partidista naciente, el PRI pudo mantener la hegemonía en los mismos y controlar incluso las actividades de sus comisiones legislativas. Este mecanismo empleado para controlar la actividad parlamentaria, empezó a cambiar en 1999 cuando se aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso y, en consecuencia, los congresos locales se vieron presionados por los partidos políticos de oposición para rediseñar sus reglas internas, órganos, procedimientos y funciones para incorporar a todas las fuerzas políticas que hasta entonces se encontraban subrepresentadas en los órganos de gobierno y dirección. Incluso, hasta 2013, todavía trece entidades conservaban la figura de “Gran Comisión” (Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán) para dotarse de gobierno interno en la legislatura. Un rasgo definitivo del diseño institucional de las legislaturas en México, locales y federales, ha sido la prohibición para la reelección inmediata a través de una importante reforma constitucional aprobada en 1934. Dicha reforma tuvo como propósito principal construir un dispositivo disciplinario al interior del partido y crear un sistema de estímulos y sanciones. Así, los aspirantes a ocupar algún cargo de elección en el Congreso federal debían registrarse (formal e informalmente) a través del Comité Nacional del partido y así garantizar la lealtad hacia los liderazgos del partido que controlaban los mecanismos de postulación de candidatos. Ese modelo se reprodujo a nivel subnacional y aunque los equilibrios entonces existentes eran al interior del partido, los gobernadores se fueron convirtiendo en administradores del poder local. Este

régimen político interior no formal conservó las mismas características del sistema político mexicano presidencialista: un orden constitucional de carácter presidencial (división de poderes y funciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), una mayoría legislativa en el Congreso que no era desafiada por los partidos minoritarios, un liderazgo moral del titular del Ejecutivo sobre el partido político y que los legisladores del partido tuvieran alta cohesión o disciplina. Mediante esos rasgos institucionales formales e informales, los titulares del Ejecutivo lograban mantener bajo control no sólo a las cúpulas del partido, sino a los legisladores que dependían de la disciplina partidaria para dar continuidad a sus carreras políticas. Por ello, Lujambio afirmó que el hiper presidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, con Lázaro Cárdenas, ya que se refería a las nuevas reglas de acceso al poder y a la centralización del mismo a través de la corporativización del partido. El tránsito a la democracia a nivel subnacional ha sido desigual en los niveles federal y local. Esto puede observarse a través de los cambios institucionales arrojados por la pluralidad partidista en los espacios de representación formal y cómo estos se tradujeron en una nueva correlación de fuerza al interior de los congresos. Por un lado, se puede observar que la Cámara de Diputados sufrió un rediseño institucional importante a partir de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría legislativa en esa Cámara, con la creación de instrumentos como un órgano de gobierno plural; en donde estuviesen representados todos los partidos políticos; mayor estabilidad en las mesas directivas, que pasaron de ser electas mensualmente a un año de duración con integración plural, la creación de una gaceta parlamentaria que permitiera a los legisladores conocer con anticipación los asuntos que resolvería el Pleno; un canal de televisión del Congreso encargado de la transmisión de las sesiones plenarias y de comisiones; un rediseño del número de comisiones y del mecanismo de elección de miembros de las mismas. Por su parte, el Senado no realizó modificaciones en su operación, aunque sí adaptó sus órganos de dirección y gobierno a la realidad de pluralidad política y competencia que cada día se volvía más evidente en el ámbito parlamentario. Sin embargo, los congresos locales no pasaron por ese mismo camino de reformas a su organización

interna de forma inmediata. Por el contrario, incluso en entidades con alta competencia electoral, las mayorías entonces dominantes resistieron todo tipo de cambios a la forma en que se organizaba y distribuía el poder en las propias legislaturas. Por ello, en este trabajo se propone medir justamente el nivel de institucionalización a través de la unidad de observación más relevante de cualquier Congreso o Legislatura: su sistema de comisiones legislativas. El grado de institucionalización de los sistemas de comisiones se explica: a partir de su permanencia a lo largo del tiempo, tamaño que permita tomar decisiones en tiempos óptimos, simetría con la estructura del gobierno, jurisdicción exclusiva, especialización de sus integrantes, facultad de contar con poderes extensivos, proceso legislativo, número de reuniones y disponibilidad de recursos anuales. A mayor coincidencia de estos factores mayor será la institucionalización y la capacidad de influir en las decisiones del Pleno con autonomía de las líneas de actores externos, diferentes a los partidos políticos.

2.2. ANTECEDENTES DE LA LEGISLATURA LOCAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ Y DE LAS DIPUTACIONES PLURINOMINALES.

Los diputados por el principio de representación proporcional, desde su introducción en el sistema electoral mexicano, han buscado pluralidad, pero no han encontrado el equilibrio que buscaba la reforma impulsada por el Presidente de la República, a la sazón, José López Portillo; así lo demuestran los resultados de aquella elección del año de 1979, donde participaron el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los trabajadores (PST). Con un partido hegemónico, se buscaba que los partidos que no alcanzaban curules por mayoría relativa, revitalizaran la vida democrática al obtener diputaciones plurinominales.

Hoy en día, los movimientos y los cambios sociales, nos permiten tener una nueva discusión acerca de los cambios que resultan necesarios para la integración del congreso del estado. Incluso, se han manejado propuestas a nivel federal para reducir de 500, que es el número actual de diputados (por ambos principios) a 400, básicamente por el tema de la austeridad y la calidad del debate.

Los antecedentes, la historia de la participación de los partidos políticos en la Legislatura Federal y en la Local, que interesa a este estudio, refleja, que los legisladores asignados por mayoría proporcional no han contribuido –total y satisfactoriamente- a la vida democrática del país, sino tan sólo –en algunos casos- a empoderar al instituto político que los propone y en muchos casos a un grupo al interior del partido político.

De ahí la importancia de conocer los diferentes estadios –que socialmente- se advierten con los cambios a la legislación y la apertura a los partidos, a partir de la siguiente premisa.

Existen dos sistemas de elección de representantes: a) el proporcional, en el que se busca la elección de un número de representantes proporcional a los votos recibidos por el partido postulante, dentro del territorio sometido a las funciones del órgano elegido, y b) el mayoritario, en el que se eligen candidatos en cada una de las circunscripciones en que se divide el territorio, siendo seleccionado el que ha recibido mayor número de votos.

El sistema de representación proporcional se utiliza en 99 países, entre los que se incluyen Alemania, Argentina, Brasil, Dinamarca, Noruega y Suiza, en donde los legisladores se eligen exclusivamente por ese sistema, en 17 países se usa uno mixto, como en México, y en 58 países se aplica exclusivamente el sistema de mayoría relativa o mayoría simple.

Son muchas las críticas que recibe la representación proporcional; los ciudadanos han manifestado su inconformidad, pues no se sienten representados. La

historia de nuestro país nos ha demostrado que los políticos pocas veces generan un nexo con el electorado, lo que implica que muchas veces no respondan a intereses ciudadanos, sino a aquellos que les generan un beneficio personal; para el futuro de su carrera política o para los del partido que representan. Existe un gran desapego de quienes ocupan un cargo de elección popular con el elector una vez que desempeñan sus funciones.

Una de las percepciones de los ciudadanos es que los llamados legisladores plurinominales difícilmente ganarían una elección por el principio de mayoría relativa, pues no gozan de buena reputación entre la ciudadanía.

Considero que el problema no es el método de elección, representación proporcional o mayoría relativa, sino la falta de un vínculo entre la clase política y los electores, el cual sólo se busca durante las campañas electorales y posteriormente se olvida.

2.2.1. Antecedentes.

Actualmente, la mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática como base del estado de derecho, al señalar que *la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*, lo que, a su vez, sirve de fuente para todos los poderes constitucionalmente establecidos. Por eso es fundamental que en los congresos legislativos estén debidamente representados todos los sectores de la sociedad (en realidad, es el cuerpo electoral, concebido como todos los ciudadanos que legalmente tienen derecho a participar en las elecciones).

En México, como veremos durante la investigación, la representación proporcional está presente en la Cámara de Diputados, tanto en el ámbito federal como local, en el Senado de la República y en la integración, incluso de los ayuntamientos (por lo que hace a los regidores).

Es preciso destacar, que durante el siglo XIX se estableció un sistema de elección indirecta (en tercer grado, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; y en primer grado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857), y tenía a la población como base de la representación nacional. En caso de que un territorio o estado tuviera una población menor al legalmente requerido (originalmente era de 20,000 y después pasó a 40,000) tenía derecho a nombrar un diputado. Los estados reglamentaban las elecciones (facultad de legislar en materia electoral) conforme a los principios que se establecían constitucionalmente. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señaló un sistema de elección directa en los términos que dispusiera la ley electoral. Se elegía un diputado propietario por cada 60,000 habitantes o por una fracción excedente de 20,000 (el estado o territorio que tuviera un número menor nombraba un diputado).

Además, en México se establece que la Cámara de Diputados del poder legislativo federal se compone de quinientos miembros, trescientos según el principio de mayoría relativa electos en distritos uninominales y doscientos conforme al principio de representación proporcional con base en cinco circunscripciones plurinominales (cuarenta candidatos cada una).

Las reglas que determinan la asignación de cargos de elección popular (senadores, diputados federales, diputados locales, síndicos, regidores) por el principio de representación proporcional, pocas veces son claras y sencillas, contienen términos confusos o contradictorios, por lo que se hace necesario elaborar una sistemática que permita un estudio integral, pero donde sus elementos conserven un cierto orden: lógico y teleológico, respecto a los fines buscados con la representación proporcional.

Por otro lado, la reforma política de 1977 impulsada por el otrora Presidente de la República José López Portillo supuso un cambio estructural en la forma en

que los partidos políticos participaban en la vida democrática del país; los cambios, a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y a la propia Constitución Federal, reflejan la necesidad de revitalizar la vida democrática de los partidos políticos los cuales serían considerados entidades públicas.

La siguiente reforma fue la de 1986, en la cual se aumentó el número de diputados plurinominales a 200, y se modificaron las bases de asignación de los diputados electos por el sistema de representación proporcional. Las reglas para la asignación de diputados eran: a) si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaba un porcentaje del total de la cámara, inferior a su porcentaje de votos, tenía derecho a la asignación hasta que la suma de diputados obtenida por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos; b) ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración total de la cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior, y c) si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y no alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido con más constancias de mayoría se le asignaban diputados hasta lograr la mayoría absoluta de la cámara. En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta era asignada al partido que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa.

Para definir qué sentido tiene reducir el número de diputados plurinominales, es importante definir primero que sentido han tenido a lo largo de la historia en México y concretamente en el estado de Veracruz.

Una de las principales modificaciones que propuso este paquete de reformas, era la eliminación de diputados de partidos para dar paso a un sistema mixto de representación proporcional, lo cual, incrementó el número de diputados a un total de 400, de los cuales 300 serían uninominales y 100 plurinominales.

Se redujeron también los requisitos para la obtención de los registros por parte de los partidos políticos bajo dos modalidades: el reconocimiento definitivo y el condicionado. Esto permitió que el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los trabajadores (PST) solicitaran y obtuvieran su registro condicionado, en un hecho inédito para las circunstancias sociales del país, ya que la figura del partido hegemónico prevalecía.

Las elecciones de 1979 mostraron los primeros resultados al dar pluralidad en la cámara de diputados, si bien los números no fueron espectaculares para contar con un equilibrio en el congreso, si se permitió la presencia de partidos políticos diferentes a los llamados grandes.

Miguel Ramos Arizpe presentó el 20 de noviembre de 1823 proyecto de acta constitutiva de la Federación, donde se indicaban los estados integrantes de la federación, entre ellos Veracruz y el 9 de mayo de 1824 se erigió el Congreso del Estado de Veracruz.

Desde esa fecha en que el Congreso Constituyente de Veracruz entró en funciones, se encargó de redactar la Constitución de 1825, -establecer la integración del nuevo estado y los poderes estatales- y nombrar al primer gobernador, Manuel Rincón. El número de diputados fue incrementando desde los doce propietarios y seis suplentes establecidos en la Constitución de Veracruz de 1848

Actualmente, el Congreso cuenta con 31 comisiones permanentes, conformadas por los diputados, y encargadas del análisis de las iniciativas de ley que les sean turnadas por la mesa directiva del Congreso.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, las funciones del Congreso son, principalmente, -aprobar, reformar y abolir las leyes o decretos- y dar -interpretación auténtica- a estas leyes o decretos. Los dos periodos ordinarios de sesiones que se realizan, el primero, del 5 de noviembre al 31 de enero y, el segundo, del 2 de mayo al 31 de julio.

El presente trabajo de investigación aborda sucintamente nociones teóricas e históricas de los partidos, la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos y la representación legislativa, como consecuencia de los resultados de las elecciones para diputados federales en 1988 y 1997 en nuestro país, fundamentalmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando el partido del Presidente de la República perdió las mayorías calificadas y absolutas para impulsar por sí solo reformas a la constitución y a leyes secundarias o reglamentarias, respectivamente. Desde hace nueve años en nuestro país se vive el multipartidismo a nivel federal, que se refleja en la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión en donde ninguna de las fuerzas políticas tiene mayoría absoluta. También en los gobiernos locales, particularmente en la integración de las legislaturas, se observan los distintos sistemas de partidos: a) tres hegemónicos: Aguascalientes, Baja California Sur e Hidalgo; b) diecisiete predominantes: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas; c) siete bipartidistas: Baja California, Guerrero, Jalisco, Michoacán, 3 Morelos, Veracruz y Yucatán; d) cinco multipartidistas: Chiapas, México, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

2.2.2. LA HISTORIA DE LA LEGISLATURA LOCAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

“...Con la llegada de los europeos, Hernán Cortés constituyó el primer ayuntamiento en México. Fundar una ciudad, era un acto jurídico, por lo cual, en nombre del rey, el capitán o en este caso la comunidad, llevaba a efecto la constitución de un municipio y la designación de las personas integrantes de su ayuntamiento, con lo cual se conseguiría el sustento jurídico para actuar en esas tierras con la representación regia”⁶.

⁶BODIN Jean, Los Seis Libros de la de República, Edit. Tecnos, París, 2016, p. 17.

Veracruz, como Estado miembro de la Federación desde su nacimiento, ha señalado en sus Constituciones locales la división de Poderes, como se ve en el artículo 4º, reiterado en las Constituciones de 1824, 1848, 1850, 1857, en el artículo 28 de la Carta Magna de 1871, el numeral 33 de los Ordenamientos Constitucionales de 1873 y de 1902, así como en el artículo 34 de la Constitución de 1917 y el numeral 17 en la Constitución vigente.

Ahora bien, la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo en Veracruz ha variado a lo largo de la historia y mencionaremos algunos ejemplos: En la Constitución de 1825, que fue la primera del Estado, el Congreso se dividía en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores (artículo 17) y la Legislatura duraba dos años en su encargo, renovándose en su totalidad, pudiendo ser reelecto alguno o algunos de sus miembros si la junta electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, así lo decidía (artículo 25 y 26). En el artículo 19 de la Constitución de 1848, se estableció que el número de diputados sería de doce propietarios y seis suplentes, elegidos popularmente. La legislatura se renovarían por mitad cada dos años, saliendo al final de cada bienio los diputados más antiguos (artículo 26).

La Constitución de 1850, en sus artículos 25 y 26, reiteró el número de miembros de la Legislatura, el tiempo de su duración y la forma de su renovación, en los términos de la Carta Magna de 1848.

Por su parte, la Constitución de 1857, en su artículo 20, prescribió que se nombraría un diputado y su respectivo suplente por cada cincuenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinticinco mil. En el artículo 26 se estableció que el Congreso se renovarían totalmente cada dos años.

En la Constitución de 1871, para la elección de diputados, el Estado se dividió en distritos, que se conformaban de cuarenta mil habitantes o por fracción que sobrepasara de veinte mil (artículo 34). También, el Presidente de la Legislatura era

elegido por todos los ciudadanos veracruzanos (artículo 41) (como si fuera la elección de un senador o de un gobernador, actualmente).

En el Máximo Ordenamiento de 1873 se eliminó la elección de Presidente del Congreso en los términos mencionados.

El artículo 39 de la Carta Magna de 1902 señalaba, como número de habitantes para conformar un distrito electoral, sesenta mil. En la Constitución de 1917, el número de diputados era, cuando menos, de quince, teniendo cada propietario su correspondiente suplente (artículo 47).

La Constitución del estado de Veracruz vigente, cuya última reforma es de enero del 2019, dispone que el Congreso del Estado está integrado, por diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, así como de diputados elegidos por el principio de representación proporcional. De conformidad con el artículo 22 de la carta fundamental, se renueva cada tres años y no puede integrarse por más de cincuenta diputados. Por cada propietario se nombrará un suplente.

Este es el origen y la renovación de los quehaceres legislativos del Estado, analizados ambos desde sus máximos ordenamientos a nivel local, mismos que constituyen verdaderos avances en el devenir del pueblo veracruzano, en su destino, en su marco jurídico y social. Ahora proseguiremos refiriéndonos a la historia de los distintos Congresos que han existido en Veracruz.

2.2.3 Sedes del Poder Legislativo.

Como resultado de las distintas luchas internas en nuestro país, la ley fue conforme a la época y a las distintas etapas del tránsito de la nación. No podríamos adjetivar esta situación ni mucho menos señalar que la ley ha sido trashumante, itinerante, sino que, por el contrario, es una rica veta de la que han extraído su

conocimiento los legisladores que la crearon, los juristas y gobernantes que la aplicaron, el pueblo que la ha obedecido y el conglomerado social en su conjunto, a quien la más de las veces benefició y en otras causó molestias y pesadumbres.

Pese al zigzagueo mismo de los intereses sociales, a la aparente inestabilidad del país, en Veracruz se construyó un edificio de amplio sentido republicano, sustentando en leyes, instituciones y principios que debieron observar y proteger los ciudadanos. Una muestra de ello lo constituye la reseña siguiente. Durante el XIX, el periodo que va de los años 1821 a 1848, fue una época crucial para la historia del país y de nuestro Estado. Por ejemplo, en el año 1824 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al año siguiente la primera Constitución de Veracruz. Los diputados a ese primer Congreso Constituyente de 1824, en Veracruz fueron, como propietarios, Sebastián Camacho, Francisco Quintero, Coronel Francisco Hernández, Pedro José Echeverría y Migoni, Coronel Luis Ruiz, José María Fuentes y Cardeña, Teniente Coronel Diego María Alcalde, Coronel Tomás Illanes, Teniente Coronel retirado Andrés Jáuregui, Miguel María de la Esquina, Francisco Cueto, Manuel Royo, Licenciado Rafael Arguelles, Doctor Francisco Cantarines, Antonio Martínez de Xalapa; y como suplentes fungieron Manuel Gutiérrez, Juan Francisco Bárcena, José Miguel Arias, Licenciado José Miguel Sánchez Oropeza, Manuel María Pérez, Bernardo Herrera. La sede del Congreso Constituyente fue la sala capitular del ayuntamiento de la plaza xalapeña.

En razón de los sucesos que caracterizaron los primeros años de vida independiente de nuestro país, se acordó llevar los poderes de Veracruz a Xalapa el 21 de enero de 1824, residiendo en esta ciudad hasta 1826, los cuales se establecieron en el Convento de San Francisco, en parte de lo que actualmente es el Parque Juárez, con lo cual Xalapa fue reconocida como capital del Estado.

Hacia 1830, siendo Gobernador del Estado, el General Antonio López de Santa Anna, el Congreso declaró que los poderes pasaran nuevamente al puerto de Veracruz y en 1833 éstos volvieron a Xalapa. En el año de 1837 se asentaron

de nueva cuenta en Veracruz, y ese mismo año fueron trasladados a Xalapa como su residencia provisional. En 1839, la Sexta y la Octava Leyes Constitucionales de las Bases Orgánicas, de carácter centralista, dispusieron la división territorial del país en veinticuatro departamentos, siendo uno de ellos Veracruz, con su capital Xalapa. En el transcurso de los años 1841 a 1844 la sede de los poderes públicos fue itinerante por la situación política nacional, pero en ese año de 1844 se asentaron de nueva cuenta en Xalapa.

En el periodo de la guerra entre Estados Unidos y México, el General Juan Soto, como encargado del Poder Ejecutivo del Estado, para hacer frente a la contienda bélica, determinó que los poderes se asentaran en la villa de Huatusco y luego en Misantla, Coatepec, los Tuxtlas y otros lugares. Durante la Guerra de Reforma, puede decirse que el Congreso Estatal no estuvo en funciones, ya que el 13 de enero de 1858 por Decreto número 13, cerró de manera oficial sus sesiones, mismas que se reanudaron hasta febrero de 1861, instalándose en la capital del Estado, que entonces era el puerto de Veracruz.

En 1863, debido a la Intervención Francesa, los Poderes Estatales se trasladaron a Tlacolulan, luego a Misantla y en 1864 a Cosamaloapan.

Superada esta etapa aciaga en nuestra historia, en el año de 1867 se convocó a elecciones para gobernador del Estado, determinándose que la capital fuera Veracruz. Pero en mayo de 1871, se trasladó a Orizaba y en septiembre de ese mismo año retornaron al puerto. Antes de que concluyera su mandato, el gobernador Francisco Hernández Hernández dispuso que los supremos poderes del Estado se asentaran en la ciudad de Xalapa.

Desde el año 1885 hasta el inicio del periodo revolucionario de 1910, Xalapa fue la capital del Estado, y en razón de la lucha entre facciones la capital se trasladó sucesivamente a Tuxpan, Orizaba, Córdoba y Veracruz.

Fue hasta el año de 1924, mediante Decreto número 65 de 26 de mayo, que el Gobernador Adalberto Tejeda dispone que los poderes regresen a la ciudad de Xalapa, donde han permanecido hasta la fecha. Actualmente, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz tiene su sede en Xalapa. El edificio en que se alberga se inauguró el 12 de octubre de 1992 y el 3 de diciembre de ese año, la LVI Legislatura, en ceremonia, lo declaró su recinto oficial, lugar desde el que desempeña eficientemente la alta misión que el pueblo veracruzano le ha encomendado.

Por todo lo que hemos analizado, no es aventurado decir que una de las formas esenciales de cumplir con el espíritu y el contenido de la Constitución promulgada el 3 de febrero del año 2000 por el ciudadano Gobernador, Licenciado Miguel Alemán Velasco, sería que, de conformidad con el artículo 28 de dicho Ordenamiento, el Congreso local sesionara por lo menos una vez cada año en la cabecera de algún municipio del norte, centro o sur del Estado, lo que, sin duda, promovería la solidaridad política, social e histórica entre gobernantes y gobernados, de tal modo que el pueblo cumpla con la ley y la ley sirva al pueblo.

2.3 ORGANIGRAMA DE LA LEGISLATURA LOCAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

El presente organigrama se desglosa de una manera en la cual se precisan cada una de las funciones que realiza la legislatura local en el Estado de Veracruz.

2.3.1. Secretaría General del Congreso.

Esta se encarga de la coordinación y ejecución de las tareas que permiten el mejor cumplimiento de los servicios legislativos, de fiscalización y de los administrativos y financieros.

Informar trimestralmente a la Junta de Trabajos Legislativos sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y

respecto al desempeño en la prestación de los servicios legislativos, de fiscalización y administrativos y financieros; así como de las siguientes áreas que estarán bajo su coordinación inmediata: Coordinación de comunicación social, Coordinación de investigaciones legislativas, Coordinación de archivo, hemeroteca y biblioteca, Coordinación de informática.

2.3.2. Secretaría de Servicios Legislativos.

Esta se encarga de la asistencia técnica a la presidencia de la mesa directiva que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionadas con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas.

Relativos a las sesiones que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo al diputado secretario para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de las resoluciones que adopte el pleno.

Relativos a las comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su presidente; registro de los integrantes en las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a comisiones, y registro y elaboración del acta de sus reuniones.

Asesoría, que comprende los de: grupos legislativos y diputados en lo particular, que lo requieran; atender y orientar a los particulares, grupos sociales y

organismo no gubernamentales sobre el derecho vigente en la entidad y los proyectos de ley o decreto en los cuales tengan interés.

Relativo a publicaciones oficiales, que comprende los de: elaboración de la versión estenográfica y del diario de los debates; así como actualizar las leyes y decretos aprobados por el congreso, cuidando de su publicación en la gaceta oficial del Estado.

2.3.3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Esta se encarga de los recursos humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera, reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales.

Tesorería, que comprende, respecto de los servicios previstos en el presente título, los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos.

Recursos materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales.

Generales y de informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales, apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; asesoría y planificación informática.

2.3.4. Secretaría de Fiscalización.

Esta se encarga de analizar y revisar la aplicación de los recursos públicos de los ayuntamientos, durante el ejercicio fiscal correspondiente, mediante la verificación de sus estados financieros, anexos y demás información relativa que les requiera el congreso.

Fiscalizar e investigar a los ayuntamientos, durante el año de que se trate, conforme a su programa operativo anual.

Practicar, por instrucciones del secretario general, previo acuerdo del presidente de la mesa directiva del congreso o, en su caso, de la diputación permanente, auditorías a los ayuntamientos durante el ejercicio fiscal correspondiente o designarles interventores.

Implementar programas permanentes de capacitación y orientación preventiva para los servidores públicos municipales.

Apoyar a la secretaria general en la recepción, control y sistematización de las declaraciones de situación patrimonial que presenten los servidores públicos estatales y municipales, así como programar y ejecutar acciones tendientes al cumplimiento de las disposiciones en la materia.

Fungir como órgano de control interno del congreso en los procedimientos en la ley de adquisiciones, arrendamientos, administración y enajenación de bienes muebles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Tener a su cargo el registro de deuda pública municipal.

Recibir quejas o denuncias administrativas en contra de servidores públicos municipales, excepto ediles, turnarlas a los órganos de control interno respectivos y darles el seguimiento correspondiente.

Supervisar la correcta interpretación aplicación de la normatividad vigente en materia de presentación de los estados financieros de los ayuntamientos, con anexos y demás información relativa.

Establecer un banco de información del ámbito municipal, que sirva de base para la elaboración de manuales que permitan una adecuada funcionalidad y manejo de la información.

2.4. HISTORIA Y NÚMERO ACTUAL DE DIPUTADOS PLURINOMINALES CON QUE CUENTA LA LEGISLATURA LOCAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.

La conformación de los Congresos en esta República Federal, Representativa tiene su fundamento, precisamente en la representatividad, ya que ésta garantiza, la representación del pueblo en las decisiones del país y sus respectivas entidades federativas.

Asimismo, la representatividad en el Congreso, mediante el sistema mixto tiene sus orígenes en 1963, con el llamado diputados de partido que permitió que los diputados de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara de Diputados.

La iniciativa partía de la consideración de que es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado el sistema mexicano de falta de flexibilidad para después señalar, que habiendo estudiado los sistemas conocidos de representación proporcional, se proponía uno netamente mexicano, este sistema que pudiera llamarse mixto consiste en mantener el principio mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria.

Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser perfeccionadas en 1972, para hacer efectivamente posible el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la Cámara de Diputados Federal.

Las entidades federativas fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los estados habían plasmado ese sistema en sus respectivas constituciones.

El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del proceso de la reforma política. Constituyó una respuesta oportuna y eficaz para un régimen político en el que se había agotado el sistema de simple mayoría. Se requería un marco más flexible y plural, pues todavía en esos años el Partido Revolucionario Institucional era un partido muy dominante o hegemónico. La oposición por su parte, revelaba un desarrollo muy incipiente, y el abstencionismo electoral era un fenómeno cada vez más preocupante. En tales circunstancias, esta reforma fue en su tiempo un éxito político, abrió el sistema, y disfrutó de una buena acogida de las distintas fuerzas sociales.

Uno de los aspectos más significativos de las referidas enmiendas constitucionales, fue la modificación del sistema de elección de la Cámara de Diputados Federal. En ese entonces, la Cámara se integró con 400 diputados que son electos mediante el sistema de mayoría relativa, y hasta cien mediante representación proporcional.

Esta reforma incluía a las entidades federativas, ya que fue adicionada la entonces fracción III del artículo 115 del máximo Ordenamiento, a fin de que en la elección de las legislaturas locales se introdujera el sistema de diputados de minoría. Esta adición puso de manifiesto el propósito de que la apertura democrática que representaba la reforma política no quedase reducida, como los intentos

anteriores, al exclusivo ámbito de la Federación, sino que abarcara también a las entidades federativas.

Este sistema mixto de representación en el Congreso, ha significado un sinnúmero de opiniones tanto en su favor como en su contra. Al establecerse los diputados de representación proporcional surge la duda de si efectivamente representan a la nación o a los grupos de interés dentro de los partidos políticos. Recordemos que el artículo 51 de nuestra Carta Magna señala textualmente que los diputados serán representantes de la nación. Tal definición choca con la actual aplicación de este sistema, tanto a nivel federal, como a nivel local, ya que son los partidos políticos quienes eligen a los de representación proporcional y suena lógico, aunque erróneamente, que atiendan más a los intereses de partido que a los de la ciudadanía. Lo ideal sería que los partidos políticos siempre velaran por el beneficio de los ciudadanos, lamentablemente en la práctica no ocurre siempre así. En esta lógica, a nivel estatal se debe establecer en primer plano, que los de representación proporcional representan a un Estado, a los veracruzanos y no así al partido que lo designó, por lo que su labor legislativa, los debates, las iniciativas, sus votaciones, las propuestas, los análisis de otras iniciativas deberían estar supeditas efectivamente a los intereses de los veracruzanos y no a la disciplina de su partido. La actitud de responder por los intereses partidistas en lugar, en lugar del bien común, hace cada vez más fuerte la partidocracia. Ésta es la preminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, económicos y sociales; es un esfuerzo constante de los partidos por penetrar nuevos y cada vez más amplios ámbitos, que culmina en un control completo sobre toda la sociedad; esto tiene que cambiar.

Todo lo anteriormente expuesto toma una relevancia importante si lo contextualizamos con el tema que nos ocupa, la reducción del número de legisladores, ya que la labor de estos, en muchos casos y a lo largo de las legislaturas, van dejando mucho que desear.

La representación proporcional, que como comentábamos, tuvo sus orígenes en el autoritarismo y las pocas posibilidades de la oposición de influir en las decisiones más importantes, ha cumplido su objetivo, las razones que llevaron al constituyente a reformar la Carta Magna y establecer el sistema mixto anteriormente mencionado, cumplió con su cometido principal, que era el darle mayor representación a los partidos de oposición y mayor equilibrio de las fuerzas políticas dentro del Congreso. Pero ha llegado el momento de revisar si el número de representantes que cada legislatura estatal tiene, cumple con las exigencias que cada día son más demandantes.

En el caso de Veracruz, en el que esta iniciativa pone todo su interés, llega a la conclusión de que el sistema mixto en un contexto ideal puede equilibrar las fuerzas políticas, pero la imagen del legislador está cada vez a la baja, las actuaciones de los diputados, en especial los de representación proporcional, distan, en muchos casos de ser representantes populares y atienden a intereses particulares en lugar del interés común; esto sin lugar a dudas, hace necesaria e inaplazable reestructurar el Congreso del Estado y reducir los diputados plurinominales.

La urgente necesidad de atender la iniciativa que nos ocupa tiene su finalidad de reducir un Poder Legislativo que puede parecer soso, costoso y poco productivo. La idea central que haya peso y contra peso en el Congreso del Estado por medio de los diputados de representación proporcional, además de equilibrar las fuerzas políticas, era que se trabajara más, que se aumentara la producción legislativa, que todos los partidos tuvieran representatividad y se legislara a favor de los veracruzanos. Hoy, podemos afirmar que no sucede así, los partidos minoritarios ceden ante la presión del partido mayoritario, y los que tienen una importante representación, están en constante enfrentamiento por el poder del Congreso, eliminando toda la posibilidad de acuerdos y negociaciones que colaboren para tener un Congreso más productivo.

Sin duda, el exceso de legisladores está generando falta de la calidad legislativa, aumentan los enfrentamientos y disminuyen los acuerdos, generan renovaciones poco sustanciales de los marcos jurídicos y se bloquean las grandes transformaciones que requiere un Estado para atender sus grandes demandas de orden político, económico y social.

El primer paso para cambiar esta situación es reducir el número de diputados por este sistema, ya que eliminarlos por completo requeriría, además de reformar la Constitución Federal, hacer un análisis mucho más profundo de sus alcances positivos y negativos. Reducir el número de diputados en el Congreso es viable y posible, toda vez que el artículo 40 de la Constitución Federal señala a la república como representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior. Asimismo, el párrafo segundo del artículo 116 de la misma, establece de manera clara que los poderes de los Estados se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Queda claro que la competencia política en las elecciones es cada vez más reñida, que los principales partidos pueden proponer candidatos con alta capacidad para legislar, por lo que se le tiene que dar prioridad a los de elección popular que permita, en igualdad de circunstancias, demostrar que están a la altura de las necesidades de un Congreso que le urge una renovación. Reducir los diputados de representación proporcional haría que las personas designadas por sus partidos para competir por esos espacios plurinominales sean persona que realmente llegue al Congreso a aportar sus conocimientos y experiencias a favor de los veracruzanos y no necesariamente de los partidos políticos.

Además se estaría ante una mejor realidad; actualmente en el Congreso de Veracruz hay un diputado por cada 162, 250 habitantes, mientras que en Jalisco es un diputado por cada 201,149 habitantes. El Congreso de Jalisco se conforma por 39 diputados, el Congreso de Veracruz por 50, ambas entidades federativas tienen similar número de habitantes; Jalisco tiene 7, 844, 830 y Veracruz tiene 8, 112, 505.

Reducir el Poder Legislativo de Veracruz daría sin lugar a dudas un avance importante para cambiarle la cara al Congreso.

Como complemento a esta iniciativa que nos ocupa, se propone de manera separada modificar el Código Electoral del Estado, ya que establece de manera ambigua el concepto de partido mayoritario, dando pie a un sin número de interpretaciones jurídicas que afectan el equilibrio de fuerzas políticas y tiene como consecuencia la sobrerrepresentación. Recordemos que a pesar de haber candados para la designación de diputados plurinominales, ocurre una clara sobrerrepresentación en el Congreso, ya que el partido mayoritario tiene 20 diputados por el principio de mayoría relativa y 9 por el principio de representación proporcional, sumando 29 diputados, teniendo así el 58% de representatividad en el Congreso, haciendo inequitativo y sobre representado este digno poder. En ese orden de ideas, se propone reformar dicho concepto de partido mayoritario por partido con mayor número de votos.

Sin duda, con esta iniciativa se busca solucionar la sobrerrepresentación en el Legislativo y darle una mayor representatividad a las mayorías, ya que la actual legislación las deja sin un peso específico en el Congreso, es decir, los partidos políticos que tuvieron una alta votación, en la que miles de ciudadanos pusieron su confianza con su voto, pero que les llevó a ocupar un tercer lugar en las preferencias, no tienen acceso a las suficientes curules que debieran tener y en consecuencia, existe sobre representación.

Es trascendental que se depure la vida democrática de este poder y representar de manera integra a los veracruzanos, trabajar a favor de los intereses de un Estado que urge cambiar de fondo para que salga de la difícil situación en la que se encuentra. Es el momento de empezar por reducir el Congreso, dando un mensaje claro que esta legislatura está dispuesta a cambiarle la cara al Congreso, a hacer de este un poder más eficiente, con menos cantidad y más calidad, es

urgente que demos los pasos necesarios para que el Poder Legislativo este a la altura de las exigencias.

CAPÍTULO III

BASES PARA LA ORGANIZACIÓN Y REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO FRENTE AL ESTADO

3.1. La estructura fundamental de las comunidades y el bien común.

Para hablar de la representación de los diputados y su forma en como la aplican, primero debemos dejar en claro a quien representa, sería a los ciudadanos; debemos entender que toda organización es un todo; su unidad radica en si misma, y no depende de nuestro arbitrio imaginarla como unidad o como pluralidad. La organización es un objeto indivisible, existente y completo por y en sí mismo, es por ello que debemos

El Estado es la unión íntima de toda la vida, interna y externa de una nación en un todo grande, energético, infinitamente móvil y viviente.

El problema central de una teoría organicista realista tendría que ser el referente a los hechos verdaderos que crean la conexión supraindividual.

Es incontestable que la comunidad no es la simple suma de hombres aislados, uno junto al otro, pero ¿qué es lo que transforma a una pluralidad en una comunidad? Podemos señalar que se trata de la interacción, es decir, porque unos actúan para, con y contra otros. Cada instante nos encuentra inmersos en las relaciones con seres humanos.

Lo anterior se relaciona con la afirmación de Max Weber, en el sentido de que, para la sociología comprensiva, tanto las formaciones sociales, como los Estados y las sociedades anónimas, no son otra cosa que desarrollos y entrelazamientos de acciones específicas de personas individuales, ya que tan solo estas pueden ser sujetos de una acción orientada con sentido.

Las comunidades como los estados, las iglesias, las corporaciones, existen solamente cuando existe también, de facto, la probabilidad de una coordinación, orientada con sentido, de la acción.

Un Estado deja, pues, de existir sociológicamente en cuanto desaparece la probabilidad de que ocurran determinadas acciones sociales con sentido.

El orden jurídico está compuesto por normas diversas jerarquías y que las normas inferiores fundan su validez en las correspondientes normas superiores.

Las comunidades se originan cuando un conjunto de seres humanos orienta y coordina su comportamiento conforme a pautas de conducta comunicables.

La comunidad estatal es un conjunto de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica: en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y la comunidad estatal, en particular, se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada. Incluso el Estado mismo no es otra cosa que una unidad de acción, jurídicamente organizada. Esta acepción del Estado se aproxima a uno de los significados originarios del término status, que designa una situación (estado), una determinada constitución de la convivencia.

En ese sentido consideramos que las comunidades deben presentar determinadas características, entre otras, las siguientes:

1.- Coordinación mediante un orden normativo jurídico eficaz. En una comunidad, la conducta se orienta por normas, representaciones socio éticas, fines y modelos de muy diversa índole. Las relaciones de la vida social son reguladas, en buena medida, por las normas de la costumbre y de la moral social, y no por las normas del derecho.

La conducta de los sujetos de derecho asociados en un Estado es coordinada y guiada por normas que poseen una probabilidad cierta de ser aplicadas en un

procedimiento coactivo jurídicamente organizado. Esta probabilidad es garantizada, en el Estado totalmente organizado, por una estructura de instituciones estatales (tribunales, Ministerio Público, autoridades administrativas, etcétera), organizadas mediante división de trabajo y que se controlan recíprocamente en su funcionamiento ordenado.

2.- Coordinación mediante un orden normativo homogéneo. Para garantizar la paz y la seguridad en una comunidad jurídica, las normas reguladoras de la conducta no solamente deben ser eficaces, sino deben también integrarse coherentemente en un orden comunitario funcional. Además, deben integrarse en un modelo global, y funcional del orden comunitario. Si se denomina sistema a la conexión ordenada entre elementos particulares, entonces las reglas jurídicas de conducta deben formar un sistema de regulaciones de conducta. La estructura de acción que estas reglas proyectan, deberá ser un orden de conducta humana armonizada entre sí un sistema de interacciones.

El Estado totalmente organizado exista una jerarquía, una construcción escalonada, de las competencias: el legislador deriva su poder de regulación del constituyente; el reglamentador deriva el suyo del legislador. Así las leyes se expiden con fundamento en la Constitución por el órgano constitucionalmente determinado, dentro de los límites constitucionales, en especial, de los marcados por los derechos fundamentales.

3.2 ORÍGENES DEL ESTADO.

3.2.1. Teoría del Origen Familiar del Estado.

El elemento social es, sin duda el grupo. Por su parte, la historia no es otra cosa que la configuración de organizaciones, estructuras y nuevas formas sociales. La necesidad de reproducirse crea la familia y establece los vínculos de sangre en los primeros grupos. Según Jean Bodin, *la familia es la verdadera fuente y el origen de toda la república y miembro principal de ella*. A esto se le agrega la teoría

patriarcal, la teoría matriarcado y otras que describen la naturaleza de la familia o familias originales. Se reconoce así que la familia es el núcleo primitivo, pero se asigna otros fundamentos al origen del Estado.

Las teorías en torno a los orígenes de la sociedad son muy discrepantes en cuanto ofrecen diversos cuadros del desenvolvimiento de los grupos primitivos. Así, por ejemplo, las teorías patriarcales toman como base al paterfamilias, como centro de las actividades del grupo primitivo. Son los diferentes grupos familiares los que acaban por construir la sociedad bajo la dirección o guía del jefe de la familia, encargado de proteger a la comunidad.

Por otro lado, las teorías matriarcales se nos ofrecen en una notable variedad de organizaciones, desde la etapa rudimentaria de la promiscuidad inicial hasta las organizaciones en las que la madre es el elemento constante en el grupo. El parentesco y la sucesión derivan de los lazos evidentes de la relación maternal: durante un largo proceso social los hijos se mantienen unidos a la madre sin la cual, indudablemente, habrían muerto.

3.2.2. Teoría del Origen Violento del Estado.

Numerosos autores señalan a la violencia como causa del nacimiento de las formas políticas. Un ejemplo lo constituye Oppenheimer, quien en su obra *L'Etat* expresa:

“El Estado encuentra su nacimiento en la guerra; el Estado es enteramente en cuanto a su origen, y casi enteramente en cuanto a su naturaleza durante los primeros estadios de su existencia, una organización social impuesta por el grupo vencedor a su grupo vencido, organización cuyo único fin es reglamentar la dominación del primer grupo sobre el segundo, defendiendo su autoridad contra las

revueltas interiores y los ataques exteriores. Y esta denominación no ha tenido jamás otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor”.

Otro de los autores que sostienen tales premisas es Gumpłowicz, a quien cito: *“la civilización es consecuencia de luchas sangrientas; sabemos que el Estado es la condición sine qua non de la prosperidad y del desarrollo de la civilización”.*

Un aspecto más general de las tesis de la violencia que explican al Estado como una síntesis de los grupos humanos que han mantenido un proceso de lucha social, es la teoría de la lucha de las clases propuesta por Karl Marx.

3.2.3. Teoría del Origen Convencional del Estado.

La idea de un contrato o convenio ha denominado en numerosos autores. Se distingue entre el contrato social como generador de la sociedad civil, y el contrato político que dio origen a las formas políticas y posteriormente al Estado.

Como se ha señalado, la base de la exposición de Rousseau es *“...el estado de naturaleza (el estado salvaje); los hombres viven, desde luego, felices porque poseen dos atributos: la libertad de aceptar y de rehusar, y la facultad de perfeccionarse...”*⁷. Rousseau trata de demostrar que la propiedad privada y la invención de la metalurgia y de la agricultura han civilizado y perdido al género humano, puesto que han roto la igualdad primitiva. Un horrible estado de guerra coloca a los seres humanos sin más norma que la violencia y la injusticia. Es necesario, por tanto, pensar en un poder supremo que gobierne a los grupos antagónicos. Para crear este orden fue menester que el hombre aportara una parte de su libertad (contrato social). Así, cada uno de nosotros pone en común su persona y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo.

⁷ ROUSSEAU Jean-Jacques, Discurso Sobre el Origen y los Fundamentos de la Desigualdad entre los Hombres y otros escritos, Edit. Tecnos, España, 2018, p.65.

3.3. TEORÍA DEL MATERIALISMO HISTÓRICO ACERCA DEL ORIGEN DEL ESTADO.

Marx sentó las bases del Materialismo Histórico o interpretación materialista de la historia, en la que fija como elemento material de la vida social a la económica, que obliga a los hombres a entrar en relaciones de producción independientemente de su voluntad. En tal interpretación, la ley fundamental de la historia es la lucha de clases que se origina por la propiedad privada. Tras el surgimiento de ésta se inicia el dominio del hombre sobre el hombre, en un marco de lucha de clases entre propietarios y desposeídos, y los primeros recurren a diversos medios para la protección de sus intereses.

Uno de los medios más importantes en esta teoría es el Estado, que tutela la propiedad privada en beneficio de los explotadores. Así el Estado es una máquina coercitiva destinada a mantener la explotación de una clase por la otra.

Por su parte, al referirse a la transición de la sociedad capitalista a la comunista, Lenin sostiene que todo lo que rodea al Estado tendrá que desaparecer: “...La democracia es una forma de Estado, una de las variedades del Estado. Y, por consiguiente representa, como todo Estado, la aplicación organizada y sistemática de la violencia sobre los hombres...”⁸.

Este punto reitera lo afirmado por Engels:

“...Como el Estado nació de la necesidad de refrendar los antagonismo de clase, y como al mismo tiempo nació en medio del conflicto de esas clases, es por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente más dominante, que con ayuda de él se convierte también en clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida.

⁸ LENIN V.I., Sobre el Estado, Edit. Grijalbo, México, 2018, p.23.

Así, el Estado antiguo era, ante todo, el Estado de los esclavistas para tener sometidos a los esclavos; el Estado feudal era el órgano del que se valía la nobleza para tener sujetos a los campesinos siervos, y el moderno Estado representativo es el instrumento de que se sirve al capital para explotar el trabajo asalariado. Además, en la mayor parte de los Estados históricos, los derechos concedidos a los ciudadanos se gradúan con arreglo a su fortuna, y con ellos se declara expresamente que el Estado es un organismo para proteger a la clase que posee contra la desposeída. La forma más elevada del Estado, la república democrática, que en nuestras condiciones sociales modernas se va haciendo una necesidad cada vez más ineludibles, y que es la única forma de Estado bajo la cual puede darse la batalla última y definitiva entre el proletariado y la burguesía, no reconoce oficialmente diferencias de fortuna. En ella la riqueza ejerce su poder indirectamente, pero de un modo más seguro. De una parte, bajo la forma de corrupción directa de los funcionarios, de lo cual es América un modelo clásico, y de otra parte, bajo la forma de alianza entre el gobierno y la Bolsa. Esta alianza se realiza con tanta mayor facilidad, cuando más crecen las deudas de Estado y más van concentrando en sus manos las sociedades por acciones, no sólo el transporte, sino también la producción misma, haciendo de la bolsa su centro...”⁹.

3.3.1. Max Weber y su Teoría del Estado.

Weber afirma que “...el Estado solo puede ser definido sociológicamente con base en el medio específico en que se da. Éste no es otra cosa que la violencia o coacción física; no es el único medio del Estado, sino aquel que lo caracteriza. En consecuencia, el Estado se define como aquella comunidad humana que dentro de

⁹ ENGELS Friedrich, El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado, Edit. Ediciones Gandhi, México, 2015, p.p.45, 46.

un determinado territorio pretende para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima (teoría de la dominación..."¹⁰ .

3.3.2. Tipos de Autoridad.

De acuerdo con el esquema Weberiano, los tipos de autoridad serían los siguientes:

"...1. Autoridad legal o de carácter racional. Este tipo de autoridad descansa en la creencia de la legalidad de los ordenamientos estatuidos; vale decir, los gobernados creen que obedecen a los fines del derecho, como un régimen que se va a implementar, y no que se obedecerá a los fines personales de quien será el jefe o la cabeza de la autoridad.- En este tipo de autoridad sólo el dirigente está en posesión de su imperio, ya sea por apropiación, elección o designación de parte de su predecesor.- En ese sentido, nos avocaremos a analizar dichos tipos existentes en la época contemporánea.- 2. Autoridad tradicional. En este caso, la autoridad descansa en poderes de mando herederos, es decir, transmitidos de generación en generación, y se legaliza por la rutina del tiempo.- Un ejemplo clásico de este tipo de autoridad es la monarquía, en la cual el príncipe es la única persona que tiene el don de mando, incluso se decía que era designado por la divinidad.- 3. Autoridad carismática. Es aquella que la mayoría implanta por medio de un caudillo o héroe; así, la persona que ostentaría la autoridad es alguien que se ha distinguido por sus actos ejemplares o heroicos, afines con el pueblo, que por esta razón le otorga el mando..."¹¹.

¹⁰ WEBER Max, Sociología del Poder: Los Tipos de Dominación, Edit. Alianza Editorial, España, 2017, p. 32.

¹¹ WEBER Max, Sociología del Poder: Op. Cit.

La autoridad carismática nace de la indignación y del entusiasmo del momento.

La autoridad carismática implica una variación de la dirección de la conciencia y de la acción, con una reorientación total respecto de las formas de vida anteriores.

3.3.3. Tipos de Dominación.

La dominación, de cualquier forma que se denomine, es el ejercicio del poder. Por su parte, el modelo de dominación no es más que el ejercicio del poder en cuanto a su estrategia. Entre los pensadores clásicos la democracia, como forma de gobierno, era la más baja escala de la dominación; resultaba despreciable puesto que significaba el gobierno de las masas. Sólo la tiranía, que era el gobierno de la fuerza bruta, la superaba en la escala de valores.

El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. La dominación política contemporánea arranca con la instauración del Estado. Este es un fenómeno resultante del desarrollo del capitalismo, que nace históricamente con el triunfo de la Revolución Francesa en el continente europeo, y en América con la independencia de los Estados Unidos. A partir de entonces la clase social triunfante (la burguesía) utilizó lo que Max Weber llama dominación racional-legal para amoldar su dominio político, y estableció regímenes acordes con sus necesidades nacionales y con las costumbres de sus pueblos, debido a lo cual surgieron parlamentos, ejecutivos y otras figuras políticas. Así, la burguesía se arropó de acuerdo con sus peculiaridades.

Un modelo de dominación tiende a concretarse, como el pulpo, a partir de varios tentáculos; y baste decir que en la dominación se encuentran aquellos agentes que en instrucciones gubernamentales y no gubernamentales ejercen

funciones de dirección y administración políticas. Es por eso que poco importa si las instituciones que lo materializan son públicas o privadas, porque lo que interesa es su funcionamiento.

Todos los aparatos de Estado funcionan a la vez mediante la represión y la ideología, con la diferencia de que el aparato represivo del Estado opera masivamente con la represión como forma predominante, en tanto que en los aparatos ideológicos del Estado dicha forma predominante es la ideología.

Mientras que el aparato (represivo) del Estado constituye un todo organizado cuyos diferentes miembros están centralizados bajo una unidad de mando la de la política de lucha de clases aplicada por los representantes políticos de las clases dominantes, que tienen el poder del Estado, los aparatos de Estado son múltiples, distintos, relativamente autónomos y susceptibles de ofrecer un campo autónomo objetivo a contradicciones que, bajo formas algunas veces limitadas, otras extremas, expresan los efectos de los choques entre la lucha de clases capitalista y la lucha de clases proletaria, así como formas subordinadas.

En tanto que la nulidad del aparato (represivo) del Estado está asegurada por su organización centralizada y unificada bajo la dirección de representantes de clases en el poder, la unidad entre los diferentes aparatos ideológicos del Estado está asegurada, muy a menudo en formas contradictorias, por la ideología dominante: la de la clase dominante. A través de la ideología dominante se asegura armonía entre los diferentes aparatos ideológicos de Estado.

Detrás del funcionamiento del aparato ideológico del Estado político, que ocupaba el primer plano, lo que la burguesía pone en marcha como el principal aparato ideológico del Estado y, por tanto, dominante es el aparato escolar, que reemplazó en sus funciones al antiguo aparato ideológico del Estado dominante; es decir, la iglesia.

Todos los aparatos ideológicos del Estado concurren al mismo resultado: la reproducción de las relaciones de producción, vale decir, las relaciones capitalistas de producción. Cada uno de ellos concurre a ese resultado único y lo hace de la manera que le es propia: el aparato político sometiendo a los individuos a la ideología política del Estado: la ideología democrática indirecta (parlamentaria) o directa (plebiscitaria o fascista); el aparato de información, atiborrando a todos los ciudadanos mediante la prensa, la radio, la televisión, con dosis diarias de nacionalismo. Lo mismo sucede con el aparato cultural, con el religioso, etcétera.

Hay un aparato del Estado que cumple bien su papel dentro del rol dominante: la escuela. En el sentido amplio del término, toma a su cargo a la mayoría de los niños de todas las clases sociales. Desde el jardín de infantes les inculca con nuevos y viejos métodos, durante años –precisamente aquellos en los que el niño, atrapado entre los aparatos de Estado- familia y Estado-escuela es más vulnerable- habilidades recubiertas por la ideología dominante (el idioma, el cálculo, la historia natural, las ciencias, la literatura o, más directamente, la ideología dominante en estado puro: moral, civismo, filosofía).

Al término de la educación primaria, una gran masa de niños cae en la producción se convierten en obreros, en campesinos, o se conservan en la tradición productiva de sus padres. Otra parte de la juventud escolarizada, más pequeña continúa su camino y termina por cubrir puestos intermedios. Y qué decir del posgrado. Ahí se perfeccionan y refinan las técnicas del control social para que los agentes de la dominación tengan mayor grado de especialización profesional.

El dominio de clase basado en lo económico privado se extiende luego a todos los demás campos económicos y políticos. Su máxima perfección se alcanza en la dominación del capital financiero. El pequeño comercio y el pequeño taller carecen siempre de importancia para la estructura total de la sociedad civil. El estilo económico capitalista imprime su sello incluso a la economía agraria, pero a este terreno, por falta de un predominio absoluto de la gran empresa, no puede oponerse

de forma completa. Ello se debe, en última instancia, al hecho de que el poder de clase de la burguesía renunció desde el primer momento a todo tipo de legitimación. La legitimidad de la dominación basada en el linaje nunca fue sustancialmente negada durante el tiempo que rigió tal principio. Pero el poder de clase se instauró en nombre de la libertad e igualdad de todos.

El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio debido a que los órganos estatales capacitados pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, exclusivamente reservada a ellos, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo organizado de manera unitaria. Esto es lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.

3.4 OPERACIONES O FACULTADES DEL ESTADO.

Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley; por su parte, las actividades materiales son simples emplazamientos de la voluntad, en tanto que las actividades técnicas son las tareas subordinadas a conocimientos técnicos y científicos. El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales a la medida que se ha estimado necesario para el desarrollo de la comunidad. En cuanto a las transformaciones jurídicas, son violentas y radicales, como la Revolución Francesa, la mexicana o la rusa; o se logran a través de desarrollos de superación en las instituciones políticas y económicas.

En las sociedades de tipo liberal, la acción del Estado gendarme se redujo a meras actividades de vigilancia, y dejó su fuerza creadora a la libre iniciativa particular. En una sociedad compleja como la moderna, en continuo crecimiento

demográfico y con los elementos reducidos que satisfacen sus necesidades, el Estado-providencia ve aumentada considerablemente su esfera de acción. Esto plantea problemas tan decisivos como el de saber si en el futuro se llegara a eliminar el interés individual, frente a las exigencias apremiantes de los intereses sociales, como en la sociedad colectivista; o se logrará finalmente encontrar el Estado democrático federal, una forma armoniosa de transacción en el que se mantenga el equilibrio entre la acción del particular y la acción pública.

Aristóteles afirma que "...la finalidad del Estado es garantizar la ocupación y el pleno desarrollo de las mejores cualidades de cada ciudadano con el propósito de otorgarle el mayor tiempo libre para que el hombre atienda el perfeccionamiento de sus virtudes y pueda, además, dedicarse a la política..."¹².

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. Así, existe para realizar dichos fines y se le mantendrá en tanto se le encomienden esos objetivos. El fin histórico-político es la razón por la cual se integra un complejo de actividades; la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Por tanto, la actividad del Estado es decir, lo que el Estado debe hacer se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar.

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines, la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay espíritu que el de los propios seres humanos, y no hay otra voluntad que la de ellos.

¹² ARISTÓTELES, La Política, Edit. Gernika, México, 2016, p. 20.

El concepto de fin es un elemento necesario para determinar si el ideal contenido es la norma constitucional no se desvirtúa en el orden jurídico imperante, y realiza un propósito no implicado en la norma suprema. Cuando el funcionamiento se aparta de la finalidad que encierra la ley, se habla de desviación de poder.

3.5. CLASIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

En su doble carácter de gobierno y administración el Estado concreta sus fines, cometidos o competencias en sus órganos jurídicos, que forman una estructura especial. Son los funcionarios y empleados públicos y los propios particulares los que desarrollan actividades del Estado encaminadas a satisfacer las necesidades o, de una manera general, todos los fines de la vida social.

Bonnard distingue tres categorías de atribuciones o zonas de competencia estatal:

“...Primera categoría. A ella corresponde la reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de las mismas. Esta reglamentación es susceptible de presentarse con aspectos variados que es necesario precisar:- 1. Por medio de disposiciones imperativas y supletorias.- 2. Reglamentando la actividad privada por las vías represiva y preventiva.- 3. Reglamentando la modificación de los patrimonios privados.- Segunda categoría. El fomento, la limitación y la vigilancia de la actividad privada. El fomento, que consiste en facilitar o ayudar a la actividad privada, presenta formas múltiples. Por su parte, la vigilancia implica la intervención del Estado en ocasión de las diferentes manifestaciones de una actividad privada.-Tercera categoría. A ella pertenece la sustitución total o parcial de la actividad del Estado. Éste reemplaza al particular o se combina con él, y le proporciona servicio o prestación...”¹³ .

¹³ BONNARD Roger, El derecho y el Estado en la Doctrina Nacional-Socialista, Edit. Wandervogel, España, 2015, p. 24.

Durante el último tercio del siglo XX se identifican cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales pueden integrarse todas las actividades de éste: en primer lugar, los fines de política general y orden público, en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines de desarrollo social y, por último, los fines de desarrollo físico y ordenamiento territorial.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que el derecho adopta para realizar los fines del Estado. Tales funciones se apoyan en un razonamiento lógico-jurídico: por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta; por las funciones, se consagran procedimientos en la legislación cuya realización requiere las tres funciones esenciales del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicada a la teoría constitucional:

- a) La Función Legislativa. Es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b) La Función Administrativa. Su finalidad es regular la actividad concreta y tutelar del Estado, de acuerdo con el orden jurídico.
- c) La Función Jurisdiccional. Consiste en resolver las controversias e instituir o declarar el derecho.

Sin prioridad, a cada poder debe corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le compete la función legislativa; al Ejecutivo, la función administrativa; y al Poder Judicial, la función jurisdiccional.

Jellinek, adelantándose a su época, da al Estado la hegemonía ideológica tan válida hasta nuestros días, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino filosófico y social. Jellinek destaca fundamentalmente las siguientes teorías:

“...a) Teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo. Entre éstas, el autor pone de relieve:- Las que consideran al Estado como un hecho real y natural, y contradicen las concepciones que estiman que se trata de una abstracción que sólo existe en nuestro pensamiento (Jordan, Zachariae, Soepfl, Seydel, Bronhak, Duguit, Schleirmacher, B.Schmidt).- b) Las que consideran al Estado en cuanto Estado civil, contrario al natural (Jellinek menciona a Kant y podría incluir a todos los jusnaturalistas contractualistas).- c) Las que identifican al Estado con uno de sus elementos; Jellinek sub clasifica a tales teorías de la manera siguiente: El Estado como pueblo. Se trata de concepciones que identifican al Estado con sus miembros componentes, como las teorías medievales y las que sostienen la soberanía popular. El Estado como gobierno. Ésta es una concepción que identifica al Estado con los gobernantes de hecho.- b) Finalmente, entre otras teorías objetivistas, Jellinek menciona a las que consideran al Estado como un organismo natural. En realidad, esta concepción es una variante de la primera.- 2. Teorías que consideran al Estado desde un aspecto predominantemente subjetivo. Entre ellas se cuentan las siguientes: a) Concepción del Estado como organismo ético espiritual. Jellinek cataloga en este grupo a la concepción de Platón, la del cuerpo místico de San Pablo, las medievales derivadas, incluyendo la de Salisbury y, en general, a todas las variantes de la organización corporativa, frente a la cual se levanta la individualista de autores naturalistas modernos a partir de Grocio, Hobbes, etcétera. b) Concepción del Estado como unidad colectiva o de asociación. En este grupo Jellinek incluye la mayor parte de los autores modernos cuando tratan de la naturaleza social del Estado. Destaca especialmente a Gierke, con sus estudios sobre la existencia pre-jurídica del Estado y la consideración de que la unidad del Estado es distinta de los miembros que la componen y, sin embargo, sólo existe mediante la pluralidad y en la pluralidad de ellos.- 3. Finalmente, Jellinek clasifica las doctrinas jurídicas acerca del Estado, ya como objeto de derecho, ya como relación jurídica o ya como sujeto de derecho. Pero puesto que esta concepción maduró con posterioridad a Jellinek, con el pensamiento de Kelsen,

realmente aquél no pudo apreciar la revolución que se operó en el pensamiento jurídico gracias a la teoría de este último, que es la que agota el tipo...”¹⁴.

En la clasificación que propone Jellinek se preocupa por asimilar cada una de las teorías y lograr la continuidad ideológica en toda su obra.- Otro autor ya comentado que da un sentido estrictamente político-social a la teoría del Estado es Herman Heller, quien por influencia de Hegel, su maestro ideológico, concibe al Estado de la manera que cito textualmente: *“como la unidad dialéctica de ser y de debe ser, de acto y de sentido, encarnada en la fidelidad social. La teoría del Estado está íntimamente vinculada con la política, por la necesaria relación dialéctica en el ser y el deber ser, entre la teoría y la praxis”*.

Esto significa que en toda teoría del Estado cualquiera ha de responder a los puntos de vista de la ciencia de lo real, ha de concebir al Estado partiendo del conjunto de la realidad histórica concreta de la sociedad en que se encuentre.

Heller, entendiendo este formulismo de Hegel, trata de relacionarlo con su posición tanto frente al Estado como frente a la Constitución, a la que define como la relación dialéctica entre la normalidad y la normatividad. Heller concibe al Estado como una unidad organizada de decisión y de acción, que se justifica en cuanto asegura el derecho de una etapa histórica determinada en la división del trabajo y en el intercambio social.

3.6. SOBERANÍA Y UNIDAD DEL PODER DEL ESTADO.

Esta soberanía debía ser independiente en dos sentidos: la independencia frente a los poderes dentro del Estado consistiría en la efectividad de la regulación jurídica sin el consentimiento de los súbditos, y en particular, sin la colaboración de los elementos.

¹⁴ JELLINEK George, Teoría General del Estado, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p. p. 66, 67.

La independencia respecto de los poderes externos tendría su expresión en la facultad de regulación del soberano estaría sujeta exclusivamente a los límites que no provinieran de la autoridad de aquellos poderes: tales límites serían los mandatos divinos, la ley natural y determinados principios generales del derecho; por otro lado la soberanía no debía tener tal alcance que excluyera la sujeción a los tratados. Tal teoría de la soberanía adoptaba una postura contraria a las pretensiones de poder y participación de los estamentos, por un lado, y por el otro, contra las pretensiones de poder temporal del papa y contra el postulado de la supremacía imperial, que provenía de la idea medieval de la continuidad de un Imperio romano universal.

La paz social solo puede asegurarse duraderamente si los conflictos sociales son resueltos por una instancia que posee, frente a las respectivas partes interesadas, un poder de decisión superior y que es capaz de imponer sus decisiones aun contra los opositores.

3.7. REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Para lograr entender de una manera específica que es la Representación Política, primero debemos lograr captar que es en si la política.

La política se concibe como actividad humana concreta y en segundo lugar, la política como un fenómeno social relacionado con el poder político o con el Estado, que tiene su propia especificidad, consistente en ser prácticas de las clases, grupos o estratos sociales o lo que es lo mismo, lucha, amortiguamiento o conflicto entre ellos.

La política como fenómeno social implica articulaciones de estructuras sociales y se define en función de procesos sociales relacionados con el poder político o el estado.

Hablando de la política su objeto de estudio de lo político aparece en cuatro dimensiones distintas:

En primer lugar, se refiere a la actividad que realizan los individuos dentro de la sociedad política o estado.

En segundo lugar, es la actividad política que realizan los individuos, grupos o clases sociales en relación al poder.

En tercer lugar, es un proceso social en relación al poder político y en cuarto lugar, es un proceso de relación entre clases, grupos o estratos sociales dentro de la sociedad política.

Ahora podemos abordar la Teoría de la Representación Política y más específicamente la parlamentaria, siendo desde Rousseau y Montesquieu que a nivel doctrinal reprobaban la conformación de una monarquía como monopolio del poder público, señalando como una mejor opción al equilibrio de poderes, y la renovación de lo que implica la soberanía, entendida esta como la potestad original que radica en el pueblo.

Posteriormente estos principios fueron los que sirvieron de base doctrinal de muchas de las ideas y corrientes, de lo que hasta hoy en día se ha venido desarrollando, y de igual forma ha quedado como postulado en diversas Constituciones políticas contemporáneas, principalmente como la división de poderes, un sistema democrático y una soberanía popular.

Con lo anterior se desarrolló la Teoría de la Representación, como forma de gobierno, sistema que permitiría gobernar con mayores facilidades y sobre todo con una verdadera legitimidad, en la actualidad, las anteriores bases se han considerado para desarrollar lo siguiente:

En primer lugar el término de Representación, liso y llano, conlleva lo siguiente:

“...Representación es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro a hacer sus veces. La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se trata, se imputan directamente al representado. La representación supone, pues, que una persona que no es a quien corresponden los intereses jurídicos en juego, ponga su propia actividad, su querer, al servicio de tales intereses ajenos, realizando un acto jurídico a nombre de la persona a quien pertenece...”¹⁵.

Un desarrollo más específico, es el de la Representación Política, que aborda las características esenciales que conlleva este tipo de representación, que expone a su vez tres teorías en la conducción del mismo.

“...Representación Política es el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal...”¹⁶.

Existen tres grandes concepciones acerca de la naturaleza de la Representación Política. 1.- La Teoría del Mandato Imperativo considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.

¹⁵ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, q-z, Instituto de investigaciones jurídicas, Edit. Porrúa, México, 2019, p. p. 236, 237.

¹⁶ Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit. 239.

2.- La Teoría Organicista Alemana sostiene que los representantes son un órgano del Estado. Desde esta perspectiva el pueblo y el Parlamento o Congreso son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al Parlamento, este, deviene así, órgano secundario del Estado, representa al pueblo de manera inmediata y su actividad es considerada la voluntad del pueblo.

3.- La Teoría Clásica de la Representación, de acuerdo a la cual el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ninguna responsabilidad entre representantes y representados, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la nación.

Como quiera que sea, teniendo presente la enorme distancia que actualmente existe entre representados y representantes, no cabe duda que la representación política tendrá que renovarse o revitalizarse en el corto plazo, pues de lo contrario el desinterés por la política que ya se observa en muchos países, terminara por convertir a la democracia en una caja vacía que servirá nada más que para mantener empleada a la elite política local.

La mala imagen que tienen los partidos políticos en la sociedad y el bajo nivel de confianza que se tiene en los parlamentos son síntomas claros que advierten del riesgo actual que enfrenta el sistema democrático.

Aparte de su alejamiento de los electores, los representantes políticos han demostrado, al menos en un número significativo de países de América Latina, una capacidad técnica muy limitada, por no hablar de su escaso compromiso ético. La Representación Política ha terminado burocratizándose.

Otro autor en el tema es el autor ex diputado, Bernardo Bátiz, que aborda el tema de la Representación, como uno de los principios fundamentales de la Teoría del Derecho Parlamentario.

3.7.1. Principio de Representación.

En México, los artículos 40 y 41 de la Constitución determinan el principio de la representación del pueblo por los poderes públicos.

El primero de los preceptos citados dispone *que* "... sea voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y el segundo, que la soberanía popular se ejerce por medio de los poderes de *la Unión y por los de los Estados...*"¹⁷.

Hoy, la magnitud de las comunidades hace imposible esta forma de democracia directa y la democracia representativa es una exigencia de la realidad de los grandes estados modernos. Esto no obsta para que se puedan experimentar hoy más formas avanzadas y directas de intervención del pueblo en el gobierno, en las decisiones político-administrativas y en las de carácter legislativo, mediante el plebiscito, el referéndum, la iniciativa la acción popular.

Respecto de la crisis actual de la Representación Parlamentaria, el autor enfatiza en lo siguiente:

¹⁷ BÁTIZ Vázquez Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Edit. Oxford, México, 2015, p. 104.

“...El fenómeno tiene muchas aristas y ha dado lugar a polémicas y propuestas encontradas. En nuestro derecho patrio, al menos para el caso de los diputados, la discusión está resuelta de antemano; el artículo 51 constitucional dice textualmente que la cámara de diputados se integrará con representantes del pueblo...”¹⁸.

Esta forma de actuar de los parlamentarios, explicable por una parte porque un representante aislado y solo poco podría hacer en un cuerpo colegiado de varios cientos de individuos, pero criticable por otra, porque es en principio una práctica antiparlamentaria, puesto que los debates, las discusiones y los argumentos en tribuna saldrán sobrando si el Parlamento está integrado por grupos partidistas con su voto comprometido de antemano.

El argumento en contra de esta forma de actuar radica precisamente en el principio de la Representación; si el representante lo es de la nación, esto es, del pueblo entero, no tendrá por qué someterse a disciplinas de partido ni por qué aceptar consignas de coordinadores, líderes o dirigentes de grupos parlamentarios. El Parlamentario no representa a su grupo sino a la nación; por tanto, tendrá que poner por encima de intereses parciales o sectoriales, el interés común.

Esa es, en síntesis, la exigencia del principio de Representación, que se atempera por supuesto por la obligación de congruencia con lo ofrecido en campaña y con el hecho de que los votantes lo hacen por una doctrina o propuesta partidista concreta. Pero por encima de esas consideraciones, en el momento de emitir el voto, en el acto supremo de contribuir a formar parte de la voluntad popular, el Representante debe hacerlo en conciencia y anteponiendo a los demás intereses, el interés superior del bien colectivo, de bien de la nación, que es la entidad a la que representa.

18 BÁTIZ Vázquez Bernardo, op. cit. 107.

En la práctica, los diputados votan por el Congreso, salvo en excepciones contadas, en el sentido que les indican los coordinadores de los grupos parlamentarios o los dirigentes de sus partidos, con lo que la disposición del artículo 51 queda burlada, entre otras razones porque la regla de que los diputados representan al pueblo en el momento de tomar una decisión específica frente a un dilema concreto, no es suficientemente clara como para establecer sin sombra de duda el sentido del voto.

Lo cierto es que cada diputado y cada grupo Parlamentario, aun cuando voten en forma diferente creerán o al menos sostendrán que están votando por el bien de la nación, bien que no es fácil separar de la abstracción en que generalmente se encuentra, para encarnarlo en una decisión política en un momento determinado y ante una situación específica.

Todo lo anteriormente expuesto toma una relevancia importante si lo contextualizamos con el tema que nos ocupa, la reducción del número de legisladores, ya que si está puesta en duda la verdadera representatividad que tienen al momento de votar las distintas leyes y asuntos concernientes al Poder Legislativo, por lo que se considera pertinente tomar en cuenta su visión.

3.8. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO.

Nuestro marco teórico nos aboca en un inicio a hacer un análisis histórico, para entender a la representación como una institución democrática que ha ido sufriendo transformaciones a través del tiempo; en la actualidad como ya se ha mencionado estas transformaciones se han reflejado en los marcos constitucionales de la mayoría de las democracias modernas.

3.8.1. Antecedentes Históricos de la Representación en México.

Existen algunos incipientes elementos de representación política en la llamada época precolombina; los cuales, no obstante, la conquista, mantuvieron su vigencia aún durante los primeros años del Virreinato. Resulta interesante observar, como los pueblos indígenas precolombinos, llegaron a tener instituciones democráticas que se asemejan de gran forma a las instituciones feudales que se implementarían en Europa durante la Edad Media.

3.8.2. Derecho Indígena.

El jurista mexicano Guillermo Floris Margadant, mencionó que "...es posible que hubiera pobladores en el espacio actualmente ocupado por México desde hace unos 20,000 o 15,000 años; pero fue alrededor del año 3,000 a.C. cuando empiezan a florecer aldeas un poco desarrolladas. Surgen con el devenir del tiempo importantes culturas como son: la olmeca, la maya, la azteca, la zapoteca y la tarasca.- Los pueblos prehispánicos fueron en su mayoría Estados Teocráticos, por lo cual la representación se encuentra reducida a excepcionales casos. Estas incipientes ideas de representatividad y en general todas sus instituciones jurídicas integraban por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario..."¹⁹ .

Es por eso que el doctor Ignacio Burgoa, opina que "...el poder legislativo en los pueblos precolombinos, se constituía por su misma vida social..."²⁰ .

¹⁹ FLORIS Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, México, 2018, p. 25.

²⁰ BURGOA Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2016, p. 619.

Estamos de acuerdo, en que la vida social de estos pueblos se regía en gran parte sus aspectos jurídicos, ya que las costumbres y usos, pueden tomarse como inviolables, aunque no tengan el carácter de imposición, que suponen las leyes escritas; sin embargo, debemos señalar a algunas culturas que ciertamente no contemplaban la figura de representante o diputado como tal, pero si reconocían ciertos cargos que tenían una investidura representativa frente a los monarcas.

Los mayas (siglos IV a XIV a.C.) por ejemplo tenían un cuerpo colegiado pequeño para conducir la política interior y exterior del Estado, solo que este consejo de nobles y sacerdotes eran elegidos por el señor del reino, llamado *Halach Unic*. Ciertamente este consejo de nobles y sacerdotes cumplían las funciones de nuestros actuales representantes: discutir los tributos, y dar forma a la rupestre legislación que tuvo el pueblo maya. Sin embargo, estos no tenían ni remotamente el carácter de representantes del pueblo; este consejo resulta muy similar al que se usaba en Egipto en su época dorada. La ciudad-estado, como la nombró Floris Margadant, se dividía en aldeas, *estas eran representadas por un consejo de ancianos*; práctica muy común en todas las culturas precolombinas. Estos consejos de ancianos fungían como intermediarios entre los pobladores de las aldeas y el consejo de nobles designados por el reinante *Halach Unic*. Sin embargo, esta representación no iba más allá de solicitar al consejo de nobles que se le otorgarían una parcela a cada familia de las aldeas. Esta tendencia prosiguió hasta el momento de la colonización.

Fueron los aztecas, quienes más innovaron en el campo de la representación durante la época precolombina. Los aztecas son el grupo étnico de mayor desarrollo en la era prehispánica. Tenían una compleja organización social la cual se dividía en clanes los cuales a su vez constituían cuatro grupos de clanes. Había alrededor de unos ochenta clanes, los cuales eran denominados como *calputin*, plural de *calpulli*. Estos tenían autonomía, sistema patrilineal y patrilocal, propiedad colectiva de ciertos terrenos, propias tradiciones religiosas, leyendas sobre sus antepasados

comunes, la costumbre de casarse dentro del *calpulli* y generalmente dedicados a una misma profesión.

Estos *calpultin* guardan cierta remembranza con los gremios utilizados durante el medievo. El líder de cada *calpulli* era designado a través de elección, a la cual accedían únicamente los varones mayores de edad; al igual que los mayas cada *calpulli* tenía un consejo de ancianos el cual asumía funciones de asesoramiento. En un inicio todos los clanes se encontraban sometidos por un líder militar, mismo no tenía mayor función que coordinar los lances del pueblo azteca en función de extender sus dominios. El nombre de este cargo era el de *tenoch*; asistido por nueve jefes, los cuales a pesar de no ser elegidos directamente, representaban simbólicamente a los nueve clanes existentes en tiempos de la fundación de la capital del imperio azteca, *Tenochtitlán*. "...Esta organización, perduraría unos cuantos años, ya que los aztecas caerían bajo la influencia de la traición, tan común en el altiplano de aquel entonces, de que una nación que se respeta necesita un rey, pero un rey de sangre tolteca noble, descendiente de Quetzalcóatl..."²¹.

Aunque el pueblo azteca siempre había sido un estado de fuerte arraigo religioso, es con la aparición de estos reyes que se vuelve un Estado Teocrático. Aunque los *calputin* no desaparecieran, el poder y su efecto representativo se reducirían de gran forma, ya que el Rey, justificado por su sangre real, tendría a su cargo las decisiones más importantes del reino; este se asesoraba de la clase cada vez más influyente de los sacerdotes, circunstancia similar que sufrieron los faraones en Egipto. No obstante, la importancia de los *calputin* como unidades laborales siguió siendo fuerte y fue respetada en inicio por los colonizadores españoles; de hecho siendo observadores podemos ver que los ejidos son en gran parte un legado costumbrista de los pueblos aztecas.

21 FLORIS Margadant Guillermo, op. cit. p. p. 32, 33.

3.8.3. La Representación en el Derecho Novohispano.

Aunque la Corona Española no intentó suprimir del todo las estructuras indígenas, si se reservó el derecho de suprimir aquellas que atentaran contra los intereses de la corona y el cristianismo. Estructuras como el *calpulli* imperaron durante más tiempo, hasta que las tierras empezaron a ser repartidas por los gobiernos españoles a través de las encomiendas.

Sin embargo, en lo que refiere a representación, los españoles si cambiaron la forma en que era concebida por los indígenas; pues, recién conquistada la Nueva España, la representación indígena fue reducida al mínimo. Los cargos representativos eran elegidos desde Madrid por el Rey, y tenían la única función de representar los intereses de la Corona Española en territorio novohispano. Para estos cargos eran designados en su mayoría peninsulares; ni los criollos ni mucho menos los indígenas eran tomados en cuenta para fungir como representantes. No fue sino hasta 1808 en el documento intitulado Ideas del Congreso Nacional de la Nueva España, que se habla por primera vez de representación. El anterior manifiesto de ideas se vio motivado por la crisis política que ya se avecinaba, la cual fue iniciada en gran parte por el descontento de los criollos y sus continuos intentos por participar en la vida política de la Nueva España. En el documento podemos encontrar algunos principios de la representación política, pues pugnaba por la creación de una asamblea integrada por trescientos representantes de la Nueva España. A partir de la elaboración de este precedente, todos los subsecuentes documentos incluirían expresa o tácitamente el principio de representación política.

Es con la convocatoria a las Cortes Constituyentes de Cádiz, que se establecieron por primera vez representantes para los habitantes de la Nueva España; así mismo sería la primera vez que se mencionaba la palabra diputado en nuestra larga historia constitucional. Fue la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, aplicada también en la Nueva España, la que acuñaría por primera vez el término de diputados.

Esta Constitución designaba veintiún diputados, entre propietarios y suplentes, para representar a la Nueva España. Este número de diputados fue el que se pactó para el año 1812, basándose en el censo de 1797, realizado en España y sus colonias. Esta Constitución, adquiriría por primera vez, el criterio demográfico, para establecer el número de diputados. De tal suerte la Constitución establecía lo siguiente:

“...Artículo 31. Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes...”.

“...Artículo 32. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de treinta y cinco mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a setenta mil, y si el sobrante no excediese de treinta cinco mil, no se contará con él...”.

“...Artículo 33. Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a setenta mil almas, pero que no baje de sesenta mil, elegirá por sí un diputado; y si bajase de este número, se unirá a la inmediata para completar el de setenta mil requerido. Exceptuase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará diputado, cualquiera que sea su población...”²².

Esta Constitución acuñaría el criterio clásico de las Constituciones Mexicanas, para determinar el número necesario de diputados, este criterio era del demográfico, dicha costumbre se utilizaría hasta el año 1977 cuando se establecería un número fijo de 300 diputados. Los diputados nombrados bajo la Constitución de 1812 recibían el nombre de diputados provinciales. “...El artículo 27 de la Constitución de Cádiz utilizó el vocablo diputado al declarar que: las cortes son la reunión de todos los diputados...”²³.

²² <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>

²³ MADRAZO Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 1149.

La forma en que se elegían a estos diputados era un tanto compleja: El artículo 34 de este añejo instrumento legal establecía lo siguiente: Para la elección de los diputados de cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La representación era de forma indirecta la cual legaba hasta una tercera instancia. Se iniciaba a partir de las juntas parroquiales las cuales eran las siguientes:

“...Artículo 35. Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos, seculares...”²⁴.

De cada parroquia se elegía un elector parroquial por cada doscientos habitantes, y así sucesivamente, la ley establecía que aquellas que superaran el número de 300 vecinos, aún y cuando no cumplieran con los 400 ciudadanos se les sería asignado un elector parroquial, en el mismo caso se encontraban aquellas parroquias con 500, 700 y así sucesivamente. Estos electores parroquiales a la vez eran elegidos por un grupo de personas llamadas compromisarias, las cuales eran elegidas entre todos los ciudadanos de la siguiente forma:

“...Artículo 53. Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado antes de disolverse la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar al elector o electores de aquella parroquia, y quedarán elegidas la persona o personas que reúnan más de la mitad de votos. En seguida se publicará en la junta el nombramiento...”²⁵.

Cabe mencionar, que todo este procedimiento estaba embelesado por un sinfín de ritos y costumbrismos religiosos: rezos, *Te deum's* y misas. Mismas que se realizaban para darle mayor solemnidad a estos eventos.

24 <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>

25 <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>

La función de los electores parroquiales, era la de asistir a las juntas de partido, en donde se elegirían los electores de partidos que acudirían a las capitales de las provincias; para elegir a los diputados de las cortes. Como se ve, la representación era indirecta y para ser apto a cualquiera de estos cargos electorales o para ser diputado se requerían ser varón y mayor de veinticinco años.

“...Sin embargo, la Constitución de Cádiz de 1812, significó un importante precedente en el federalismo implementado a pocos años de la Independencia de México. De esta legislatura se visualizan claramente dos tipos de diputados: en primer lugar los diputados peninsulares, que superaban en número a los diputados americanos. Los diputados peninsulares enfocaban todos sus esfuerzos en mantener el control absoluto sobre las colonias americanas, desde Madrid. Por su parte los diputados Americanos, proponían el establecimiento de un gobierno provincial descentralizado e independiente de Madrid inclusive llegaron a proponer la formación de una verdadera federación; asimismo lucharon porque a las clases populares, llamadas castas o morenos, se les reconocieran todos los derechos de la ciudadanía”²⁶.

Como podemos inferir, la mayoría de los diputados que constituían las cortes, eran designados en la península ibérica, lo anterior, se debe a que se tomaba como criterio el número de ciudadanos españoles. Debido a que en la Nueva España no había tantos españoles, el número siempre era menor, quedo claro que eran ignorados bajo este criterio tanto los indígenas como los mestizos y demás castas de la Nueva España.

²⁶ BARRAGÁN Barragán, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 1148.

No obstante el creciente movimiento insurgente, el actuar de las diputaciones provinciales tuvo una efectiva implementación en territorio mexicano; como ya se mencionó estas diputaciones significan un factor extraordinario en la formación del sistema federal mexicano.

3.8.4. La Representación dentro del Marco del Constitucionalismo Mexicano.

Como ya se ha visto, la representación política en la Nueva España se encontraba inclinada en su mayoría, hacia la protección de los derechos de la Corona Española. El movimiento independista trajo innumerables cambios, en lo que ha representación política se refiere. Debemos decir que dichos beneficios recayeron de manera preferencial sobre criollos y un tanto sobre los mestizos; en tanto los indígenas se vieron relegados de estos cargos y de una adecuada representación ante el gobierno.

Como ya hemos dicho, las diputaciones provinciales instauradas por la Constitución de Cádiz de 1812, mantuvieron sus facultades e importancia aún después de la consumación de la Independencia en 1821. El primer antecedente, ya en el constitucionalismo mexicano, que se tiene registrado; es el artículo cuarenta y ocho del decreto Constitucional de Apatzingán de 1814. Este establecía lo siguiente: El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. De ahí en adelante el vocablo diputado sería utilizado en todos los documentos constitucionales. Más adelante, en el artículo 52 de esta Constitución, se establece que para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

Esta constitución es un claro ejemplo, de cómo la Constitución de Cádiz, dejó clara huella en los jóvenes legisladores mexicanos; ya que contempla el mismo

mecanismo para la elección de diputados, que la Constitución de la Monarquía Española de 1812.

“...Artículo 61. Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir a sus diputados, así propietarios como suplentes, por medio de las juntas electorales parroquiales, de partido y provincia...”²⁷.

El procedimiento para la elección de los electores parroquiales y de partido era exactamente el mismo, al que se detalla en la Constitución de Cádiz; sólo que esta vez se reservaba el derecho solamente a los ciudadanos mexicanos.

Los preceptos constitucionales relativos al Poder Legislativo de la unión, han sufrido diversos y constantes cambios. Lo anterior se vio propiciado por los continuos cambios entre gobiernos centralistas y federales, durante el siglo XIX. Sin embargo, nos queda como antecedente inmediato de este siglo: la Constitución decretada por el Gobierno de Benito Juárez en el año de 1857. Esta constitución plasma por primera vez en México la Declaración de los Derechos del Hombre; es en apariencia muy similar a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Al respecto de esta Constitución, es necesario precisar que establecía, los principios básicos de toda democracia moderna; tales como el principio de soberanía el cual se consagraba en el artículo 39:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Esta Constitución establece también la forma de gobierno que hasta la fecha nos regula.

²⁷ <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>

El artículo 40 señalaba lo siguiente:

“...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 unido en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental...”²⁸.

Después de tantos cambios finalmente se optó por esta forma de organización política. El que hasta ahora adoptamos esta forma de gobierno no es producto de la casualidad. Las naciones se constituyen ordinariamente a influjo de la tradición, de la revolución o de la guerra; México, al independizarse de España tenía un régimen unitario, que dejó por la forma unitaria, en virtud del ejemplo que le presentaban los Estados Unidos. Tuvo después alternativas de gobiernos centrales y federales; más las ideas se hallaban vinculadas en éstos, mientras que el centralismo simpatizaba con las conservadoras. Triunfante la revolución liberal iniciada en Ayutla, era lógica consecuencia de ella pasar del centralismo al federalismo; así es que este sistema se aceptó sin oposición por el Congreso Constituyente de 1856.

México se apartó desde un principio de las ideas de democracia directa; lo anterior en virtud de la gran extensión de nuestro país. Esta idea entra en conflicto directo con el concepto de Voluntad General emanado del Contrato Social de Jean Jacob Rousseau: “...La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la Voluntad General, y la voluntad no presenta. Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado, es nula, no es ley.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaro, México, 2019

En el momento en el que el pueblo se da representantes, no es libre, no existe y ya. En rigor, nunca ha existido la verdadera democracia, ni existirá jamás. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y el menor sea gobernado..."²⁹.

Este radicalismo clásico en Rousseau, ha sido tomando matices diferentes a través del tiempo. Se reconoce por todas las democracias modernas (en su mayoría representativas) que por encima de la voluntad general no hay nada más, que ésta, tal y como Rousseau aseguraba nunca falla; pero también se establece, que en virtud de las complejas y extensas naciones que se han ido erigiendo, es imposible pensar en una democracia directa, por lo que se otorga a los representantes mandato sobre esta voluntad general.

La anterior aseveración también tiene sus reservas, ya que ciertamente, los resultados electorales emanan de la voluntad general; pero muchas veces los resultados finales ponen a estas democracias en el supuesto señalado por Rousseau es contra el orden natural que el mayor número gobierne y que el menor sea gobernado. Es por eso que la idea de voluntad general debe enmarcarse en el contexto político e histórico que nos toca vivir. Queda claro que este contexto ha sufrido de una infactibilidad innata desde su nacimiento, y es que como institución política y social está condicionada a muchos factores que la trastocan y modifican.

También quedó enmarcada en el ordenamiento constitucional del 57, la teoría clásica de la división de poderes, división que conservo la constitución de 1917 y que nos rige en la actualidad. El artículo 50 de la Constitución Política de 1857 establecía lo siguiente:

²⁹ ROUSSEAU Jean-Jacques, Contrato Social, Edit. Ediciones Libuk, México, 2016, p.75.

“...El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo...”³⁰.

*“...En lo que refiere al Poder Legislativo, debemos mencionar, que el constituyente del 56 derogó la figura de los senadores; lo anterior se debió a que los recuerdos que había dejado el Senado de las épocas anteriores, le hicieron aborrecible a los constituyentes, como asamblea aristocrática, de carácter conservador, eterno obstáculo y rémora para la expedición de leyes progresista...”*³¹.

Posteriormente se vio la necesidad de implementar a los senadores de tal forma que el artículo 51 reformado en 1874 establecía que el Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Para fines de nuestro trabajo, enunciaremos nada más lo relativo a la Cámara de diputados, ya que de ahí se originan las reformas que derivarán hasta la división de diputados de Mayoría y de Representación Proporcional. Al respecto el artículo 52 de la constitución de 1857 reformado en 1874, establecía que la Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

El tiempo que duraban en ejercicio de funciones estos diputados eran de dos años, sólo que existía la posibilidad de reelección suponiendo que el elector tuviera una verdadera identificación con sus representantes.

³⁰ <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

³¹ CORONADO, Mariano, op cit. p. 83.

El mecanismo de elección nos parece adecuado, sin embargo, hay que tomar en consideración que la forma y el número que se requerían de diputados en ese tiempo era muy impreciso; por lo que nos parece casi imposible que el elector supiera con precisión quien lo estaba representado y es que el artículo 53 establecía que se debía nombrar un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio que la población sea menor de la que se fija en este artículo nombrará sin embargo un diputado.

En cuanto a la forma de emitir el sufragio, no se otorgaba un sufragio directo, si no que se reglamentaba el artículo 55 que la elección para diputados sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley.

No existe duda alguna de lo poco democrático que significaba este artículo. El constituyente del 56 se justificó, diciendo que el pueblo mexicano no estaba listo para hacer una elección directa de sus representantes, ya que como Mariano Coronado dice: "...Se temía que el pueblo no estuviese suficientemente ilustrado para evitar influencias perniciosas de personalidades determinadas..."³².

De ahí también que se nos haga incomprensible la figura de la elección. La Constitución del 57, establecía que cada uno de los Estados debería, establecer la forma en que habrían de elegirse los diputados correspondientes a sus entidades federativas.

Como se puede observar, la Constitución de 1917, es en parte una emulación de la Constitución de 1857; en ella se establecerían las bases que más tarde fueran reforzadas y modificadas por el Constituyente de 1917.

³² CORONADO, Mariano, op. cit. p. 89.

En lo que refiere a diputados solo comprendía diputados por principio mayoritario, elegidos por un órgano elector, designado por el pueblo.

Con la Revolución Mexicana el Poder Legislativo sufriría varias mutaciones. Se mantenía el sistema bicameral y se seguía estableciendo un período de dos años para el ejercicio de los diputados; lo anterior obedecía a que el presidente duraba solamente cuatro años en el poder, por lo cual se consideró prudente que el cargo durará la mitad de este periodo. El cargo de presidente se extendió en 1928 a seis años, por lo cual la duración del cargo se extendió a un año más.

“...Desde 1917 se otorgó a los ciudadanos el derecho de sufragar en forma directa. Para este año se decidió que se elegiría a un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasará de veinte mil; de acuerdo con el censo nacional, pero ante el considerable incremento demográfico de nuestro país, este número de electores fue ampliándose sucesivamente. En 1928 se hizo de cien mil y fracción que pasará de cincuenta mil; en 1942 de ciento cincuenta mil o fracción que pasara de setenta y cinco mil; en 1951, de ciento setenta mil o fracción que pasara de ochenta mil; en 1960 de doscientos mil o fracción que pasara de cien mil; en 1972, de doscientos cincuenta mil o fracción que pasara de ciento veinticinco mil habitantes”³³.

Al margen, de que todo este manejo de cifras, refleja la gran explotación demográfica que sufrió nuestro país el siglo pasado. Esta manipulación de cifras también pone en evidencia la necesidad de fijar un número fijo y suficiente de diputados. Dicha reforma sería impulsada en 1977 durante el sexenio de López Portillo.

³³ MADRAZO Jorge, op cit. p. 1150.

3.8.5. La Aparición de la Representación Proporcional en México.

El presente trabajo de investigación se basa en Instituciones jurídicas y será a tacado a la luz de la teoría democrática. Sin embargo, para entender la aparición de los diputados de representación proporcional es necesario acercarnos a la historia política de nuestro país. Dicha historia tiene como personaje principal al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en los últimos dos sexenios al Partido Acción Nacional (PAN).

Desde el gobierno de Luis Echeverría, a principios de 1970, el sistema electoral ha sido reformado cada seis años. Lo anterior encuentra explicación en que conforme pasa el tiempo, es más difícil eclipsar el clamor popular por mejores condiciones democráticas. Este reclamo popular fue muy bien adaptado a los fines y necesidades de los gobiernos priistas, quienes a su vez daban respuesta a este reto de pluralidad política creciente.

No podemos ocultar que dichas reformas fueron tomando un diferente matiz a raíz del tiempo. Estas reformas tienen dos tendencias generales. Por un lado, una apertura del sistema de partidos; desde una situación de partido único hacia un multipartidismo. Consideremos que aunque lentamente, la Constitución ha sufrido reformas importantes, sobre todo en lo que refiere a asegurar un espacio en el congreso a los partidos de oposición. Así mismo la reforma a la ley electoral dio un vuelco a la vida política de este país, aún y cuando este cambio se gestó al ritmo y conveniencia del antiguo partido hegemónico (PRI). La segunda tendencia que considera Nohlen de vital importancia es el hábil y sofisticado manejo que se ha efectuado sobre la representación política. Lo anterior, sumando a un eficaz manejo del sistema electoral se hacía con una doble cara ya que cuando los comicios ofrecían un resultado algo inquietante para el PRI, esto era también motivo de una reforma política, en pro de la cual se articuló todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hacía en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante.

El sistema electoral ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

El artículo 41 fracción V de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

“...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado instituto federal electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán los principios rectores...”³⁴.

3.9. FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

En primer lugar debemos señalar que la representatividad contemplada por nuestra Carta Magna, deviene de la Organización Política que nos configura como Estado. El artículo 40 de nuestra actual Constitución Política dispone lo siguiente:

“...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 fundamenta...”³⁵.

El régimen representativo, es una consecuencia directa al estatus de democracia que pretende el Estado, “...la democracia es pues, el gobierno de todos para beneficio de todos.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaro, México, 2019

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaro, México, 2019

Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno...³⁶.

El anterior es el principal argumento por lo que nuestra Constitución no contempla ninguna de las formas de democracia directa: tales como el referéndum y el plebiscito; y establece que el pueblo habrá de elegir a sus representantes. Como ya se ha venido comentando las democracias directas son casos muy excepcionales; tenemos el ya multicitado caso de los cantones suizos, en donde los ciudadanos se reúnen en grandes asambleas para hacer por si mismos las leyes.

3.9.1. El Voto en México.

Como se ha visto el pueblo elige a sus representantes, es el voto el instrumento democrático a través del cual el pueblo elige a sus representantes; pero debemos aclarar que el voto en la Constitución se encuentra restringido únicamente a los ciudadanos. Para la Constitución Mexicana son ciudadanos los que reúnen las condiciones reunidas por el artículo 34 de nuestro máximo ordenamiento:

“Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años y,
- II. ...Tener un modo honesto de vivir³⁷.

El voto como derecho político puede verse desde dos perspectivas:

Sufragio Activo comprendido en el artículo 35 fracción I de la Constitución:

³⁶ TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2019, p. 98.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaró, México, 2019

“...Para adquirir el derecho al sufragio activo se necesita tener la ciudadanía mexicana. Esta se otorga a los hombres y mujeres que tienen nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vida. “En la práctica este último requisito no debe acreditarse, pues más bien influye como incapacidad para ejercer los derechos de los ciudadanos, y en todo caso, la Constitución precisa las incapacidades que llevan a la suspensión, inhabilitación o pérdida de los mismos...”³⁸.

Para ejercer el Sufragio Activo, se requiere que el ciudadano esté inscrito en el registro de electores y cuente con credencial para votar con fotografía, expedida por el Instituto Federal Electoral.

“...Podemos decir Sufragio Activo es el derecho político por excelencia. Este es la conducta a través de la cual los ciudadanos pueden participar en elecciones populares, en forma libre, directa, voluntaria y secreta, decidiendo que entre dos o más candidatos para ocupar un cargo de elección popular por el que se está desarrollando la jornada electoral, al candidato que consideren más apropiado para ocupar tal cargo...”³⁹.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 7, señala por su parte, lo siguiente: *“...Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano, que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular...”⁴⁰.*

Este artículo no solo es reglamentario del precepto constitucional que establece el Sufragio Activo, sino que también le da un carácter de obligatoriedad,

³⁸ Dirección de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, El régimen electoral mexicano y las elecciones federales, IFE, México, 2018, p. 36.

³⁹ CASTILLO del Valle, Alberto, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral, Edit. Edal Ediciones, México, 2017, p. 36.

⁴⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edit. Berbera Editores, México, 2018

al ejercicio del mismo. Como ya habíamos dicho existen legislaciones que le otorgan obligatoriedad al voto, pero no existe coercitividad al respecto, ya que aunque el artículo 36 fracción III de la Constitución establece como obligación el votar en elecciones populares vemos que el grado de abstencionismo persiste elección tras elección. Se contempla en la Constitución en el artículo 38 fracción I, que este derecho a sufragar se puede suspender de no ejercerlo, pero como podemos ver en realidad esto no sucede.

El voto activo tiene determinadas características las cuales ya fueron analizadas, cuando hicimos referencia a las cualidades del sufragio moderno. El artículo 7 numeral 2 de la LGIPE establece que el voto debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Por otro lado la doctrina electoral identifica un segundo tipo de sufragio, el voto pasivo que se refiere a la posibilidad de contender en las elecciones como candidato de algún partido político. Aunque en principio se deben cumplir los mismos requisitos que en el voto activo, se adicionan algunos más que la propia constitución establece.

Muchos teóricos señalan a este derecho como un tipo de voto pasivo, se nos hace imprecisa tal designación ya que configura un derecho totalmente diferente y así mismo presupone como ya se ha dicho de ciertos requisitos para poder ejercerlo. Además todos estos candidatos sobre los que recae el voto pasivo, no dejan tampoco de ejercer su derecho como votantes activos ya que ellos también pueden elegir a sus representantes.

Podemos decir que esta es una prerrogativa a través de la cual se da acceso directo a los ciudadanos interesados en participar activamente en la vida política del país.

3.10. DEMOCRACIA.

Democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la Democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. En sentido amplio, Democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

3.10.1. Forma de Democracia.

Democracia directa: Se trata de la democracia en estado puro, tal como la vivieron sus fundadores atenienses. Las decisiones las toma el pueblo soberano en asamblea. No existen representantes del pueblo, si no, en todo caso, delegados que se hacen portavoces del pueblo, que únicamente emiten el mandato asambleario. Se trata del tipo de Democracia preferido no sólo por los demócratas de la Antigua Grecia, sino también para muchos pensadores modernos (Rousseau, por ejemplo) y para una buena parte del socialismo y del anarquismo, en cual esta última es una de las principales bases.

a) Democracia indirecta o representativa: El pueblo se limita a elegir representantes para que estos deliberen y tomen las decisiones, de forma jerárquica.

b) Democracia semi directa: El pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

Plebiscito: El pueblo elige, por sí o por no, sobre una propuesta.

Referéndum: El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma (constitución, ley, tratado).

Iniciativa popular: Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.

3.10.2. Componentes de la Democracia.

En la Democracia moderna juega un rol decisivo la llamada regla de la mayoría, es decir el derecho de la mayoría a que se adopte su posición cuando existen diversas propuestas. Ello ha llevado a que sea un lugar común de la cultura popular asimilar democracia con decisión mayoritaria. Sin embargo muchos sistemas democráticos no utilizan la regla de la mayoría o la restringen mediante sistemas de elección rotativos, al azar, derecho a veto (mayorías especiales), etc. De hecho, en determinadas circunstancias, la regla de la mayoría puede volverse antidemocráticamente cuando afecta derechos fundamentales de las minorías o de los individuos.

Las Democracias reales pueden ser complejos mecanismo articulados, con múltiples reglas de participación en los procesos de liberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide constitucionalmente o estatutariamente, en múltiples funciones y ámbitos territoriales, y se establecen variedad de sistemas de control, contrapesos y limitaciones, que llevan a la conformación de distintos tipos de mayorías, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos humanos de los individuos y grupos sociales.

3.10.3. Funciones Fundamentales de un Estado.

La Democracia es un requisito indispensable para que el Estado pueda:

- Estabilizar la economía con altos niveles de crecimiento económico y empleo, y haber una inflación moderada.
- Mitigar los equilibrios verticales y horizontes.
- Ser eficientes en la asignación de recursos y suministros de servicios.
- Controlar las acciones depredadoras de los sectores públicos y privados mediante la preservación del orden público, el control abusos y arbitrariedades, y la prevención de la corrupción. Estas funciones son vitales para fomentar un crecimiento sostenible y reducir la pobreza.

3.11. EL PROCESO ELECTORAL.

Antes de abordar el tema en completo debemos de aclarar la duda ¿qué es el Proceso Electoral? Es una serie continua concatenada de actos complejos y con efecto preclusivo, destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios y la posterior asignación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas participantes en base al resultado por ellas obtenido.

Las premisas del Proceso Electoral nos señalan que las elecciones son un mecanismo para arribar al ejercicio del poder o para conservarse en él. La palabra elección implica selección, opción y captación y al hablar de los procesos sociales relacionados con el poder, su sinónimo también puede ser votación.

Las elecciones electorales esconde la idea de la Representación. Algunos politólogos creen que proviene del mandato civil que lo hemos heredado del derecho antiguo de los romanos, pero en realidad su construcción teórica es más reciente.

La Representación en la legislación actual mexicana tiene confusiones o recoge dos tradiciones distintas. Dice por ejemplo que en artículo 5 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 se habla de que los diputados son representantes de la nación y no en el pueblo la esencia de la soberanía y que no es en la nación y no en el pueblo la esencia de la soberanía y que no es sino hasta la Constitución de Benito Juárez de 1857, esto es, 33 años después cuando se substituye en la Carta Magna el principio de la representación nacional por el de la representación popular.

La Representación Popular al derivar del vocablo pueblo, encierra la intención de que todos aquellos que lo constituyen deben de participar en la integración del gobierno.

La Representación Nacional, que parte de la idea de que la nación es un cuerpo unitario colectivo el que no es posible fraccionarlo permite que la nación determine quienes y como pueden participar en la integración del gobierno. Es una idea restrictiva aunque tiene muchas explicaciones históricas y políticas.

Según Andrade Sánchez las elecciones (procesos electorales) en un país, cumplen varias funciones, entre las que cita: "...a) *Generar representación, b) Generar gobierno, c) Generar legitimidad, d) Transmitir pacíficamente el poder, e) Satisfacer una necesidad ritual de participación colectiva y f) Medir la reacción de los gobernados...*"⁴¹.

Efectivamente, a partir del XIX las elecciones han sido la principal forma de elegir gobernantes en aquellos países que son liberales y democráticos. Además sigue siendo la principal forma de generar legitimidad, constituye un ritual y permite la transmisión pacífica del poder.

⁴¹ ANDRADE Sánchez Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Edit. Oxford, México, 2018, p. 166.

Pero para llevar a cabo este proceso se establecen sistemas electorales, que descansan sobre el sufragio, o sea el voto de los que la nación decide que pueden participar, que en el mundo moderno occidental son los ciudadanos. Por ellos que la representación es de los ciudadanos y no de todos los que integran al pueblo, entre los que habría que considerar a los menores, extranjeros e incapacitados.

Dice la legislación mexicana vigente que el sufragio (el voto) expresa la voluntad soberana del pueblo, que votar constituye un derecho y una obligación para integrar los órganos del estado de elección popular y que el voto es libre, universal, secreto y directo.

¿Cómo debemos entender esto?

En primer lugar, el sufragar es una obligación, esto quiere decir, que la conducta contraria (no votar) es condición para que opere una sanción jurídica, que puede llegar a ser la suspensión de la ciudadanía, lo que tiende a compararse con aquellos que están en prisión, prófugos, vagos, etc.

En segundo lugar, votar es un derecho porque a partir de cumplir con la obligación, el elector decide por las opciones que le presenta la papeleta electoral. En ese momento es libre de elegir el candidato o partido de su preferencia. Como el voto es personal y se hace sin coacción alguna es que resulta ser secreto.

Para haber elecciones se requiere que haya votantes. Estos normalmente en la actualidad son los ciudadanos y ciudadano es una calificación legal que se hace a determinados hombres que reúnen las exigencias de las disposiciones electorales. El cuerpo electoral que son los ciudadanos inscritos en el padrón

electoral es una condición necesaria para realizar procesos electorales. Pero junto a los electores registrados debe de haber una determinación de circunscripciones electorales que son espacios geográficos a donde se lleva a cabo las elecciones. Estas dos cuestiones previas son asuntos de soberanía nacional, ya que los respectivos congresos de cada país, determinan quienes, donde y como votar.

En México desde hace bastantes años contamos con un padrón electoral que históricamente lo maneja la Secretaría de Gobernación, posteriormente el INE y que hoy lo hace un organismo desconcentrado denominado Instituto Nacional Electoral (INE). Además el país ha sido dividido en dos tipos de circunscripciones, las uninominales o sea un solo representante y las plurinominales dos o más representantes. La primera elige un representante por el principio de mayoría y la segunda representantes de representación proporcional

Nuestro país tiene actualmente una circunscripción electoral para elegir presidente de la República, cada entidad federativa integra una circunscripción para elegir senadores y gobernadores. Para la elección de diputados federales el país se divide en trescientos distritos uninominales y hasta en cinco circunscripciones plurinominales. En el caso de los diputados locales, cada orden jurídico estatal establece cuantas, normalmente el estado de que se trate tiene dos.

Como en un principio se dijo, las elecciones tienen que ver con la votación. Pero no solo se vota para elegir gobernantes o dirigentes o gerentes, sino que también se vota sobre una solución a problemas planteados.

La política como elección colectiva, plantea que diversas preferencias políticas deben combinarse en una sola decisión y que a veces hay una paradoja en el sistema de mayoría de votos recordando la famosa paradoja de Condorcet que consiste en postular que cualquier alternativa siempre puede ser derrotada por una coalición de mayoría porque cada quien defiende sus intereses.

3.11.1. Burocracia Política.

En México, observando la historia reciente, vemos que hay una Burocracia Gobernante. Esto es, una Burocracia Política. Lo que debemos de entender por Burocracia Política es que el sector gobernante de un país se forma a partir de puestos administrativos, básicamente en el Poder Ejecutivo. Parámetro que obliga a recapitular los estudios sobre la Burocracia en nuestro país, probablemente lo entenderíamos mejor.

Ya que hemos logrado señalar las premisas del Proceso Electoral en nuestro país, ahora nos enfocaremos en lo que realmente es el proceso electoral para que podamos tener un mejor entendimiento de cada uno de los pasos que lo constituye para que se lleve a cabo y se realice el propósito que tiene como fin el cual es que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes para que estos velen por los intereses de la sociedad en conjunto, buscando bien común entre otros aspecto y a estos los elegirán mediante el voto libre y secreto.

Los fines u objetivos del proceso electoral es el de instrumentar y facilitar la realización de los comicios o elecciones y la asignación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas conforme a los votos obtenidos.

Los tipos de elecciones son las siguientes:

a) Ordinarias: aquella emanadas de la norma fundamental de cada Estado, la que al establecer los órganos de gobierno y sus formas de integración, regula también la renovación periódica de las autoridades políticas que los conforman, fijando pautas legales y procesales a seguir a tal fin.

b) Extraordinarias: son todas aquellas que están destinadas a encauzar procesalmente el ejercicio libre del poder electoral en circunstancias especiales en las que constituyente o el legislador han considerado adecuado

devolver al electorado el libre ejercicio de la soberanía popular cuya titularidad siempre detenta.

El proceso electoral se encuentra conformado por cuatro elementos esenciales que son:

- **Sujetos del proceso electoral.-** Por sujetos entendemos aquellos que tienen parte en el proceso como autoridad o como actores del mismo cumpliendo roles fundamentales para el adecuado desarrollo de los comicios. Unos en cuanto a organizadores y directores del proceso, otros como participantes necesarios y finalmente quienes persiguen a través del mismo su objetivo principal, esto es la obtención de la mayor cuota de poder luego de la elección.

Revisten la calidad de sujetos:

- **Los Organismos Electorales.-** Detentan la calidad de directores del proceso comicial en su doble aspecto, esto es judicial por un lado y administrativo u operativo por el otro.

La tarea a desarrollar por estos organismos deberá estar signada por la profesionalidad, objetividad y eficiencia de sus actos y de sus integrantes.

También resulta fundamental la neutralidad que debe presidir toda su actividad, puesto que la falta de una actitud claramente objetiva y ecuánime no hace más que restarle legitimidad a los distintos actos llevados a cabo, disminuyendo su efectividad y transparencia generando situaciones de desconfianza que repercutirán directamente sobre los mismos organismo electorales, que poco a poco irán perdiendo el control del proceso, con las graves consecuencias constitucionales que ello implica.

- **El Cuerpo Electoral.-** Es el conjunto de personas que, cumpliendo con las exigencias requeridas por la normativa electoral vigente

(mayoría de edad, domicilio, etc.) y perteneciendo al ámbito geográfico común identificado por ese ordenamiento legal como una unidad electoral (circuito, sección, distrito), se encuentra habilitado para ser incluido en los correspondientes registros electorales (padrones) para ejecutar su derecho a sufragio activo (voto), de modo tal que sea computado a efectos de la asignación a cargos y/o bancas de los distintos órganos de gobierno correspondientes a la unidad político-electoral (comuna, municipio, departamento, provincia) a la que pertenece.

- Los Actores Políticos.- Entre ellos encontramos a las fuerzas políticas y sus representantes, las que a través de la postulación de candidatos aspiran a acceder al control de los órganos políticos del Estado.

En forma paralela a la presencia de las distintas agrupaciones que lo promueven, los candidatos adquieren una relevancia intrínseca a su postulación. En ambos casos, unos y otros deben participar de la relación electoral observando pautas básicas e imprescindibles de buena fe, coordinación y colaboración, tanto en lo que respecta a la actividad a desarrollar entre ellos como en su relación con los órganos electorales a cargo del proceso.

- Medios de Participación.- Son los instrumentos y métodos de los cuales se valen el cuerpo electoral y los actores políticos para poder concretar su intervención en el marco del proceso electoral con posibilidades ciertas de cumplir sus objetivos alcanzando la mayor representación posible y su consecuente cuota de poder dentro del gobierno surgido de la elección.

Identificamos como medios de participación los siguientes:

- Sufragio y Sistemas Electorales.- El electorado se manifiesta a través del voto o sufragio, entendiendo éste como el único elemento objetivo de la voluntad popular capaz de trasuntar las tendencias políticas individuales de cada ciudadano para convertirlas en expresión colectiva

destinada a quienes resultaran depositarios del mandato popular para acceder al gobierno de la cosa pública.

Por Sistema Electoral entendemos los distintos métodos utilizados en procura de interpretar las manifestaciones del poder electoral conformado por la voluntad popular expresando a través del sufragio libre y soberano de los ciudadanos. Así mismo son los encargados de fijar las reglas de distribución de poder dentro del sistema constitucional de transmisión de funciones y/o cargos existentes.

- Postulación de Candidaturas.- El ejercicio del sufragio pasivo o derecho a ser elegido conforme otros de los medios por los cuales se concreta la participación ciudadana en el proceso electoral y que se instrumenta a través de la postulación de candidaturas.

- Etapas del Proceso Electoral.- Son cada una de las fases o estadios que tiene lugar en el marco de una elección y dentro de los cuales va dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la ley en reaseguro de las condiciones de legalidad, legitimidad e igualdad que deben regir toda actividad comicial.

Las etapas de todo Proceso Electoral son:

- Los Actos Pre Electorales.- Son aquel conjunto de procedimientos y actos preparatorios dispuestos por la ley a efectos de facilitar la organización de todas las instancias previas destinadas a la realización de los comicios. Entre ellos se puede citar la confección de padrones, la oficialización de listas y de las boletas de sufragio, la designación de autoridades de mesa, la preparación y distribución de las urnas, la afectación de escuelas y de fuerzas de seguridad, etc.

- Los Actos Electorales.- Tienen por finalidad receptar la voluntad popular, y se caracterizan por su capacidad de trasuntar el mandato individual de cada ciudadano para convertirlo en expresión colectiva destinada a determinar quiénes resultarán depositarios de la soberanía popular durante un periodo determinado de tiempo.

- Los Actos Post Electorales.- Conforman la tercer y última etapa del proceso electoral, y son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular, generando los espacios necesarios para corregir los posibles errores y desvíos que, durante la manifestación de la misma, se hubiesen producido.

Esta etapa del proceso tiene como finalidad inmediata el control de legalidad definitivo de la elección, previo a las operaciones de adjudicación de cargos y proclamación de los electos, con lo que la tarea electoral llega a su fin.

- Plazos Electorales.- Conforman el termino o espacio de tiempo dentro del cual deberán producirse determinados actos destinados a complementar los requerimientos fijados por la ley de fondo, o para el ejercicio o el decaimiento de la vía recursiva prevista por la ley adjetiva.

Los Plazos Electorales.- Tanto como procesales judiciales como ordenatorios - operativos cuentan con algunas notas características que les confieren un perfil propio. Por naturaleza son derivados y retroactivos, exiguos e improrrogables, a la vez que su vencimiento produce efectos jurídicos de carácter preclusivo y en consecuencia resultan determinantes para la prosecución de los fines de cada uno de los actores y del proceso electoral mismo. Es por esta razón que su cómputo es de suma importancia.

Entre sus principales características podemos señalar las siguientes:

- Derivados y Retroactivos.- Los definimos como derivados porque su determinación se conduce a consecuencia de la fecha establecida para que tenga lugar la elección que dio origen al proceso. Esto se traduce a una línea de tiempo generalmente denominada cronograma electoral, y en la que es posible advertir todos los vencimientos legales que operan durante el proceso en cuestión.

- Exiguos e Improrrogables.- La naturaleza misma del proceso comicial es la que impone la brevedad de los plazos utilizados en las distintas etapas del mismo. Meses, días y, en casos extremos, algunas pocas horas, son el marco temporal dentro del cual deberá desarrollarse una compleja gama de operaciones procesales y materiales como así también numerosas medidas administrativas y judiciales con miras a la consecución del objetivo principal, esto es la elección.

A su vez y a diferencia de los procesos judiciales, los plazos electorales resultan improrrogables, dado que el aplazamiento de unos no se traduce en la correlativa dilatación de los restantes, sino en su disminución, puesto que la fecha fijada para que tenga lugar la elección resulta inmodificable.

- Carácter Preclusivo.- Los plazos electorales en su fase ordenatoria u operativa cuentan con una particularidad que reviste la condición de característica esencial, esto es el efecto preclusivo que acarrearán sus vencimientos. Esto significa que el vencimiento de los términos previstos por la normativa electoral cierran definitivamente esa etapa, sin posibilidades de ingresar nuevamente a la misma.

- Computo.- A diferencia del resto de las causas de índole judicial, en el derecho electoral los plazos se configuran como una serie de periodos parciales de tiempo fijados por la ley a partir de la fecha designada para la elección, fecha en base a la cual los distintos vencimientos van siendo precisados por el ordenamiento legal.

- Cronograma Electoral.- ¿Qué es un cronograma electoral? Básicamente podemos afirmar que un cronograma electoral es una línea de tiempo en la cual se encuentran expresados todos los actos que han de cumplirse desde el inicio y hasta la finalización de un Proceso Electoral; contiene los plazos y vencimientos previstos por la ley para cada fase del acto electoral, conforme a las tres grandes etapas que hemos mencionado con anterioridad.

3.12. SISTEMA DE ELECCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.

Dentro de los argumentos en contra de la representación proporcional en México se menciona, "...que dificulta la formación de mayorías conseguida en los sistemas de mayoría relativa (gana el candidato que tenga más votos) y de mayoría absoluta (gana el candidato que tenga más del 50% de los votos), por lo tanto no se puede llegar a acuerdos legislativos porque aumenta el número de partidos políticos y se prolifera la creación de partidos pequeños, en cambio cuando existen en el Congreso solo uno, dos o tres partidos políticos, se facilita el proceso de lograr reformas..."⁴².

El sistema de mayoría absoluta, en donde el candidato ganador tiene que obtener más del 50% de los votos, no está contemplado en el marco jurídico de México y por lo tanto no se aplica en la práctica, este sistema tiene como defecto que puede contar con la sobre y sub representación cuando se emplea en la elección de órganos legislativos, debido a que finalmente termina dejando a dos partidos únicamente y elimina por completo las segundas y terceras opciones de los electores. En donde funciona el sistema de mayoría absoluta es cuando se trata de elegir órganos personales, como los poderes ejecutivos.

⁴² (Claudia Gamboa Montejano, 2015 pág. 52) Reducción en el número de Legisladores Federales [En línea], Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior de la Cámara de Diputados, México [Fecha de consulta 09 de octubre de 2017], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores.

Desde una visión ya desde nuestro sistema electoral en nuestro país, se aprecia como la forma en que llegan nuestros legisladores a ser tal, es a través de diversos medios, siendo por ello, que nuestro sistema es mixto.

A continuación se expone de manera general dicho sistema:

La forma de elección de legisladores en el Estado de Veracruz de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución local, se hace a través de:

El principio de votación mayoría relativa (para elegir 30 diputados), mediante el sistema de distritos electorales uninominales. El principio de representación proporcional (20 diputados), mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por lo tanto se infiere que los principios utilizados para elección de legisladores son dos:

PRINCIPIOS DE ELECCIÓN	DIPUTADOS
Principio de votación mayoritaria relativa	X
Principio de representación proporcional	X

Principio de Votación Mayoritaria Relativa.

El sistema electoral de sufragio directo o escrutinio uninominal mayoritario (también conocido por su nombre en inglés, first-past-the-post) es un sistema de votaciones en que el votante solo puede votar por un solo candidato, y el ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes, es decir, el candidato que haya recibido el número más grande de votos. Este concepto también se conoce como concepto de mayoría relativa o de pluralidad.- En las elecciones parlamentarias o legislativas, la nación se divide en distritos electorales geográficamente definidos dentro de los cuales se presentan diversos candidatos y el votante elige el candidato para representar este distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos, es designado el representante (o diputado) del distrito electoral

A través de las elecciones, los ciudadanos eligen a los integrantes del Congreso, estos últimos serán representantes de la Nación. Esto es lo que la doctrina ha denominado como mandato representativo.

Ahora bien, el Sistema de Representación Proporcional:

También denominado escrutinio proporcional plurinominal, es un sistema electoral en el que el porcentaje total de votos que reciben los partidos políticos determina el número de escaños que le son asignados en las asambleas legislativas o parlamento. Este sistema de representación se distingue del sistema de representación directa porque casi todos los partidos políticos son representados en el cuerpo legislativo, sin importar que no obtengan mayoría relativa en ningún distrito electoral. Por lo tanto, también se llama sistema de representación plena.

Manuel Barquín Álvarez y José Ma. Serna de la Garza, a la letra dice, “*La Representación Proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.*”

Para Alejandra Sota y Benjamín Hill, dichos sistemas tienen las siguientes características

“Principio de Mayoría Relativa	Principio de Representación Proporcional
- El triunfador se queda con todo	- El triunfo es compartido y se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral).
- La elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa.	- No se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas.
- Proponen candidatos individuales, personas.	- Proponen listas de cada partido” ⁴³ .

Como todo sistema, los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional empleados en México, para la elección de legisladores ofrecen ventajas y desventajas, y al respecto Manuel Barquín Álvarez y José Ma. Serna de la Garza apunta:

⁴³ Sota, Alejandra, Hill, Benjamín, 2016. La representación proporcional en el diseño institucional mexicano, Ensayo, en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/ensayo.htm>.

Sistema De Representación Proporcional	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> - “El número de mandatos o escaños es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición de partidos. - Las corrientes ideológicas pueden ser expresadas por vías institucionales. - La voluntad y consenso nacional se ve menos influenciado por los intereses locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es una contienda de ideas y no de hombres. - Se puede considerar que son los directivos (dirigentes de los partidos) los que deciden las elecciones. - Se dificulta la gestión de un gobierno eficaz y estable. - Al favorecer la expresión de todas las opiniones sin matices, se puede acentuar el carácter conflictual de la sociedad”⁴⁴.

3.13. ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS.

Debemos de considerar dos características, la organización interna y la calidad de sus miembros que difieren según el tipo de partido que se trate. La diversidad de los partidos determina a su vez, una estructura diversa y la circunstancia de que los elementos de base, a su vez, resulten diferentes. Entonces, en cuanto a la organización y estructuración de los partidos políticos, citamos a Duverger (1955) que considera que se deben distinguir los comités y agentes electorales de los partidos de los Estados Unidos de América, las células de los partidos comunistas, los fascios haces del fascismo Italiano y las secciones de los partidos socialistas, ello puede constituir el primer nivel de análisis.

⁴⁴ CARBONELL, Miguel, op. cit. p. 23.

Al referir la organización de los partidos políticos, se puede decir que el comité es la instancia que reúne un pequeño número de miembros, sin tratar de aumentarlos. No desarrolla ninguna propaganda, con vistas a extender su reclutamiento, además no tiene miembros propiamente dicho, ya que este grupo es también un grupo cerrado, no se penetra sino mediante una especie de captación o mediante una designación formal.

En México, la organización seccional de los partidos obedece a la organización de los procesos electorales, dado que el país se divide en circunscripciones y estas a su vez por distritos electorales y cada uno de estos últimos se integran por secciones electorales.

3.13.1. Funciones de los Partidos.

La principal tarea de los partidos políticos es tomar el poder y estando en él, conservarse. Pero junto a esta función básica los partidos tienen otras funciones, que pueden clasificarse, en fundamentales y secundarias, principales o accesorias. Las primeras son típicas en todos los partidos, las secundarias no todos los partidos las tienen o no en todos se aplica normalmente.

Funciones Básicas:

- 1) Mantener la organización.
- 2) Representar intereses
- 3) Atraer militantes y simpatizantes,
- 4) Convencer a la población y acercarse a las estructuras formales de poder.

- 5) Defender una visión política
- 6) Promocionar sus cuadros dirigentes
- 7) Tener una estrategia y una táctica que permitan la actividad del partido
- 8) Tomar el poder político y
- 9) Eventualmente mantenerse en el ejercicio del poder político.

Todas las funciones principales giran en torno a la conquista o conservación del poder. Algunos pensadores dirán que falta la mención de los programas y los estatutos de los partidos como elementos fundamentales y tienen razón, ya que el orden jurídico así lo exige, pero aquí lo hemos conceptualizado como defender intereses.

La novena función que es la razón de ser de los partidos constituye un esfuerzo cotidiano del ejercicio del poder. Si un partido no opone atención a esta función, puede haber conquistado el poder ciertamente, pero le será difícil mantenerse en el por mucho tiempo.

Los partidos políticos en la actualidad constituyen elementos fundamentales en la democracia representativa, es a través de ellos como se da concretamente la soberanía nacional, esto es, decidir por sí mismos.

Los partidos políticos son vehículos históricos de la expresión de ciertos sectores o clases sociales en una formación social dada y se han desarrollado al calor de la lucha o conflicto entre esos sectores o clases sociales.

El libro segundo del COFIPE (44), está dedicado a los partidos políticos.

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURIDICA DE LOS DIPUTADOS PLURINOMINALES

4.1. FUNDAMENTO LEGAL PARA ELEGIR DIPUTADOS LOCALES EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

En el Estado de Veracruz la elección de diputados locales se encuentra regulada en nuestra Constitución local que de manera clara establece:

“...Artículo 21.- El Congreso del Estado se compondrá por cincuenta diputados, de los cuales treinta serán electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.- El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día cinco de noviembre inmediato posterior a las elecciones.- La ley desarrollará la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, con base en lo previsto en este artículo. La demarcación de los distritos electorales uninominales estará a cargo del Instituto Nacional Electoral, como lo dispone el artículo 41, apartado B, de la Constitución federal.- Así mismo, señala que la elección de diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley: I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos veinte de los distritos uninominales; II. Sólo los partidos políticos que alcancen por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas tendrán derecho a participar en la asignación de diputados según el principio de representación proporcional; III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su porcentaje de la votación estatal emitida, el número de diputados de su lista que le correspondan; IV. Ningún partido político podrá

contar con más de treinta diputados por ambos principios; V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento. El porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, y VI. En los términos de lo establecido en las bases contenidas en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello, en proporción directa con las respectivas votaciones estatales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.- Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación para la reelección sólo podrá ser realizada por el mismo partido que hizo la postulación previa o por alguno de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato...”⁴⁵.

Los impedimentos que señala el artículo 23 de la constitución local son los siguientes:

“...Artículo 23.- No podrán ser diputados: I.-El Gobernador; II. Los servidores públicos del Estado o de la Federación, en ejercicio de autoridad; III. Los ediles, los integrantes de los concejos municipales o quienes ocupen cualquier cargo en éstos, en los distritos en que ejerzan autoridad; IV. Los militares en servicio activo o con mando de fuerzas; V. Quienes pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso, a menos que se separen de su ministerio conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia; y

⁴⁵ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019.

VI. Quienes tengan antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.- La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones II, III y IV, no surtirá sus efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección...”⁴⁶.

En la Constitución local de nuestro Estado en el presente artículo establece lo siguiente:

“...Artículo 24. El Congreso no podrá abrir sus funciones ni ejercer su función sin la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los ocho días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá, por ese solo hecho, excepto causa justificada, que no aceptan el cargo, llamándose desde luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual; y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el cargo y se convocará a nuevas elecciones, si se trata de diputados electos por mayoría relativa. Si fuesen diputados electos por el principio de representación proporcional, se llamará al siguiente en el orden que corresponda, según las listas presentadas por los partidos políticos...”⁴⁷.

Para entender la ausencia de los diputados en la legislatura local el presente artículo señala lo siguiente:

“...Artículo 27. Cuando los diputados falten a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Mesa Directiva, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo siguiente, llamándose de inmediato a los suplentes...”⁴⁸.

⁴⁶ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019.

⁴⁷ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

⁴⁸ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

4.2. Derechos y obligaciones de los diputados en el estado de Veracruz.

Los derechos y obligaciones que tienen nuestros diputados se encuentran dentro del artículo 17 de nuestra ley orgánica del Poder Legislativo y son los siguientes:

“...I. Asistir y, en su caso, votar en las Sesiones del Congreso, de la Diputación Permanente o de las Comisiones Legislativas de que formen parte;- II. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Diputación Permanente o a las de las comisiones permanentes o especiales, cuando no formen parte de las mismas;- III. Gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo y en ningún tiempo podrán ser reconvenidos por ellas, aún después de haber cesado en su mandato;- IV. Sólo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el ejercicio de su cargo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa;- V. Recibirán una dieta mensual y las demás percepciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones legislativas, de control, de representación y de gestoría, de conformidad con las disposiciones presupuestales aplicables;- VI. Organizarse internamente en Grupos Legislativos, conforme a lo dispuesto por esta ley;- VII. Guardar reserva sobre los asuntos que se traten en sesiones privadas;- VIII. Presentar su declaración de situación patrimonial, en términos de la ley de la materia;- IX. Rendir, en su distrito electoral, un informe anual de las funciones a que hace referencia la fracción V de este artículo, y entregar un ejemplar del mismo al Congreso. Para el caso de los electos por el principio de representación proporcional, deberán entregar su informe al Congreso y hacerlo del conocimiento público a través del órgano de difusión del Congreso;- X. Serán responsables, de conformidad con los supuestos y consecuencias que señale la Constitución Política del Estado y las leyes aplicables, por: a) Las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones; y b) Los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho; Para los efectos de lo dispuesto en el Título Quinto de la Constitución Política del Estado, no se requerirá declaración de

procedencia cuando los Diputados se encuentren separados de su cargo o tengan el carácter de suplentes. Tampoco se requerirá dicha declaración para la ejecución de mandamientos judiciales derivados de juicios del orden civil;- XI. Serán sancionados por el Presidente de la Mesa Directiva con el descuento proporcional de la dieta mensual que les corresponda, cuando sin causa justificada o permiso del Presidente incurran en inasistencia u ocasionen la falta de quórum para sesionar; XII. Cuando falten a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o permiso del Presidente del Congreso, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el período siguiente, llamándose de inmediato a los suplentes;- XIII. No podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente; pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones. No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia. La infracción de ésta disposición será castigada con la pérdida del cargo de diputado;- XIII Bis. Cuando los diputados pretendan reelegirse, deberán solicitar licencia para separarse del cargo, a más tardar el día anterior al inicio de la campaña respectiva. Una vez concluida la jornada electoral, o en su caso, recibida la constancia de mayoría o asignación, según se trate, podrán reincorporarse al mismo; y- XIV. Las demás que señalen la Constitución Política del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado”⁴⁹.

En nuestra legislación, se establecen una serie de prerrogativas y/o beneficios en favor de los diputados, estos beneficios son múltiples, nuestra constitución local en el artículo 30, establece entre otras lo siguiente:

Las prerrogativas de los diputados dentro de nuestra legislatura se encuentran dentro del siguiente artículo:

⁴⁹ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEGISVO181111.pdf>

“...Artículo 30. Los diputados gozaran de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo, y solo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el mismo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa.- El Presidente del Congreso o, en su caso, el de la Diputación Permanente, velarán por el respeto al fuero constitucional de los diputados, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesiona.”⁵⁰.

Dentro del artículo 31 de la Constitución local se encuentra una de las prerrogativas que tienen los diputados para desempeñar cualquier otro empleo distinto al suyo.

“...Artículo 31. Los diputados no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente; pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones. No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia.- La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo de diputado...”⁵¹.

En el artículo 32 de nuestra Constitución local, nos menciona lo siguiente:

“...Artículo 32. Los diputados deberán rendir en su distrito electoral, un informe anual de sus funciones legislativas, de control, de representación y de gestoría, y entregar un ejemplar del mismo al Congreso. Para el caso de los electos por el principio de representación proporcional, deberán entregar su informe al Congreso y lo harán del conocimiento público conforme la ley respectiva...”⁵².

⁵⁰ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

⁵¹ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

⁵² Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

4.3. La elección de diputados plurinominales.

En el Código Electoral de nuestro Estado de Veracruz en su artículo 13 señala lo referente al Congreso- El Congreso del Estado deberá renovarse cada tres años y se integrará de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado.

Los diputados al Congreso del Estado podrán ser elegidos hasta por cuatro períodos de manera consecutiva. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato .Podrán ser sujetos a elección consecutiva los diputados que hayan ejercido el cargo, independientemente de su carácter de propietario o suplente. No podrá ser electo para el siguiente período en calidad de suplente, quien hubiese sido electo diputado propietario de manera consecutiva por el límite establecido en la Constitución Política del Estado.

Los diputados que pretendan reelegirse deberán separarse del cargo a más tardar el día anterior al inicio de la campaña respectiva. Una vez concluida la jornada electoral, o en su caso, recibida la constancia de mayoría o asignación, según se trate, podrán reincorporarse al mismo. No obstante, previo a la separación del cargo, los diputados deberán observar las reglas que emitan las autoridades electorales competentes para salvaguardar el principio de equidad en la contienda.

En el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz señala la división territorial para fines políticos electorales.

“...Artículo 12. Se entenderá por distrito uninominal la demarcación territorial donde se elegirá a un diputado por el principio de mayoría relativa. Todo el territorio del Estado constituirá una sola circunscripción plurinominal, para el efecto de elegir diputados por el principio de representación proporcional.- La sección electoral es

la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales uninominales y los municipios, para la recepción del sufragio...”⁵³.

El artículo 14 de nuestro Código Electoral señala lo siguiente:

“...Artículo 14. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente del mismo género. Tratándose de diputados electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos se sujetarán al orden de asignación de los candidatos en las listas registradas ante el órgano electoral. Los partidos políticos o coaliciones que postulen candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, deberán postular el cincuenta por ciento de sus candidaturas de un mismo género y el otro cincuenta por ciento del otro género.- Las listas de candidatos de representación proporcional, se integrarán por fórmulas de candidatos compuesta cada una por un propietario y un suplente del mismo género y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista, a efecto de que se garantice el cincuenta por ciento de un género y el otro cincuenta por ciento del otro género...”⁵⁴.

4.4. Procedimiento para elegir a diputados plurinominales en la legislatura local.

En el artículo 173 del Código Electoral vigente en el Estado de Veracruz, se presentan una serie de requisitos que solicitan para la inscripción de candidatos para su registro, esto es de suma importancia ya que así existe un control interno y se tiene cada uno de los datos del candidato y del partido.

“...Artículo 173. El presente capítulo es aplicable al registro de candidatos por partidos políticos o coaliciones.

⁵³ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁵⁴ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

El registro de candidaturas independientes se regirá por lo establecido en Título correspondiente de este Código.- A. Para ser candidato se requiere:- I. Cumplir con los requisitos establecidos en la legislación vigente;- II. Tener presentada la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados;- III. No haber sido condenado por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; ni tener suspendidos los derechos o prerrogativas ciudadanas; y- IV. Derogada.- B. Postulación es la solicitud de registro de candidatos o fórmula de candidatos sostenida por un partido político o coalición registrados, que deberá contener:- I. La denominación del partido o coalición;- II. Su distintivo, con el color o combinación de colores que lo identifiquen;- III. Nombre y apellidos de los candidatos;- IV. Fecha de nacimiento;- V. Lugar de nacimiento, vecindad y domicilio, acreditando lo establecido en los artículos 22 fracciones I y III, 43 fracciones I y II, 69 fracción I de la Constitución del Estado, según la elección de que se trate;- VI. Cargo para el cual se postula;- VII. Ocupación;- VIII. Folio, clave y año de registro de la credencial para votar;- IX. Las firmas de los funcionarios autorizados, de acuerdo con los estatutos o convenios respectivos, del partido o coalición postulante, así como el folio, clave y año del registro de sus credenciales para votar;- X. Acreditar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 42, fracciones I, III, IV, X, XI y XIV de este Código;- XI. Las solicitudes de registro de candidatos a diputados y ediles de los ayuntamientos deberán presentarse en fórmulas de propietarios y suplentes del mismo género. Tratándose de listas, deberán garantizar la paridad y alternancia de géneros, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 16 de este Código;- XII. Declarar bajo protesta de decir verdad, no estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión; ni tener suspendidos los derechos o prerrogativas ciudadanas;- XIII. Derogada.- XIV. Los candidatos a diputados que pretendan reelegirse en sus cargos, deberán declarar bajo protesta de decir verdad, estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la del Estado.- En el caso de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, deberá acompañarse una carta que especifique cuáles integrantes de la lista respectiva están optando por reelegirse en

sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva. En el caso de candidatos suplentes, se deberá especificar si en los períodos anteriores en que hayan resultado electos, ejercieron o no el cargo.- De igual manera, el partido o coalición postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con sus normas estatutarias.- Para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en este Código, de acuerdo con la elección de que se trate...”⁵⁵.

El artículo 174 en su fracción III del Código Electoral, nos señala el periodo el cual deben de tener los candidatos que aspiren a diputados locales por el principio de representación proporcional mediante la inscripción de solicitudes, siendo estas en el inciso b un factor importante para que se lleve a cabo para presentar tal solicitud.

“...Artículo 174. El periodo para presentar las solicitudes de registro de candidatos a cargos de elección popular quedará sujeto a lo siguiente: III. Para diputados locales por el principio de representación proporcional, quedará abierta la presentación en el Consejo General del cuatro al trece de mayo del año de la elección. Previamente a que las presenten, los partidos deberán comprobar ante el propio Consejo General, lo siguiente: a) Que el partido solicitante ha obtenido el registro de sus candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, veinte de los treinta distritos electorales uninominales; y b) Que se presentan listas de candidatos completas para la circunscripción plurinominal...”⁵⁶.

En el presente artículo se presentan una serie de pasos que se observaran una vez que se solicita el registro de candidatos, siendo estos de vital importancia para que se lleve el proceso correctamente y se tengan por notificado si se llegare a presentar alguna anomalía durante la observación de la solicitud.

⁵⁵ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁵⁶ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

“...Artículo 175. Al solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, se observarán los criterios y procedimientos siguientes:- I. La solicitud de registro de candidatos se hará por cuadruplicado, firmada por el representante del partido, acreditado ante el consejo electoral correspondiente o, en su caso, el directivo estatal del partido que la sostiene.- II. El Secretario del Consejo General o del Consejo respectivo anotará al calce de la solicitud la fecha y hora de su presentación, verificará los datos y devolverá un tanto a los interesados, integrando los expedientes por triplicado. Un ejemplar será para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, otro para el órgano calificador de la elección correspondiente y el tercero para el órgano ante el que se haga el registro;- III. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el Secretario del Consejo General o del consejo respectivo, se verificará, dentro de los tres días siguientes, que cumple con todos los requisitos señalados en este Código.- IV. Si de la verificación realizada se advirtiere que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido correspondiente para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura;- V. Cualquier solicitud de registro de candidatura presentada fuera de los plazos señalados por este Código será desechada de plano o, en su caso, no se otorgará el registro a la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos;- VI. El sexto día siguiente a aquel en que venzan los plazos a que se refiere el Artículo anterior, el Consejo General, los Consejos Distritales o los consejos municipales, según el caso, celebrarán una sesión para el registro de las candidaturas que procedan;- VII. La negativa de registro podrá ser impugnada mediante el recurso correspondiente, interpuesto por el representante del partido o coalición interesados; y- VIII. Cuando para un mismo cargo de elección popular se hubiere solicitado el registro de más de un candidato por un mismo partido, el Secretario del Consejo General requerirá a la dirigencia estatal del partido para que, en un término de cuarenta y ocho horas defina al candidato o fórmula que prevalecerá; en caso de no hacerlo se entenderá que el partido opta por la primera solicitud presentada, quedando sin efecto las posteriores; y- IX. El Consejo General

del Instituto podrá exigir a los candidatos la comprobación de sus requisitos de elegibilidad...”⁵⁷.

A continuación en el artículo 176 del citado código se muestran cada uno de los datos que contendrá cada una de las actas que se asentarán en un libro de registro, el cual es parte medular para la inscripción de los candidatos a cualquier cargo político, es importante que se autoriza con precisión por el Secretario del Consejo General del Instituto y este lo haga con la mayor imparcialidad posible para así no dejar ningún menoscabo dentro del registro.

“...Artículo 176. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y los Consejos Distritales y municipales del Instituto Electoral Veracruzano, estarán provistos de un libro en el que se asentarán los datos de las solicitudes de registro de candidatos que se reciban, autorizado por el Secretario del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano.- Cada acta contendrá los datos siguientes: I. Número progresivo que le corresponda; II. Lugar, fecha y hora en que se levante el acta; III. Partido o coalición postulante; IV. Nombre de los directivos del partido o coalición postulante, con la anotación de los folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar; V. Fecha y hora de presentación de la postulación; VI. Nombre de los candidatos, folios, claves y año de registro de sus credenciales para votar y cargos para los que sean postulados; VII. Declaración de quedar registrada la postulación; y, VIII. Firmas del presidente y secretario del órgano ante el que se realice el registro...”⁵⁸.

En el artículo 177 del Código Electoral del Estado de Veracruz, es vital la participación del Consejo General del Instituto, pues se encargara de realizar todas las inspecciones durante este procedimiento.

⁵⁷ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁵⁸ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

“...Artículo 177.El Consejo General del Instituto, una vez hecho el registro respectivo, comunicará de inmediato a los consejos correspondientes las postulaciones para Gobernador y las listas de candidatos a diputados que serán elegidos según el principio de representación proporcional, así como las que supletoriamente efectúe, de las fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa o ediles.- Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán de inmediato al Consejo General las postulaciones que hubieran registrado.- El Secretario Ejecutivo del Instituto solicitará la publicación en la Gaceta Oficial del Estado, de la relación de nombres de los candidatos o fórmulas de candidatos y los partidos políticos o coaliciones que los postulan, así como las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos o fórmulas de candidatos que en su caso se presenten y que procedan.- Una vez realizada la publicación antes citada, sólo podrá realizarse una fe de erratas por errores gramaticales o de transcripción, respecto de la cual el Secretario Ejecutivo, bajo su más estricta responsabilidad, presentará ante el Consejo General el punto de acuerdo debidamente fundado y motivado, para su aprobación e inmediata publicación...”⁵⁹.

“...Artículo 178. Los partidos políticos podrán sustituir libremente a sus candidatos dentro del plazo establecido para su registro; transcurrido éste, solamente lo podrán hacer por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. Procede, en todo tiempo, la cancelación del registro, cuando así lo solicite por escrito y lo ratifique el propio candidato, previo aviso al partido que lo haya postulado para que realice la sustitución...”⁶⁰.

En el presente artículo se dan una serie de pasos para que se siga el registro de los candidatos, es fundamental la participación que tiene el Consejo Distrital, ya que el secretario y el presidente del mismo deben encargarse de certificar los nombramientos con su sello y firma dándoles así un respaldo a cada uno de los partidos devolviéndoles un ejemplar debidamente analizado por el Consejo Distrital;

⁵⁹ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁶⁰ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

es importante que los partidos tengan dicho ejemplar pues así ellos también llevan un control de su registro de candidatos.

“...Artículo 192. El registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y de los representantes generales se hará ante el consejo distrital o el consejo municipal correspondiente cuando sólo se celebren elecciones de ayuntamientos, y se sujetará a las reglas siguientes:- I. Una vez registrados sus candidatos y fórmulas de candidatos, los partidos políticos deberán registrar en su propia documentación y ante el Consejo correspondiente, a sus representantes generales y de casilla. La documentación de que se trata deberá reunir los requisitos que establezca el Consejo General;- II. Los Consejos devolverán a los partidos políticos el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellado y firmado por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar; y- III. Los partidos políticos podrán sustituir a sus representantes hasta diez días antes de la fecha de la elección, devolviendo con el nuevo nombramiento, el original del anterior...”⁶¹.

A continuación en el siguiente artículo hace énfasis a la fracción segunda del artículo anterior que habla sobre entregar un ejemplar del registro a los partidos y para que la devolución se haga efectiva debe de reunir ciertos requisitos que contempla el Consejo Distrital para que así pueda llevarse el registro apegado a derecho obteniendo de esta manera un proceso equitativo para todos.

“...Artículo 193. La devolución a que se refiere la fracción II del artículo anterior, se sujetará a las reglas siguientes:- I. Se hará mediante escrito firmado por el dirigente o representante del partido que haga el nombramiento;- II. El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de la credencial para votar de cada uno de ellos;

⁶¹ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

III. Las solicitudes de registro que carezcan de alguno o algunos de los datos del representante ante las mesas directivas de casilla se regresarán al partido solicitante; para que dentro de los tres días siguientes subsane las omisiones; y IV. Vencido el término a que se refiere la fracción anterior *sin corregirse las omisiones, no se registrará el nombramiento...*⁶².

En el artículo 197 del Código Electoral nos señala cada una de los datos que contendrán las boletas electorales para llevar a cabo el procedimiento de elección para los candidatos que aspiran un cargo político.

Es importante señalar que dichas boletas contengan un número de folio progresivo para tener un control sobre dichas boletas y así evitar cualquier anomalía que se presente al momento del cómputo de cada uno de los votos.

“...Artículo 197. Para la emisión del voto, se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano y los lineamientos que emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.- Las boletas contendrán:- I. Para la elección de Gobernador: a) Entidad, distrito y municipio;- b) Cargo para el que se postula al candidato;- c) El distintivo, con el color o combinación de colores y emblema del partido;- d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles.- La información que contendrá ese talón será la relativa a la entidad, distrito, municipio y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;- e) Nombres y apellidos del candidato;- f) Un solo recuadro para cada candidato postulado;- g) Un espacio para asentar los nombres de los candidatos no registrados;- y h) Las firmas impresas del Presidente y Secretario del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano;- II. Para la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, se estará a lo dispuesto por la fracción anterior, debiendo la boleta electoral contener un solo recuadro por cada Partido para comprender la fórmula de candidatos y la lista correspondiente; y,- III. Para la elección de integrantes de Ayuntamientos, se estará a lo dispuesto en los incisos b), g) y h) de la fracción I de

⁶² <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

este artículo, debiendo además las boletas contener lo siguiente:- a) Entidad y municipio;- b) Nombres y apellidos de los candidatos a Presidente Municipal, propietario y suplente, que integren la fórmula respectiva;- c) Un solo recuadro para cada fórmula de candidatos a Presidente Municipal propietario y suplente; y- d) Los distintivos con el color o combinación de colores que tengan registrados los partidos políticos o coalición, que aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda, de acuerdo con la antigüedad de su registro.- IV. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos.- En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición...”⁶³.

Para seguir con el proceso de los actos posteriores a la elección nos encontramos con el presente artículo el cual en las siguientes fracciones solo se refiere al procedimiento que se hará referente a los diputados de representación proporcional, siendo de importancia que ningún paquete electoral presente algún tipo de alteración a la hora de entregarlo. Por economía procesal, a continuación sólo se citaran las primeras cuatro fracciones del artículo 233 de la ley en comento.

“...Artículo 233. El cómputo en los consejos distritales y municipales se sujetará al procedimiento siguiente:- I. Se examinarán los paquetes de casilla recibidos, separando los que tengan visibles muestras de alteración;- II. Se abrirán los expedientes contenidos en los paquetes electorales con expediente de casilla que no muestren alteración y, siguiendo el orden numérico de las casillas, se cotejarán los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo extraída de dicho expediente con la que haya recibido el presidente del consejo respectivo dentro del sobre correspondiente.- Cuando los resultados de ambas actas coincidan, se tomará nota de ellos.- Durante la apertura de paquetes electorales, el presidente o el secretario del consejo respectivo extraerá: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente;

⁶³ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes. La documentación así obtenida, deberá ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del presidente del Consejo, para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado o, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;- III. Cuando los resultados de las actas no coincidan o no exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente respectivo ni en el del poder del presidente del consejo, se abrirá el paquete de casilla y se practicará el escrutinio y cómputo correspondiente, levantándose el acta individual de la casilla. Los resultados obtenidos formarán parte del cómputo;- IV. Cuando existan errores evidentes en las actas, el consejo respectivo podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo que corresponda...”⁶⁴.

Como parte de los resultados de los cómputos distritales en referencia a las elecciones de los diputados de representación proporcional la presente ley se refiere a lo siguiente:

Artículo 242. Los resultados de los cómputos distritales se sujetarán a las disposiciones siguientes:

“...III. En el caso de la votación de diputados de representación proporcional:- a) La suma de los resultados obtenidos después de realizar las operaciones que señalan las fracciones I, II, III y IV del artículo 233, constituirá el cómputo distrital de esta elección;- y b) Firmada el acta de cómputo correspondiente a esta elección, se integrará el paquete del cómputo distrital y se remitirá al Instituto Electoral Veracruzano...”⁶⁵.

De una manera más específica nos referimos en el presente artículo a los resultados del cómputo en la circunscripción plurinominal donde se hace el puro procedimiento para obtener los diputados por representación proporcional.

⁶⁴ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁶⁵ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

“...Artículo 246. El cómputo de la circunscripción es el procedimiento por el cual el Consejo General del Instituto determinará la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital levantadas por los consejos distritales...”⁶⁶.

En el artículo 251 del Código Electoral nos señala cada uno de los pasos que se siguen para obtener el cómputo de la circunscripción plurinominal, siendo esenciales cada uno de ellos. Recalcando el último párrafo del presente artículo el cual cita a lo que hace referencia el artículo 21 de nuestra Constitución local, la importancia que en ningún caso al partido mayoritario se le asignaran más de cinco diputados por este principio.

“...Artículo 251. El cómputo de la Circunscripción Plurinomial, se sujetará al procedimiento siguiente:- I. Se revisarán las actas de cómputo distrital y se tomará nota de los resultados que en ellas consten;- II. La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal;- III. Se levantará el acta circunstanciada correspondiente, haciendo constar los incidentes y resultados del cómputo; y- IV. Se hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido al menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida, para todas las listas registradas en la circunscripción plurinominal.- En el artículo 250 parte in fine nos señala como el Consejo General marca una actuación importante durante dicho procedimiento, respecto al cómputo de la circunscripción y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.- La sesión del Consejo General del Instituto para efectuar el cómputo de la circunscripción y la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional, se celebrará una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado haya dictado las resoluciones correspondientes a los recursos de inconformidad que se hubieren presentado...”⁶⁷.

⁶⁶ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

⁶⁷ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

4.5. Fundamento legal para ser diputado plurinominal.

Estos son algunos de los requisitos que señala nuestra Carta Magna para poder ser diputado.

“...Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;- III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella...”⁶⁸.

Dentro de la Constitución local los impedimentos para ser diputado local son los siguientes:

“...Artículo 23. No podrán ser diputados:- I. El Gobernador;- II. Los servidores públicos del Estado o de la Federación, en ejercicio de autoridad;- III. Los Ediles, los integrantes de los concejos municipales o quienes ocupen cualquier cargo en éstos, en los distritos en que ejerzan autoridad;- IV. Los Militares en servicio activo o con mando de fuerzas;- V. Quienes pertenezcan al estado eclesiástico o sean ministros de algún culto religioso, a menos que se separen de su ministerio conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia; y- VI. Quienes tengan antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.- La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones II, III y IV, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección...”⁶⁹.

Dentro de la Constitución Federal los requisitos que se requiere para ser diputado federal por mencionar algunos son los siguientes, los cuales se encuentran *dentro del artículo 55.*

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaro, México, 2019

⁶⁹ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

“...Para poder figurar en las listas de las Circunscripciones Electorales Plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.- La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.- No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los Consejos General, Locales o Distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.- Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59”⁷⁰.

En el Código Electoral de nuestro Estado de Veracruz en su artículo 10 señala lo referente a los diputados plurinominales dentro de la legislatura local.

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Alfaro, México, 2019

El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo.

El Congreso del Estado se integra por treinta diputados electos por el principio de mayoría relativa, en los distritos electorales uninominales; y por veinte diputados electos por el Principio de Representación Proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

Ningún partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, mayor al número total de distritos electorales uninominales.

Dentro de nuestra Constitución local se requiere que los diputados cumplan este requisito

“...Artículo 11. Son veracruzanos:- I. Los nacidos en el territorio del Estado; y- II. Los hijos de padre o madre nativos del Estado, nacidos dentro del territorio nacional o en el extranjero...”⁷¹.

“...Artículo 22. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente. En ambos casos se requiere:- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;- II. Saber leer y escribir y;- III. Residir en el distrito que corresponda o en la circunscripción del Estado, por lo menos tres años antes del día de la elección...”⁷².

Podemos considerar que los diputados plurinominales son legisladores que llegaron a la legislatura local con la finalidad de representar al pueblo veracruzano. Por otro lado dichos diputados no han podido llevar a cabo el fin comentado, basándonos en diferentes problemas que se han originado desde la integración de estos a la legislatura local.

⁷¹ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

⁷² Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

Para ser candidato a un puesto de elección popular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Veracruz, de Ignacio de la Llave y la Ley en materia electoral, contemplan los requisitos para poder contender a un puesto de elección popular; sin embargo, es conveniente analizar detenidamente estos requisitos, principalmente el artículo 22 de la Constitución Política del Estado, en su fracción primera, así como el artículo 11 de este ordenamiento en el cual se indica quienes son veracruzanos.

El ciudadano que desee participar como candidato a diputado local, si no es veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos como lo indica el artículo 22 en su fracción primera, así como el artículo 11 en su fracción segunda que a la letra dice; son Veracruzanos: Los hijos de padre o madre nativos del estado, nacidos dentro del territorio nacional o en el extranjero.

Analizando detenidamente estos numerales, quedan claro quiénes son veracruzanos. En este caso se tiene que especificar, si un ciudadano pretende que un partido político lo postule como candidato a diputado local, pero nació fuera del territorio veracruzano, y no es hijo de padre o madre veracruzanos, no podrá participar como tal, por no reunir el requisito de ser veracruzano.

Estos requisitos antes mencionados son los que se requieren para ser diputado, pero como se ha visto son muy escasos y dado la situación que demanda hoy en día en su conjunto el país dentro de él y comparado con otros países, es necesario que para ser titular de dicho cargo el de ser diputado representante de la sociedad, estos tengan una preparación académica concluida mínimo, una licenciatura y en el caso más específico de los diputados plurinominales que tengan una permanencia en su partido de tres años y hacer trabajos en coordinación con su partido que contribuyan a la sociedad.

Es importante señalar que no solo sepan leer y escribir ya que los diputados son los que crean las leyes en beneficio de la sociedad y es un poco incongruente que quienes las crean no tengan los conocimientos necesarios de cómo elaborarlas para las necesidades que demanda el pueblo veracruzano. A diferencia de esto los

jueces y magistrados a nivel del poder judicial dentro de nuestro Estado, estos quienes se encargan de aplicar las leyes que crean los diputados, se les requiera un cierto nivel de preparación académica para poder lograr aspirar y por último obtener dicho cargo.

Los requisitos que establece el artículo 58 de la Constitución local del Estado de Veracruz para ser magistrado son los siguientes:

“...I. Ser veracruzano y haber residido en la Entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos;- II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos y no más de setenta al día de su designación;- III. Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de diez años y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso;- IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;- V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;- VI. Los demás requisitos que señale la ley.- No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario del Despacho o su equivalente, Fiscal General del Estado, Senador, Diputado Local o Federal ni Presidente Municipal, durante el año previo al día de su nombramiento.”⁷³.

⁷³ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2018

4.6. SITUACIÓN ACTUAL DEL NÚMERO DE DIPUTADOS PLURINOMINALES.

En el sistema reglamentario actual en la cámara de diputados dentro de la legislatura local, específicamente sobre los puestos plurinominales, podemos encontrar una serie de deficiencias administrativas notorias las cuales no se apegan a los fines del poder legislativo de nuestro Estado. En base a lo anterior, creo que se debe de realizar un análisis profundo sobre los verdaderos beneficios de la reducción de los diputados plurinominales dentro de la legislatura local, para que de esta manera podamos llegar a tener una legislatura local, y por lo tanto un poder legislativo, más eficiente en beneficio de la mayoría de los veracruzanos.

Si bien nuestra constitución establece que la principal finalidad de la legislatura local es ser representantes del Estado de Veracruz, intentaremos demostrar basados con diferentes investigaciones y algunos otros datos, que los diputados plurinominales al ser elegidos directamente por los partidos políticos, se crea un compromiso de cumplir con los intereses de estos mismos, dejando como segunda opción los intereses generales de competencia local. Consecuentemente siendo esta una investigación sobre las ventajas que obtendríamos la mayoría de los veracruzanos, al reducir los diputados plurinominales, pienso que es de gran importancia llegar a una verdadera solución adecuada al sistema legislativo que se maneja actualmente en el Estado de Veracruz.

Es importante considerar que las ventajas económicas y sociales que nos traerían a los veracruzanos la reducción de diputados plurinominales son evidentes, las cuales pretendo demostrar con esta investigación al igual de aportar una solución adecuada al problema planteado.

En las pasadas elecciones locales, surgió un debate innecesario; por un lado sobre la asignación de diputados por el Principio de Representación proporcional; y por el otro, el criterio que se debía seguir en la conformación de los cabildos, para el caso específico de la asignación de Regidores en los Ayuntamientos.

Por cuanto hace a la asignación de curules por el principio de Representación Proporcional, tanto la Constitución de Veracruz en su artículo 21, como el Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, definen con toda claridad que las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán de acuerdo al cómputo final de votos obtenido por cada partido político o coalición, y define la formula al que deberá sujetarse el Instituto Electoral Veracruzano para determinar la distribución.

Se ha observado, que cuando el partido en el poder no alcanzaba más diputados por la vía plurinominal, dado que el PAN había obtenido más triunfos distritales con menor número de votos, decidieron controvertir la disposición expresa tanto por la Constitución de Veracruz como su ley reglamentaria, y los diputados uninominales interpretaron que por mayoría se debía entender aquel partido que hubiera ganado más distritos, y no así el mayor número de votos, lo preocupante no fue la interpretación mayoritaria que determinaron los diputados institucionales, sino que al recurso promovido en ese entonces por Convergencia y el PAN, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, violentando lo dispuesto por la Constitución de Veracruz, no tan solo no ratifica lo que los diputados Institucionales definieron por mayoría, sino que al argumentó fundado por Convergencia y el PAN, que debía entenderse por mayoría a aquel partido que hubiera obtenido el mayor número de votos y no el mayor número de curules. Según ello, Salomónicamente, no tomando en cuenta ningún argumento legal ni histórico, y decidieron normar un criterio encima de lo establecido por la Constitución de Veracruz, sumando el total de votos de la elección de diputados, asignándole un factor común y distribuyendo personalísimamente la composición del Congreso de Veracruz. Sin embargo, dos meses después, mediante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Convergencia y el PAN ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta resolvió que la interpretación que había determinado el Tribunal Electoral era inconstitucional, sin embargo por ser poderes diferentes y las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral son cosa juzgada, determinó dejar en firme esa aberrante determinación del Tribunal Electoral.

Por otro lado, aún más grave resultó el fallo del TRIFE en cuanto a que tanto el Instituto Electoral Veracruzano como la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado, determinaron que la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional debía ser por prelación y no numéricas como lo establece el Código Electoral de Veracruz. Ante el recurso promovido por cientos de ciudadanos que quisieron hacer valer sus derechos políticos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TRIFE ni siquiera entro al estudio y los desecho de plano.

Sin duda estaremos todos de acuerdo que esto no puede volver a suceder al menos en nuestro estado, los actores políticos tenemos la altísima responsabilidad de garantizar que se cumpla la ley, y para evitar futuras determinaciones falaces. El actual Honorable Congreso de Veracruz, debe adicionar o reformar los artículos relativos que tienen que ver con el principio de representación proporcional tanto para diputados como para regidores, lo de menos será el criterio que se debe seguir para dar garantía de participación a todas las expresiones política por más pequeñas que estas sean, lo importante es la claridad con que se debe dejar esta forma de representación tanto en la Constitución como en el Código, evitando a toda costa que Magistrados tanto estatales como federales se atribuyan la responsabilidad de decidir sobre lo legislado por la mayoría de representantes populares como son los diputados y mucho menos que cambien de un plumazo la voluntad popular.

4.7. Necesidad de reforma.

La legislatura local en su tamaño actual no es un órgano legislativo eficiente, no permite el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo de comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios a la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la nación requiere con

urgencia. Además, genera costos que, aun cuando no son lo más importante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.

El exceso de legisladores ya está generando más inconvenientes que beneficios porque se integran mayorías formadas de minorías sin cohesión. El exceso de cantidad ya está afectando la calidad. Esta integración está comenzando a generar renovaciones poco sustanciales de los marcos jurídicos y bloqueos a las grandes transformaciones jurídicas que requieren con urgencia las políticas de gobierno para un Estado que ya no puede esperar demasiado tiempo en la atención eficaz de sus grandes demandas de orden político, económico y social.

La sobre representación que aqueja a nuestro Poder Legislativo dentro del Estado de Veracruz ha influido en la poca productividad por la falta de consenso en la toma de decisiones en la legislatura local.

Actualmente no ha beneficiado en nada al pueblo veracruzano contar con una representación tan numerosa, 50 diputados, la impresión de la ciudadanía es que se tiene un poder legislativo exageradamente numeroso y nada productivo.

Resulta conveniente que se depure la vida democrática en los partidos políticos, a efecto de que la representación directa en un sentido popular y democrático de cada partido sea la que determine quienes deben integrar esa lista.

Una reducción del máximo de diputados por partido permitiría una congruente representación, evitando que los partidos más importantes sobrepasen por mucho los intereses de las mayorías; es decir, debe privilegiarse el voto de las minorías a través de un mecanismo para inhibir la sobrerrepresentación.

De aprobarse esta iniciativa los partidos políticos serían, más selectivos en sus listas de candidatos plurinominales para ocupar algún escaño dentro de la legislatura local, lo cual servirá para elevar el nivel de debate, y alcanzar un mayor número de acuerdos.

En el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, actualmente cuenta con treinta distritos electorales, los cuales tienen por objeto determinar el número y ámbito espacial de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales y de la circunscripción plurinominal del Estado.

Si bien, hemos comentado con anterioridad que los diputados plurinominales al ser elegidos por representación proporcional, en pocas palabras, elegidos directamente por el partido político el cual integran, con la única finalidad de representar a los sectores desprotegidos de la nación, conscientes sobre que en la práctica dichos legisladores muestran cierta preferencia a los ideales o necesidades del partido político que a las necesidades del pueblo o los sectores minoritarios. Es por ello que los distritos electorales por citar un ejemplo el distrito electoral número XVIII del Estado de Veracruz que comprende veintiún municipios, es incongruente que los diputados al ser representantes del pueblo y velar por las necesidades de éste, puedan cubrir cada una de estas necesidades existiendo un distrito con demasiados municipios. Como ya sabemos los distritos electorales se dividen y conforman a un equivalente de los ciudadanos que lo habitan, pero es algo ilógico que los diputados puedan satisfacer y llegar a ponerse de acuerdo en la toma de decisiones, ya que los municipios que conforma tal distrito son los más marginados dentro del Estado.

Esta es una prueba más de la falta de eficacia de los diputados siendo representantes de la sociedad veracruzana, aplicando tal reducción se podrían llevar a cabo una mejor distribución de ideas y con la eliminación de los salarios de los diputados integrarlos a programas que beneficien a la sociedad veracruzana.

Es importante tener un número reducido de diputados para obtener un mayor control en su desempeño y así contribuir al orden en las sesiones y asistencia de todos ellos.

Es de interés público tener un presupuesto económico menor para la legislatura local, con la referida disminución, se liberará una gran cantidad de dinero que se puede destinar para otros fines.

La propuesta motivara a conocer mejor a los representantes del pueblo y que se sientan más comprometidos con su encargo, ya que siendo menos diputados, se favorecerá para un conocimiento más personal del trabajo de cada uno de ellos y para que estén a la vista de todos los ciudadanos sus decisiones.

El descontrol de varios de sus miembros en las sesiones, en donde se arman bullicios a la hora de tomar decisiones, que paralizan y entorpecen la labor legislativa, debido a la mezcla de pasiones e injerencias partidistas que usan la presión por medio de sus grandes bloques y no por medio de la razón, escudándose con esta gran masa de diputados, sin tomar en cuenta que son representantes populares: lo que equivale a velar por las necesidades del pueblo y no partidistas, las que se concentran en beneficios limitados a las necesidades de sus partidos convirtiendo nuestra Democracia en una Partidocracia; también este descontrol se refleja en la inasistencia o falta de atención de sus miembros que pasa inadvertida por la gran concurrencia que se encuentra reunida, que trae como consecuencia desconfianza y desinterés en la labor parlamentaria por parte de los ciudadanos, reflejada en el ausentismo electoral; todo lo anterior pone en evidencia la organización interna y calidad política de ellos.

Es imposible que la ciudadanía sepa quiénes son sus representantes y como están actuando en la Cámara, debido a su gran cantidad de integrantes, ya que no se puede analizar el trabajo personalizado de cada uno de los diputados, que debe de ir encaminado hacia la satisfacción popular y no personal, situación que conlleva a que los ciudadanos voten por los partidos y no por sus representantes, sin analizar los electores, el trabajo individual, pasado o futuro, en la carrera política de cada uno de los votados.

4.8. Consecuencias del cambio.

Logrando tal reforma se lograra tener una reducción de los intereses políticos ya que sería de gran relevancia saber cuáles son los principales problemas legislativos. Siendo la reducción de los intereses políticos para nosotros una de las principales ventajas que obtendríamos de acabar con los diputados plurinominales, ya que estos constituyen un freno en la construcción de acuerdos por los intereses políticos los cuales siempre han sido perjudiciales para el país.

Los diputados electos por representación proporcional distan mucho de ser representantes de la voluntad general de los grupos minoritarios, consideremos que simplemente al llevarse a cabo una elección de un candidato a ocupar un puesto legislativo, mediante un proceso matemático de listas cerradas sin nada más importante que la idea de tener otro integrante del partido dentro del congreso de la unión ha despertado los intereses políticos.

Solamente con la forma de ser electos los diputados plurinominales podemos encontrar este tipo de intereses. La elección provoca la lealtad al partido en los políticos. Es importante aclarar que no consideramos malo la lealtad política en su totalidad, siempre y cuando esta no se interponga en las ideologías positivas o en la construcción de acuerdos en favor del país, la consideramos negativa para México, cuando solamente por cumplirse estos intereses se está dejando atrás lo más importante y la verdadera finalidad de la cámara de diputados, que es representar a los integrantes de nación. Por lo tanto la eliminación de estos intereses políticos junto con los diputados plurinominales va de la mano, siendo para nosotros una ventaja legislativa muy importante a favor de la vida legislativa del país.

También se tendría una mayor agilidad en los procesos legislativos, pues con la reducción de los intereses partidistas, se tendría sin lugar a dudas una agilidad en los procesos legislativos, problema en el cual nuestro sistema legislativo tiende a recaer. De tal manera que se retrasa la aprobación de leyes y reformas que solamente se han entregado como iniciativa a favor de la sociedad mexicana. En

este trabajo se pretende dar a explicar que los intereses políticos han afectado directamente en una parte a la vida legislativa del país. Por lo tanto al ir de la mano la eliminación de los diputados plurinominales junto con los intereses partidistas, aunque no en su totalidad, la agilidad legislativa de nuestros diputados incrementaría exponencialmente.

En cuanto a las ventajas sociales en el rango social son diversas las aportaciones positivas que nos dejaría dicha reducción de legisladores plurinominales.

Por un lado tendríamos una representación del pueblo veracruzano dentro de la legislatura local, es decir, la representación del pueblo veracruzano en el poder legislativo estaría mejor distribuida y se atendería por consecuencia a los problemas de la población así como sus sectores minoritarios con mayor eficacia por parte del legislador. Por otro lado consideremos que se crearía un proceso electoral, entre los mismos candidatos, más equitativo. De tal manera que todos los candidatos deberán ser aprobados directamente por el voto mayoritario relativo de la población y distrito el cual lo elija como su representante en la legislatura local, el pueblo ante el cual el candidato electo deberá rendir cuentas directamente y pasar por ciertas pruebas que el pueblo mexicano exige consciente o inconscientemente al candidato aspirante de un puesto dentro de la legislatura local.

Como podemos apreciar estos beneficios sociales no solo afectan a la población si no también directamente a los candidatos políticos, ya que se está proponiendo un sistema lo más equitativo posible.

Una más de las consecuencias del cambio, sería una mayor gobernabilidad del pueblo veracruzano al consumarse la reducción de los diputados plurinominales dentro de la legislatura local del Estado de Veracruz. Siendo la gobernabilidad un asunto de gran importancia para la buena toma de decisiones, ya que siguiendo el principio de a menor representación mayor gobernabilidad. Debe considerarse como una solución a la falta de acuerdos y malas reformas logradas en los últimos años. Por lo tanto creándose una mayor gobernabilidad el sistema legislativo podría

avanzar con reformas verdaderamente capaces de mejorar la vida de los veracruzanos.

4.9.- Legislación actual con reforma.

Es en este apartado de mi trabajo de investigación es donde hago referencia a la esencia de ésta tesis, la reducción de los diputados plurinominales dentro de la legislatura local sería un gran avance para el pueblo veracruzano, ya que se obtendría una gama de beneficios para la sociedad en conjunto.

Es de vital importancia para este trabajo de tesis, la realización de diversas reformas a preceptos jurídicos a saber:

Referentemente al artículo 21 de nuestra Constitución local, actualmente en nuestra legislación establece lo siguiente:

“...Artículo 21. El Congreso del Estado se integrará por 50 diputados y diputadas bajo el principio de paridad de los cuales treinta se elegirán por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinomial que se constituya en el territorio del Estado.- La ley desarrollará la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de Representación Proporcional con base en lo previsto en este artículo. Para la modificación del número de distritos electorales uninominales, se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.- Sólo los partidos que alcancen por lo menos el 3 por ciento del total de la votación válida emitida para las listas, tendrán derecho a participar en la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre inmediato posterior a las elecciones. Los diputados, podrán ser electos hasta por cuatro años consecutivos.

La postulación para la reelección, solo podrá ser realizada por el partido que hizo la postulación previa...”⁷⁴.

Es de gran importancia hacer la reforma en el párrafo III y el IV y derogar por completo el último párrafo del artículo 21, que prevé la reelección hasta en cuatro periodos, puesto que genera cierta deficiencia para la sociedad veracruzana, debemos de analizar mejor esta situación, porque en la actualidad existen diputados plurinominales que se han reelegido, ocasionando que algunas ideas o propuestas se queden rezagadas por la falta de renovación de las mismas, algunos diputados se quedan estancados en cuanto a sus propuestas e iniciativas, teniendo como referencia que en la actualidad dentro del Estado no se ha generado cierto desarrollo para la sociedad; siendo también uno de los obstáculos de la reelección que no dan oportunidad a nuevos posibles candidatos para poder participar y desempeñar cierto puesto, no teniendo la oportunidad de que expongan una diversidad de ideas que para todo aquel que aspire a cierto cargo tenga la libertad de llevarlo a cabo. Considero, como una propuesta lógica y a consecuencia de las consideraciones y múltiples factores sociales, políticos y legislativos, que el artículo 21 de nuestra Constitución local con la presente reforma, establecería lo siguiente:

Artículo 21. El Congreso del Estado se integrará por 40 diputados y diputadas bajo el principio de paridad, los cuales se elegirán en un 75% por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y un 25% por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinomial que se constituya en el territorio del Estado.

La ley establecerá la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional. Para la modificación del número de distritos electorales uninominales, se atenderá lo establecido por esta Constitución y la ley.

⁷⁴ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019

El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años y se instalará el día 5 de noviembre inmediato posterior a las elecciones. *Los diputados y sus respectivos suplentes que hayan estado en ejercicio no podrán ser reelegidos en ningún periodo.*

El Congreso del Estado se integrará con un total de 40 diputados consistentes por el principio de mayoría relativa equivalente a un 75% basado en el número total que obtengan cada uno de los partidos y por el principio de representación proporcional equivalente a un 25% basado en las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

Haciendo también referencia a la integración de la Legislatura Local el artículo 10 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave actualmente establece lo siguiente:

“...Artículo 13. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, y se integrará de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado.- Los diputados al Congreso del Estado podrán ser elegidos hasta por cuatro periodos de manera consecutiva...”⁷⁵.

Es trascendental realizar la reforma en el presente artículo para que haya concordancia con la eventual reforma al artículo 21 de la Constitución del Estado de Veracruz. Además, para que exista una adecuada y exacta representación de cada uno de los diputados dentro de la Legislatura Local, ya sea por mayoría relativa o Representación Proporcional se debe establecer un principio el cual se base en el total de votos que obtenga cada partido, éste será igual al resultado de número de diputados, incluyendo los dos principios mayoría relativa y representación proporcional.

⁷⁵ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODELECRAL310609.pdf>

Es así como se llegaría a obtener una estructura más democrática de la legislatura local favoreciendo al pueblo veracruzano y teniendo la participación e inclusión de los todos los partidos que obtengan cierto porcentaje del número total de votos el cual se basará teniendo en cuenta el número de distritos electorales existentes dentro del Estado, reduciendo el número total de diputados con el que cuenta la legislatura local.

Es mi propuesta, derivada del presente análisis, que el artículo 13 del código electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de reformarse establezca lo siguiente:

Artículo 13. Artículo 13. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, y se integrará de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado.- Los diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato.

El Congreso del Estado se integra por 40 diputados, electos por el principio de mayoría relativa, en los distritos electorales uninominales y por el principio de representación proporcional, en los términos del artículo 21 de la Constitución del Estado de Veracruz, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

El artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave actualmente establece lo siguiente:

“...Artículo 17. Los diputados, tendrán los derechos y obligaciones siguientes:- I. Asistir y, en su caso, votar en las Sesiones del Congreso, de la Diputación Permanente o de las Comisiones legislativas de que formen parte;- II. Asistir, con voz pero sin voto, a las Sesiones de la Diputación Permanente, de las Comisiones Legislativas o de las Juntas, cuando no formen parte de las mismas;- III. Gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo y en ningún tiempo podrán ser reconvenidos por ellas, aún después de haber cesado en su mandato;- IV. Sólo podrán ser procesados por delitos del orden común

cometidos durante el ejercicio de su cargo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa;- V. Recibirán una dieta mensual y las demás percepciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones legislativas, de control, de representación y de gestoría, de conformidad con las disposiciones presupuestales aplicables;- VI. Organizarse internamente en Grupos Legislativos, conforme a lo dispuesto por esta ley;- VII. Guardar reserva sobre los asuntos que se traten en sesiones privadas;- VIII. Presentar su declaración de situación patrimonial, en términos de la ley de la materia;- IX. Rendir, en su distrito electoral, un informe anual de las funciones a que hace referencia la fracción V de este artículo, y entregar un ejemplar del mismo al Congreso. Para el caso de los electos por el principio de Representación Proporcional, deberán entregar su informe al Congreso y hacerlo del conocimiento público a través del órgano de difusión del Congreso;- X. Serán responsables, de conformidad con los supuestos y consecuencias que señale la Constitución Política del Estado y las leyes aplicables, por:- a) Las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones; y- b) Los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho; Para los efectos de lo dispuesto en el Título Quinto de la Constitución Política del Estado, no se requerirá declaración de procedencia cuando los diputados se encuentren separados de su cargo o tengan el carácter de suplentes. Tampoco se requerirá dicha declaración para la ejecución de mandamientos judiciales derivados de juicios del orden civil;- XI. Serán sancionados por el Presidente de la Mesa Directiva con el descuento proporcional de la dieta mensual que les corresponda, cuando sin causa justificada o permiso del Presidente incurran en inasistencia u ocasionen la falta de quórum para sesionar;- XII. Cuando falten a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o permiso del Presidente del Congreso, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el período siguiente, llamándose de inmediato a los suplentes;- XIII. No podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente; pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones. No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia. La

infracción de ésta disposición será castigada con la pérdida del cargo de Diputado; y- XIV. Las demás que señalen la Constitución Política del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado...⁷⁶.

Una más de las causas importantes es que presenta un gasto económicamente excesivo el que diputados plurinominales se encuentren dentro de la Legislatura Local, puesto que algunos no cumplen con el total de asistencias cuando se presentan sesiones en la Legislaturas, haciendo que su trabajo y responsabilidad con el pueblo veracruzano sea ineficiente. Por otra parte los diputados siguen percibiendo su salario sin contribuir en una mejora para la sociedad, pudiendo utilizar ese salario que perciben ellos en programas para generar una de las necesidades más básicas para todo el Estado, como lo es salud y educación para todos.

Esta reforma al presente artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz en su fracción V y dejar sin efecto la fracción III es un tema de vital importancia porque referente a la fracción III, actualmente existe una fuerte exigencia al derecho de libre expresión esto obviamente se debe de hacer con el debido respeto sin afectar a terceros y viniendo de los servidores públicos estos deben de ser más cuidadosos en los comentarios que hagan y no por tener cierto privilegio al haber cometido delitos del orden común durante su mandato, no les da el pleno derecho a que gocen de inmunidad por las opiniones que manifiesten; es también hacer efectiva la reforma al artículo V para que su dieta mensual que perciben más prestaciones aplicando la reducción de los diez diputados por el principio de representación proporcional se destine a sectores de la población menos desfavorecidos, como es el caso de algunos poblados del Estado que no cuentan con servicios de primera necesidad, pues algunas personas tienen que recorrer varios kilómetros para poder obtener estos beneficios; definitivamente para que un Estado mejore en todos los aspectos se debe de cubrir primeramente para todos los ciudadanos estos indispensables servicios, para que un futuro el Estado se pueda desarrollar en otros aspectos.

⁷⁶ <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEGISVO181111.pdf>

También es importante señalar que si se aplica la reducción de diputados plurinominales dentro de nuestra legislatura, ese dinero se destine en contribución para gestionar cada uno de los distritos que conforman el Estado de Veracruz, ya que es un beneficio que afecta a toda la sociedad veracruzana, obteniendo un rápido desarrollo para el Estado y así cubrir en su totalidad con las necesidades básicas, para en un futuro continuar con el crecimiento económico y social que cada país de primer mundo requiere; que mejor que nuestra Entidad sea propulsor y sirva de ejemplo al resto del país para que se aplique en cada una de las Entidades Federativas.

El artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo con la reforma que propongo, consecuencia del presente estudio, establecería lo siguiente:

“...Artículo 17. Los diputados, tendrán los derechos y obligaciones siguientes:- I. Asistir y, en su caso, votar en las Sesiones del Congreso, de la Diputación Permanente o de las Comisiones legislativas de que formen parte;- II. Asistir, con voz pero sin voto, a las Sesiones de la Diputación Permanente, de las Comisiones Legislativas o de las Juntas, cuando no formen parte de las mismas;- III. Sólo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el ejercicio de su cargo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa;- IV. Recibirán una dieta mensual y las demás percepciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones legislativas, de control, de representación y de gestoría, de conformidad con las disposiciones presupuestales aplicables, siendo estas siempre a beneficio de la sociedad veracruzana;- V. Organizarse internamente en Grupos Legislativos, conforme a lo dispuesto por esta ley;- VI. Guardar reserva sobre los asuntos que se traten en sesiones privadas;- VII. Presentar su declaración de situación patrimonial, en términos de la ley de la materia;- VIII. Rendir, en su distrito electoral, un informe anual de las funciones a que hace referencia la fracción V de este artículo, y entregar un ejemplar del mismo al Congreso. Para el caso de los electos por el principio de representación proporcional, deberán entregar su informe al Congreso y hacerlo del conocimiento

público a través del órgano de difusión del Congreso;- IX. Serán responsables, de conformidad con los supuestos y consecuencias que señale la Constitución Política del Estado y las leyes aplicables, por:- a) Las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones; y- b) Los actos u omisiones que conforme a la ley afecten a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho; Para los efectos de lo dispuesto en el Título Quinto de la Constitución Política del Estado, no se requerirá declaración de procedencia cuando los Diputados se encuentren separados de su cargo o tengan el carácter de suplentes. Tampoco se requerirá dicha declaración para la ejecución de mandamientos judiciales derivados de juicios del orden civil;- X. Serán sancionados por el Presidente de la Mesa Directiva con el descuento proporcional de la dieta mensual que les corresponda, cuando sin causa justificada o permiso del Presidente incurran en inasistencia u ocasionen la falta de quórum para sesionar;- XI. Cuando falten a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o permiso del Presidente del Congreso, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el período siguiente, llamándose de inmediato a los suplentes;- XII. No podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente; pero concedida la licencia, cesarán definitivamente en sus funciones. No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia. La infracción de ésta disposición será castigada con la pérdida del cargo de Diputado; y- XIII. Las demás que señalen la Constitución Política del Estado, esta ley, la normatividad interior del Congreso y las leyes del Estado”.

El artículo 22 de la Constitución Local actualmente establece lo siguiente

“...Artículo 22. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente. En ambos casos se requiere:- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;- II. Saber leer y escribir y;- III. Residir en el distrito que corresponda o en la circunscripción del Estado, por lo menos tres años antes del día de la elección...”⁷⁷.

⁷⁷ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019. p. 21.

Con la reforma que presento al artículo 22 de la Constitución Local establecería lo siguiente:

“...Artículo 22. Por cada diputado propietario se elegirá a un suplente. En ambos casos se requiere: I. Ser veracruzano y haber residido en el distrito que corresponda o en la circunscripción del Estado por lo menos tres años antes al día de la elección; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos; II. Saber leer y escribir y; III. Tener, cuando menos, veintisiete años cumplidos al día de la elección; *IV. Poseer, al día de las elecciones, grado de escolaridad con título de Licenciatura expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, con experiencia profesional o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso*”

Como ya lo había mencionado los requisitos que se le piden a los diputados son muy escasos y poco eficientes para que desempeñen un trabajo de calidad, es por ello que presento la siguiente reforma al artículo 22 de la Constitución Local en su totalidad, ya que con esta reforma se lograría que todos aquellos candidatos que aspiran al cargo de diputados y suplentes de los mismos cuenten con los conocimientos requeridos, experiencia en su ejercicio profesional y demás requisitos que menciono para que aquellas personas que representan los intereses de los ciudadanos veracruzanos lo hagan de una manera responsable y con una mayor conciencia en que es lo que nos beneficia al Estado para obtener un mayor desarrollo y cubrir cada una de las necesidades que demanda el pueblo veracruzano.

Para terminar pero no menos importante, es necesario que existan un mayor número de requisitos para ocupar el cargo de diputados dentro de la legislatura local, ya que no se trata de restringir a la sociedad veracruzana que cualquiera pueda ocupar cierto cargo, sino de que los diputados son los representantes del

pueblo, estos deben de tener la responsabilidad y preparación que este cargo representa, para que puedan hacer un trabajo de calidad y con conocimientos sobre lo que están actuando.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Congreso local se conforma por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, el cual se integrará por treinta diputados electos por medio del escrutinio uninominal o mayoría relativa llamados (diputados uninominales), en cada uno de los distritos electorales uninominales; y por veinte diputados electos por el principio de representación proporcional llamados (diputados plurinominales), conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

SEGUNDA.- Los diputados plurinominales tienen como finalidad representar al partido, siendo esta, una forma más de expresar la democracia dentro de los partidos.

TERCERA.- La creación de los diputados en el año 1963, fue una simple estrategia política para repartir puestos por el partido líder de la época.

CUARTA.- La problemática que presentan hoy en día los diputados plurinominales dentro del Estado de Veracruz, es que el sistema mixto en un contexto ideal puede equilibrar las fuerzas políticas; sin embargo, los de Representación Proporcional, distan en muchos casos, de ser representantes populares y atienden a intereses particulares en lugar del interés común; esto sin lugar a dudas, hace necesaria e inaplazable reestructurar el Congreso del Estado y reducir los diputados plurinominales.

QUINTA.- Es importante tener un número reducido de diputados para obtener un mayor control en su desempeño y así contribuir al orden en las sesiones y asistencia de todos ellos; por otra parte, es de interés público tener un presupuesto económico menor para la Cámara de diputados, con la referida disminución, se liberará una gran cantidad de dinero que se puede destinar para fines sociales.

SEXTA.- Que el salario resultante de la reducción de los diputados plurinominales se integre a la gestión de los distritos electorales que tienen a su cargo el total de diputados para generar un crecimiento económico y social, cubriendo las necesidades más básicas como lo es salud y educación.

SÉPTIMA.- Que los requisitos para ser diputados sean el de contar con una edad mínima, un grado de escolaridad concluido y certificado por una institución acreditada y con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, con experiencia profesional o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso.

BIBLIOGRAFÍA.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, Edit. Oxford, México, 2018, p. 166.

ARISTÓTELES, *La Política*, 21ª edición, Edit. Gernika, México, 2016, p. 20.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 1148.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*, Edit. Oxford, México, 2015, p. 104.

BODIN, Jean. *Los Seis Libros de la de República*, Edit. Tecnos, París, 2016, p. 17.

BONNARD, Roger. *El derecho y el Estado en la Doctrina Nacional-Socialista*, Edit. Wandervogel, España, 2015, p. 24.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 2016, p. 619.

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Tomo III, artículos 50-93, IJ-UNAM, Edit. Porrúa, México, 2016, p. 19.

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Pedagógica Iberoamericana, México, 2015, p.75.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral*, Edal Ediciones, México, 2017, p. 36.

ENGELS, Friedrich. *El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado*, Edit. Ediciones Gandhi, México, 2015, p.p.45, 46.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Edit. Esfinge, México, 2018, p. 25.

GAMBOA, Claudia y VALDÉS, Sandra (2007); Reducción en el número de Legisladores Federales [En línea], Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior de la Cámara de Diputados, México.

GUMPLOWICZ, Luis. *Derecho Político Filosófico*, Edit. Libros el Trovador, España, 2016, p. 42.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 21.

JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2017, p. p. 66, 67.

LENIN, V.I. *Sobre el Estado*, Edit. Grijalbo, México, 2018, p.23.

OPPENHEIMER, Franz. *El Estado*, Edit. Consortium Book Sales, Alemania, 2017, p. 65.

ROUSSEAU JEAN-JACQUES *Discurso Sobre el Origen y los Fundamentos de la Desigualdad entre los Hombres y otros escritos*, Edit. Tecnos, España, 2016, p.65

El Contrato Social, Edit. Ediciones Libuk, México, 2018, p.75.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 2019, p. 98.

WEBER, Max. *Sociología del Poder: Los Tipos de Dominación*, Edit. Alianza Editorial, España, 2017, p. 32.

LEGISGRAFÍA.

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Edit. Anaya, México, 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Alfaro, México, 2018.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edit. Berbera Editores, México, 2014

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

LINKOGRAFÍA

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

<http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>

Fecha de consulta el día 10 de agosto del año 2019.

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Fecha de consulta el día 14 de octubre del año 2019.

<http://www.legisver.gob.mx/> Fecha de consulta 3 de noviembre de 2019

http://es.wikipedia.org/wiki/Representaci%C3%B3n_proporcional

Fecha de consulta el día 12 de mayo del año 2019.

http://es.wikipedia.org/wiki/Escrutinio_uninominal_mayoritario

Fecha de consulta el día 13 de julio del año 2019.

Claudia Gamboa Montejano, 2015 pág. 52 Reducción en el número de Legisladores Federales [En línea], Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior de la Cámara de Diputados, México [Fecha de consulta 09 de octubre de 2017], Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

SOTA, Alejandra y HILL, Benjamín, 2016. La representación proporcional en el diseño institucional mexicano, Ensayo, en: <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/ensayo.htm>

OTRAS PUBLICACIONES

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo VI, q-z, Instituto de investigaciones jurídicas, Edit. Porrúa, México, 2019, p. p. 236, 237.

MADRAZO, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2015, p. 1149.

INTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) Dirección de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, *El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000*, México, 2015, p. 36.