

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Constitucional



TESIS DOCTORAL

El fortalecimiento de la cámara de diputados en México

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Rogelio Ramírez Soto

DIRECTOR:

Antonio de Cabo de la Vega

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5322944683

TE
336

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Programa: El Parlamento en una Democracia en
Transformación

TESIS DOCTORAL

EL FORTALECIMIENTO DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS EN MÉXICO

ROGELIO RAMÍREZ SOTO

Director: ANTONIO DE CABO DE LA VEGA

MADRID, 2005

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I.....	8
APUNTES SOBRE EL PARLAMENTO	8
1.- ALGUNOS ANTECEDENTES DEL SIGNIFICADO DE PARLAMENTO	9
<i>A. Apuntes sobre el origen y evolución de los Parlamentos</i>	<i>16</i>
<i>B. Problemas de los Parlamentos contemporáneos.....</i>	<i>25</i>
2.- ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.....	32
<i>A. Constituciones de 1814 y 1824.....</i>	<i>36</i>
<i>B. Constituciones de 1836 y 1857.....</i>	<i>39</i>
<i>C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.</i>	<i>45</i>
3.- ¿DEBILIDAD CONSTITUCIONAL Y FORTALEZA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO?.....	51
<i>A. La Constitución de 1917: simple enunciado de controles políticos y jurídicos.....</i>	<i>51</i>
<i>B. Aspectos constitucionales de las relaciones entre los poderes en México.</i>	<i>56</i>
<i>C. Las relaciones entre las cámaras y con el Ejecutivo.....</i>	<i>67</i>
<i>D. La falta de acuerdos políticos complica el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados en México.</i>	<i>74</i>
CAPÍTULO II	88
APUNTES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	88
1.- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES.	89
<i>A. La representación proporcional.....</i>	<i>93</i>
<i>B. Sistemas electorales mixtos.....</i>	<i>94</i>
<i>C. Perspectivas de la representación política</i>	<i>98</i>
C.1. Representación y complejidad.....	101
C.2. Representación, racionalidad y legitimidad	104
2.- BREVE REFERENCIA A LAS REFORMAS ELECTORALES MEXICANAS.	113
<i>A. La reforma electoral de 1963.....</i>	<i>115</i>
<i>B. La Reforma Política de 1977.....</i>	<i>122</i>
<i>C. Las reformas electorales de los noventa.</i>	<i>124</i>
3.- PERSISTENCIA DEL REVISIONISMO ELECTORAL EN MÉXICO	128
4.- EL SISTEMA JURÍDICO ELECTORAL VIGENTE, PRODUCTO DE LA DESCONFIANZA.....	139
CAPÍTULO III.....	152

¿INICIO O CRISIS DEL SISTEMA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO? 152

- 1.- DE LA FORTALEZA A LA DECADENCIA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO 153
 - A. *La gobernabilidad democrática en México* 158
 - B. *Distorsiones del sistema de la división de poderes* 167
 - C. *La no reelección de los integrantes del Poder Legislativo mexicano* 174
- 2.- LA NECESIDAD DE LA REIVINDICACIÓN DE LA POLÍTICA EN MÉXICO 182
 - A. *La democracia representativa* 184
 - B. *La apatía y el rechazo a la política* 189
 - C. *La importancia de la cultura política* 198
 - D. *La trascendencia de la democracia* 204
 - E. *El valor de la opinión pública* 212

CAPÍTULO IV 215

LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO

VIGENTES 215

- 1.- LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS 222
 - A. *La representación y los partidos políticos en la actualidad* 226
- 2.- SISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA Y EN MÉXICO 233
 - A. *La integración de la representación en el sistema español y en el Poder Legislativo mexicano* 243
 - B. *Integración de la Cámara de Diputados en México* 251
- 3.- PARTIDOS POLÍTICOS, SOCIEDAD CIVIL Y PARLAMENTO EN EL SISTEMA COMPARADO ESPAÑA-MÉXICO 259
 - A. *Cambios en la organización y estructura de los partidos* 261
 - B. *La participación de la sociedad civil en los partidos* 269
 - C. *Los grupos parlamentarios en la legislación nacional* 277

CAPÍTULO V 291

LOS ACTOS DE CONTROL EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL Y EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO 291

- 1.- LOS ACTOS DE CONTROL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 292
 - A. *Mecanismos de control parlamentario y político del Ejecutivo Federal* 296
- 2.- LOS ACTOS DE CONTROL EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL 301
- 3.- ACTOS DE CONTROL COMUNES A LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL 309
 - A. *Participación de la mayoría y de la oposición en los actos de control* 323
 - B. *El control del Congreso mexicano sobre el Poder Ejecutivo Federal* 331
 - C. *La publicidad del acto legislativo* 344

CAPÍTULO VI	350
LAS REFORMAS NECESARIAS AL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL Y DE LOS ORDENAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO	350
1.- REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	351
<i>A. Establecimiento del sistema de representación proporcional para la elección de los diputados federales.....</i>	<i>357</i>
<i>B. Reelección inmediata de los diputados federales.....</i>	<i>370</i>
2.- REFORMAS AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	374
3.- ORDENAMIENTOS RELATIVOS A LAS INCOMPATIBILIDADES DE LOS LEGISLADORES EN ESPAÑA Y MÉXICO	387
4.- ACTUALIZACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	403
<i>A. Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General</i>	<i>405</i>
a) Reformas al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados	412
b) Períodos legislativos	418
c) Medidas para fortalecer a la Cámara de Diputados	421
d) Funcionamiento de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados.....	424
CONCLUSIONES.....	430
BIBLIOGRAFÍA	438

INTRODUCCIÓN

Los mexicanos de hoy estamos inmersos en un proceso de transición hacia la democracia. Después de décadas de esfuerzo permanente en busca de una vida mejor y más digna, estamos asistiendo a profundos cambios políticos, sociales, culturales y económicos en los que la democracia representa un factor preponderante al llevar implícito un cambio pacífico, ordenado e institucional.

En ocasiones, las características teóricas de las instituciones no responden plenamente a las necesidades de la población y, ante esas circunstancias, debemos plantear opciones que sean congruentes con la realidad y que de ser posible, se adelanten a ella. Es por eso, que quienes pretendemos estudiar al derecho, debemos correr el riesgo de plantear e imaginar nuevas figuras e instituciones, procedimientos y prácticas, que pongan a nuestro alcance normas que respondan mejor a las necesidades y demandas de nuestra sociedad.

No es tarea sencilla. Sin duda requiere del apoyo y orientación de expertos y analistas en ciencias políticas y en derecho constitucional; para lograrlo, nos serviremos de herramientas tan indispensables como la bibliografía y la consulta de diversos archivos, las cuales, en un principio nos han parecido las más asequibles.

En el presente trabajo de investigación, pretendemos aproximarnos -con el apoyo del derecho constitucional, parlamentario y electoral y desde la perspectiva del sistema político mexicano-, a diversos elementos que permitan un análisis de la Cámara de Diputados de México como institución representativa de la voluntad popular. Con ese propósito hemos dividido nuestra investigación en seis capítulos.

A lo largo del **Primer Capítulo** se pretende revisar -desde el enfoque del Derecho Parlamentario-, algunas opiniones y aspectos más relevantes en

torno a los antecedentes y al significado del Parlamento en general como institución internacionalmente reconocida. Igualmente, daremos un repaso a las normas de carácter legislativo que se plasmaron en las diversas constituciones mexicanas. En el **Capítulo Segundo**, haremos referencia al sistema electoral mexicano y sus diferentes modificaciones incluyendo las diversas reformas en materia político- electoral.

Pretendemos en el **Capítulo Tercero**, cuestionar si en México, el sistema de la división de poderes se encuentra en el inicio de una crisis o bien, ya está inmerso en ella. Con tal fin, nos detendremos en aspectos tales como la gobernabilidad democrática, la necesidad de la reivindicación de la política y la democracia representativa mexicana.

En el **Cuarto Capítulo**, además de detenernos en la participación de los partidos políticos, la sociedad civil y el parlamento en el sistema comparado México-España, se analizarán los sistemas de representación vigentes en estos países con el fin de establecer algunas coincidencias o divergencias entre ellos.

De igual forma en el **Capítulo Quinto**, nos proponemos señalar los actos de control en el sistema parlamentario español y en el sistema presidencial mexicano, partiendo del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los mecanismos de control parlamentario y político que el Poder Legislativo en México ejerce sobre el Jefe del Ejecutivo Federal.

El **Capítulo Sexto**, contiene diversas propuestas de reforma al sistema político-electoral y a los ordenamientos parlamentarios vigentes en México dentro de los cuales, se plantea el establecimiento únicamente del sistema de representación proporcional para la elección de hasta 450 diputados federales en treinta y dos circunscripciones plurinominales en que se dividiría el país, así como la posibilidad de la reelección inmediata de los representantes populares.

Este último Capítulo contendrá también, la actualización de los ordenamientos de carácter interno que regulan la institución parlamentaria y una proposición, que llama la atención sobre la necesidad de introducir reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados. Se intentará así, establecer con claridad la forma de integración de su órgano de gobierno, los periodos legislativos y el fortalecimiento del trabajo en comisiones para revalorar las tareas legislativas.

Finalmente, **las Conclusiones**, tienen el propósito de contribuir al enriquecimiento del debate político en México y por supuesto, son el objeto principal del presente trabajo. La meta es pues, el fortalecimiento de la vida democrática en México, coadyuvando la reivindicación de la política y dignificando la función de la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO I
APUNTES SOBRE EL PARLAMENTO

1.- Algunos antecedentes del significado de Parlamento

Partiendo de la acepción moderna del término "Parlamento", los órganos de representación popular dentro del Estado contemporáneo resultan de especial importancia. La acepción procede de la Inglaterra del siglo XIII cuando surgió con el fin de dar nombre a las dos Cámaras "representativas" que trataban de afirmar su poder frente al Rey Juan Sin Tierra. Por otro lado, idéntico término se utilizó también en la Francia prerrevolucionaria, pero para designar, en este caso, a determinados Tribunales de Justicia.¹

El Profesor *D. Pedro de Vega* afirma, que fue sin duda *Carl Schmitt* quien en su conocido ensayo sobre *La atmósfera espiritual de Parlamentarismo*, percibió con mayor agudeza ese sistema de equivalencias entre Parlamento y democracia. Añade, que como de todos es sabido, con penetración intelectual y con talento dignos de mejor causa, *Schmitt* aprovechó esas equivalencias para transformar política e ideológicamente su crítica al parlamentarismo en una crítica a la democracia y en una apologética indirecta de la dictadura a la que, expresa o tácitamente, siempre sirvió. Sin embargo, nuestro autor en comentario califica de rotunda e incontestable la definición que de parlamento hace *Schmitt*. El Parlamento es el órgano representativo por excelencia, el órgano deliberante por necesidad y el órgano público por exigencia de la lógica interna del sistema. De esta suerte, las categorías de representación, deliberación y publicidad sobre las que la concepción democrática liberal del mundo cimienta su estructura política legitimadora, serán las piezas sobre las que vertebrará su funcionamiento la institución parlamentaria.²

Enrique Álvarez Conde, afirma que, etimológicamente, "Parlamento" significa conversación y que en este sentido lo empleaban las reglas monásticas

¹ De Esteban, Jorge. En el prólogo a *Las minorías en la estructura parlamentaria* de Ángel J. Sánchez Navarro. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 19

² De Vega García, Pedro. "La función legitimadora del parlamento" en *Parlamento y opinión pública*, Francesc Pau Vall (coord.), Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1995, p. 230

para designar las conversaciones de los monjes después de la cena. Posteriormente, adquirió un significado más político, viniendo a denominar lo que hoy pudiéramos llamar "Conferencias internacionales" o contactos entre el Monarca y sus nobles (caso de Enrique III en Inglaterra) Todo ello, sin olvidar que en Francia durante el Antiguo Régimen, la expresión "Parlamento" no designa a las Asambleas representativas, sino a auténticos órganos judiciales.³

El principio "*there are not taxes without representation*" se convirtió en la razón de ser de las asambleas medievales. Inicialmente, éstas solamente se componían de dos estamentos, el del clero y el de la nobleza. Más tarde, y debido al auge económico adquirido por la incipiente burguesía comercial, ésta también fue llamada a formar parte de las mismas constituyendo un estamento separado. Recordemos en este sentido, la célebre reunión del Parlamento británico por *Simón de Monfort* en 1265.⁴

También es de interés citar la contribución que tuvo para el auge de determinadas doctrinas políticas, la formulación de la división de poderes de *Montesquieu*, quien al interpretar el modelo británico, hace más hincapié en equilibrio entre Parlamento y el Ejecutivo que en la primacía del segundo como si lo hace *Locke*⁵. De cualquier forma, a partir de este momento hay que tener en cuenta los dos modelos fundamentales, el británico y el continental para explicar la evolución de los parlamentos.

Nuestro estudio sobre la Cámara de Diputados en México, sin embargo, no profundizará en estos aspectos ya que a todo lo anterior contribuyen multitud de causas suficientemente analizadas por la doctrina. En la actualidad, hay que hablar de la crisis del Parlamento que afecta tanto a su composición y

³ Alvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Volumen II, Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1997, p. 40

⁴ *Ibidem*. p. 41

⁵ Locke, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza, 3ª Reimpresión, Madrid, 1998, p. 139. El autor afirma que "Como la forma de gobierno depende de dónde se deposite el poder supremo, que es el legislativo (pues es imposible concebir que un poder inferior prescriba lo que debe hacer otro superior, y no hay poder más alto que el de dictar leyes), el tipo de Estado dependerá de dónde se deposite el poder de legislar".

estructura, como a sus funciones. Ello hay que conectarlo con la crisis del concepto de representación que no responde ya a los postulados elaborados a raíz de la Revolución Francesa.

Creemos, al igual que *Manuel Aragón Reyes*, que esta crisis no debe ser considerada aisladamente sino dentro de la propia crisis del Estado moderno ya que, lo que se produce es una crisis de los parlamentos tradicionales del constitucionalismo clásico, sin que esto implique afirmar, que el Parlamento es una institución en crisis y por tanto, debería desaparecer. Y es que esta solución, propia de posturas antidemocráticas, llevaría a la conclusión de que al estar en crisis los parlamentos -expresión de soberanía popular-, lo estaría también el propio sistema democrático.⁶ Por ello, la defensa de los sistemas democráticos pasa hoy día, y especialmente en México, por el fortalecimiento de la Cámara de Diputados.

Los parlamentos continúan siendo, pese a la crisis del sistema representativo, los máximos representantes de la voluntad popular, es decir, que aunque las elecciones se han convertido en una auténtica ratificación popular de las candidaturas presentadas por los partidos políticos, (con algunas excepciones donde no existen listas cerradas y bloqueadas), los parlamentos son la institución democrática por excelencia, lo cual les convierte en el centro del proceso político y por tanto, desempeñan una función legitimadora del sistema.

La pérdida de sus caracteres de generalidad y universalidad, así como la intervención del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa y la importancia

⁶ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Madrid, 1995, p. 184. En este contexto, el autor afirma que hoy los agentes principales de la actividad de las Cámaras no son los parlamentarios individuales sino los partidos políticos. La disciplina de partidos y su proyección parlamentaria, la disciplina de grupo, hace muy difícil la remoción del Gobierno por la Cámara. Las votaciones parlamentarias están predeterminadas y, en consecuencia, la vieja idea (en que se sustentaba el parlamentarismo clásico) de la subordinación política del Gobierno al Parlamento está, en el presente, muy alejada de la realidad. Hasta tal punto que se ha dicho que hoy, en verdad, el Parlamento es el comité legislativo del Gobierno.

adquirida por la legislación delegada y la legislación de urgencia o extraordinaria, han supuesto una importante transformación del Poder Legislativo. Lo mismo podría decirse de sus funciones de carácter económico, tema este en el que los parlamentos carecen de toda iniciativa, limitándose a aprobar o rechazar los proyectos enviados por el Ejecutivo.⁷

En lo referente a sus funciones de control político, éstas han experimentado un cambio sustancial que trata de hacer compatibles los principios de estabilidad gubernamental y de control político, estableciéndose una serie de mecanismos que hacen inviable, o muy difícil, la exigencia de responsabilidad política del equipo gubernamental.

En esta línea de pensamiento, *Manzella* sostiene que el papel de los parlamentos modernos se mide no tanto con el parámetro de las competencias parlamentarias en sí mismas consideradas, cuanto mediante el grado de coordinación y de condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios presentan respecto a procedimientos y poderes exteriores al Parlamento.⁸

A lo anteriormente señalado, debemos agregar el fenómeno de la constitucionalización de los partidos políticos. En efecto, creemos que la presencia de los partidos políticos en el Congreso minan el principio del mandato representativo de sus miembros así como, el carácter auténticamente deliberante del mismo al convertirse las discusiones parlamentarias en auténticas ratificaciones de los acuerdos adoptados por los partidos, poniendo de esta forma en entredicho, su carácter de institución mediadora entre las diferentes fuerzas políticas.

Coincidimos con *Álvarez Conde*, en que los Parlamentos no son una simple institución simbólica desprovista de auténticas funciones decisoria, más

⁷ De Cabo, Carlos. *Sobre el Concepto de Ley*, Trotta, Madrid, 2000.

⁸ Manzella, Andrea. "Las Cortes en el sistema constitucional español", en el colectivo *La Constitución española de 1978*, Estudio sistemático. Madrid, 1994.

bien, han pasado de ser un órgano activo de la gestión estatal -función que en parte continúan cumpliendo- a ser fundamentalmente un órgano defensor del sistema democrático con base en la legitimidad que les otorga su naturaleza representativa. Y es que las crisis de los Parlamentos se han producido precisamente, cuando se ha intentado profundizar en el desarrollo del sistema democrático debido a las resistencias ofrecidas por la burguesía en el mantenimiento del poder político. Todo ello, sin olvidar su presencia en la dirección política del Estado que se materializa tanto en su participación en la composición de los demás órganos constitucionales, como en su función orientadora de la actividad gubernamental.⁹

En nuestro tiempo, resulta importante valorar el papel que desempeñan en los Parlamentos contemporáneos las mayorías y las minorías. En ese sentido, *Paloma Requejo* nos describe la trascendencia del principio de la mayoría, al sostener que en Grecia, en Roma, en el derecho canónico, en el derecho germánico o en la Escuela del derecho natural, el empleo de la regla mayoritaria se justificaba porque su resultado siempre era reconducible a la unidad, expresando la voluntad del órgano, la voluntad de Dios o la voluntad general y, que los motivos por los que los menos aceptaban esta ficción no pueden explicarse desde el derecho.¹⁰

Lo relevante ahora, será valorar si actualmente como en el pasado, la sumisión a la decisión de otros no repugna, ya que, al fin de cuentas, los otros eran como ellos y se distinguían más en los métodos que en los objetivos; por otra parte, la fórmula mayoritaria se consideraba la única operativa en vista de que la búsqueda de la unanimidad podía paralizar el proceso de toma de decisiones; y, en último término, porque la fuerza, juridificada o no, estaba de parte de la mayoría.

⁹ Alvarez Conde, Enrique. *op. cit.*, p. 43.

¹⁰ Requejo, Paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, p. 25.

Creemos oportuno anotar en nuestro trabajo, la referencia obligada de que a finales del siglo XVIII, las reglas que integraban el régimen interno del Parlamento inglés y, que regían el ejercicio de sus poderes, eran de gran antigüedad (producto de la costumbre), y jamás habían estado, ni lo están, contenidas globalmente en código escrito alguno.¹¹

En esa época, el abogado y político inglés *Jeremías Bentham*, exponente importante del *utilitarismo*, observa y analiza el comportamiento político de su país. Su pensamiento se refleja en su obra y se le considera como uno de los reformadores legales más efectivos. Consideraba como fin esencial de las leyes, alcanzar la felicidad pública la cual, implicaba el bienestar de la mayoría de las personas; probablemente estos desgloses de *Bentham* lo conducen a omitir en sus tratados, consideraciones específicas respecto a los grupos minoritarios integrantes del Parlamento.

Decía *Bentham*, que para lograr la efectividad de las leyes, éstas debían ser conocidas y comprendidas por sus destinatarios, motivo por el cual, gran parte de su trabajo consistió en elaborar códigos escritos y cuerpos legales sistematizados y accesibles, por lo que se le señala como uno de los más importantes precursores de la codificación.¹²

Con la ampliación de sus primeros escritos, *Bentham* crea la obra llamada "*An essay on political tactics*", que de manera más extensa y detallada, abunda sobre los aspectos del Parlamento Inglés. Fue publicada por primera vez en francés, por *Dumont*, en el año 1816 y rápidamente traducida a varios idiomas, entre ellos al nuestro.¹³

¹¹ Maculay Trevelyan, George. *Historia Política de Inglaterra*, F.C.E., México D.F., 1986.

¹² Zapatero, Virgilio. Edición y estudio preliminar, Traducción de Cristina Pabón. *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Jeremy Bentham, Clásicos Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004. En la página LV y ss., aborda con amplitud lo que denomina "La era de Bentham"

¹³ Bentham, Jeremias. *Tácticas de las Asambleas Legislativas*, Madrid, 1834.

Sin embargo, es importante la referencia de la traducción mexicana hecha "Por un ciudadano del Estado Libre y Soberano de Xalisco", fechada en la Ciudad de Guadalajara en el año de 1823, y cuya edición de *Urbano San Román* la define así: "*Esta es una obra que trata de formar y dirigir los congresos, cuya lectura es un deber de los ciudadanos de la afligida y llorosa Anáhuac*".¹⁴

La historia constitucional mexicana, muestra que nuestros códigos políticos invariablemente han establecido la normativa que rige al Poder Legislativo nacional. Algunos, han sido producto de la insurgencia de corte federal, centralista liberal, conservador o revolucionario; pero todos -mostrando gran similitud y reflejando las necesidades y orientaciones comunes de los Parlamentos- han sido receptores de estos preceptos al margen de la filiación política del texto que les contiene. Estamos de acuerdo con el constitucionalista *Elisur Arteaga*, cuando señala que en el sistema constitucional mexicano, existe un poder legislativo genérico y abstracto que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo poder ni podría serlo; ese poder en general, comprende todas las manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por mandamiento constitucional.¹⁵

Las referencias que haremos a continuación, no son todas las que contienen alguna mención sobre esta materia; son las que de forma regular aparecen en las constituciones que se citan. Existen otros textos, que si bien fueron solo proyectos, nutrieron, o por lo menos influenciaron, a los que nos referiremos en esta materia y, que por la naturaleza del presente trabajo, no los referiremos.

Debemos señalar finalmente, que las normas relativas a la organización y funcionamiento del Parlamento en las constituciones de México, son usuales y

¹⁴ Bentham, Jeremias. *Táctica de los Congresos Legislativos*, Imprenta de Urbano San Román, Guadalajara, México, 1823.

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, OXFORD, University Press, México, D.F., 2001, p. 116.

que, con relación a otros países, nuestra Constitución vigente (1917), las establece con precisión. Analizaremos primero, entre otros aspectos y desde la perspectiva del Derecho Constitucional, la forma de integración y la organización interna del Poder Legislativo mexicano, particularizando en lo relativo a la Cámara de Diputados.

A. Apuntes sobre el origen y evolución de los Parlamentos

Coincidimos con el modelo que del Parlamento liberal presenta *Enrique Guerrero* y del que, para efecto de clarificar el presente trabajo, nos ha parecido oportuno señalar sus principales elementos.¹⁶

El moderno Parlamento liberal posee las siguientes características:

La representación refleja la voluntad de individuos jurídicamente iguales entre sí, y no la de sectores o estamentos diferenciados del cuerpo político. Ciertamente es, que inicialmente, pocos tenían reconocido el derecho a la participación efectiva en los procesos electivos; de ahí el concepto de *sufragio censitario* según el cual, solo podían votar aquellos que figuraban en un censo de propietarios lo que los hacía poseedores de los mismos derechos.

Se trata de un órgano permanente, que discute o decide con continuidad, no estando limitado a abordar sólo algún o algunos asuntos concretos para los que ha sido específicamente constituido.

Tiene capacidad de autoconvocatoria, sin necesidad de la autorización o participación de ningún otro órgano o poder externo. Es pluralista, no sólo por la distribución de la representación, sino como una consecuencia de la autonomía de los representantes. Deja de ser un mero órgano antagonista, de

¹⁶ Guerrero Salom, Enrique. *El Parlamento: qué es, cómo funciona, qué hace*. Ciencias Políticas, Editorial Síntesis, España, 2004. pp. 20 y ss.

limitación o control de otro poder -el del Monarca-, para pasar a ser un órgano protagonista, proactivo, con iniciativa y proyecto político propio.

Así, del Parlamento-ícono por excelencia, el británico, se dice que la hipotética "edad de oro" en la que el legislativo gobernaba realmente el país es, en gran medida, un invento, pues el gobierno parlamentario entendido como un "gobierno dependiente de mayorías parlamentarias, incontroladas, críticas, cambiantes e inciertas", ha sido la excepción y no la regla, y se habría extendido como mucho entre 1832 y 1867, pues antes el apoyo y la dependencia del Gobierno era respecto del Rey y después lo será respecto del partido mayoritario, concluye nuestro autor en comentario y en ello estamos de acuerdo.

No obstante lo anterior, las fórmulas doctrinales como la división de poderes, las atribuciones de cada uno a órganos distintos, la hegemonía simbólica del legislativo, así como la dependencia formal del Gobierno, se han mantenido relativamente invariables desde hace siglo y medio, y aunque los textos constitucionales las sigan reflejando sustancialmente en los mismos términos, lo cierto es que ha cambiado, y mucho, la dinámica del sistema político. Se ha mantenido en gran medida su anatomía, su estructura básica, pero se ha alterado profundamente su funcionamiento real. En las democracias parlamentarias contemporáneas se ha producido, primero de hecho, y después también en la norma, un progresivo fortalecimiento del Gobierno o del Poder Ejecutivo por comparación al Parlamento, al haber acumulado, el primero, innumerables funciones por naturaleza propias de otros poderes, como lo señalaremos más adelante.

De igual forma, debemos resaltar la importancia del órgano representativo y su alcance político en nuestro tiempo. En efecto, el Parlamento es capaz de manifestar la pluralidad de opciones e intereses y la diversidad de la sociedad al representarla en su conjunto. El Gobierno por su parte, surge de la mayoría, aunque decida por y para la totalidad. El Parlamento pues, es *representativo*, tanto porque es una expresión sintética o reducida de la

sociedad -una especie de espejo, un reflejo, una "representación" de la misma-, como porque los parlamentarios han sido elegidos "en representación" de unos ciudadanos que no pueden o no desean, actuar personalmente en el ámbito de la decisión política.

En tal virtud, cada una de las cámaras tiene una lógica política distinta, una composición y unas competencias diferentes aunque el concurso de ambas es imprescindible para el cumplimiento de determinadas funciones propias del Parlamento en su conjunto. Nadie puede ser miembro de las dos al mismo tiempo; cada una es independiente de la otra en lo que se refiere a su organización y funcionamiento interno y ambas disponen de autonomía para dotarse de su propio presupuesto. Esto por ejemplo, en el caso mexicano se refleja en su Constitución Política que establece atribuciones diferentes y facultades exclusivas a cada una de ellas.¹⁷

Como no es objeto de nuestro estudio analizar la composición y la forma de elección de los integrantes de ambas cámaras, nos limitaremos a señalar lo relativo a la participación de los ciudadanos y los mecanismos representativos de las mismas, esto, porque la manera de elegir a los representantes se convierte en un elemento decisivo para el carácter y el funcionamiento del sistema político mexicano. Creemos que ningún sistema electoral está exento de sesgos y de inconvenientes; con el tiempo todos los países valoran poco las virtudes de sus propios sistemas y dramatizan en exceso sus defectos, al tiempo que exageran las supuestas virtudes de otros. No es raro que los países que cambian su sistema hagan un viaje de ida y vuelta en unos pocos años. Por otra parte, un mismo sistema proporciona unos resultados políticos distintos en unos países que en otros según el tipo de circunstancias de cada caso (no todos los sistemas mayoritarios proporcionan la estabilidad del británico; hay sistemas proporcionales que propician una gran fragmentación de partidos y otros que simplemente favorecen un pluralismo moderado) En un mismo país,

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ver artículos 73 al 78. Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2002

sus efectos varían en diferentes momentos en función del escenario político general.

El concepto mismo de representación política tiene múltiples significados. Todos tienen en común una relación temporal (renovada en cada elección) entre ciudadanos y representantes. En virtud de ella, los segundos actúan en nombre de los primeros y en defensa de sus intereses. Pero los objetivos políticos y sociales que subyacen a la representación pueden tener un sentimiento bastante diferente. Si lo que nos preocupa esencialmente es el funcionamiento regular de los órganos encargados de tomar decisiones políticas, la opción coherente es la del sistema electoral mayoritario (quien gana se lleva toda la representación de cada circunscripción) capaz de asegurar la formación de mayorías parlamentarias nítidas y de gobiernos monocolors de gran estabilidad. Si ponemos nuestra preferencia en que los Parlamentos reflejen lo mejor posible la pluralidad de la sociedad a la que representan, entonces la opción lógica es el sistema proporcional, que reparte esa representación entre aquellos que han alcanzado suficiente apoyo siendo entonces los Parlamentos "más representativos", más parecidos a la sociedad de la que surgen.

Pero los efectos políticos que un sistema u otro proporcionan no son absolutos. Así, en los sistemas mayoritarios también obtiene representación quien no gana, salvo que quien gane lo haga en todas y cada una de las circunscripciones, lo que es altamente improbable por cuanto que el sistema mayoritario se aplica en circunscripciones uninominales, es decir, en las que se elige un solo representante, que por ello mismo son pequeñas y numerosas. En la práctica, la dinámica que genera el sistema mayoritario conduce a la concentración en formas más o menos acusadas de bipartidismo o a la formación de coaliciones preelectorales. En el otro campo, esto es, el sistema proporcional en el que se abre más el abanico de la representación, no está reñido con la formación de mayorías estables dando lugar a gobiernos homogéneos o a coaliciones de gobierno. Finalmente, ningún sistema es puro y

casi todos los proporcionales contienen elementos que en determinadas circunstancias lo hacen funcionar como proporcional o como prácticamente mayoritario.

En general los parlamentarios se eligen por sufragio universal, libre, directo y secreto. Pueden votar todos los mayores de edad (actualmente 18 años, pero ya se han formulado algunas propuestas para rebajar esa edad a 17, o incluso 16); sin discriminación alguna (por razón de nacimiento, raza, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal y social); que estén inscritos en el censo electoral (la inserción es obligatoria, el censo es permanente y su actualización es mensual) y que estén en pleno uso de sus derechos políticos, es decir, que no estén condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento; que no haya sido declarados incapaces para el ejercicio del derecho del sufragio en virtud de sentencia judicial firme; o que no estén internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, siempre que en ésta se declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.¹⁸

En la legislación española, para la elegibilidad de los parlamentarios, la Constitución de 1978 establece que, con carácter general, son elegibles todos aquellos que pueden ser electores, es decir, todos los españoles mayores de edad en pleno uso de los derechos políticos. Pero señala que, además de algunos sujetos a los que la propia Constitución se refiere, la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad (que se establecen para garantizar la transparencia y la neutralidad en el proceso electoral) e incompatibilidad (que

¹⁸ Los derechos políticos de los ciudadanos son protegidos por la legislación mexicana. incluso, cuando los partidos políticos realizan sus procesos internos para elegir a sus dirigentes y postular a sus candidatos como se manifiesta con el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano, que procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos. Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP001.3 EL3) J.03/2003. Publicada en la revista Justicia Electoral, suplemento 7, México, D.F. 2004.

persigue la independencia y dedicación a sus tareas) de los diputados y senadores.¹⁹

Ahora bien, que sean inelegibles todos cuantos se han señalado, significa que lo son sólo si están en esa circunstancia el mismo día de la presentación de la candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones. De manera que, quien estándolo, desee concurrir como candidato, puede hacerlo siempre que dimita o sea cesado en fecha anterior a aquella presentación. De hecho, así sucede con mucha frecuencia en lo referido a los cargos nombrados por el Gobierno. En lo que concierne a los magistrados, jueces y fiscales, así como a los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías -en activo-, si desean presentarse a las elecciones, deberán solicitar el pase a la situación administrativa que corresponda.²⁰

Respecto al control del cumplimiento de las previsiones legales relativas a los procesos electorales, tanto en España como en México están judicializados. Históricamente, el control sobre la validez de los resultados se atribuía a las propias cámaras, lo que se justificaba por su autonomía frente a cualquier otro poder o instancia. Ello provocaba no pocos problemas dado el riesgo que comportaba convertirse en juez y parte, otorgando a las mayorías la posibilidad de decidir en casos de conflictos que les afectaran a ellas o a sus oponentes. La Constitución Española, en línea con el cambio de orientación que se ha ido produciendo en el constitucionalismo y en las regulaciones electorales modernas, establece que la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras, estará sometida al control judicial. Ley Orgánica del Régimen Electoral General señala que la Administración Electoral tiene como finalidad garantizar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y el

¹⁹ García-Atance y García de Mora, Ma. Victoria y Torres del Moral, Antonio. *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, España, 2003, p. 77. El artículo 70.1 de la Constitución española establece como causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, sin perjuicio de otras causas que la Ley electoral define con: Los componentes del Tribunal Constitucional, los altos cargos de la Administración del Estado...

²⁰ Guerrero Salom, Enrique, *op. cit.*, p 25.

principio de igualdad. En este sentido, la legislación mexicana fue modificada a partir de 1990 para que desapareciera el colegio electoral, que hasta 1988 había funcionado para la calificación de la elección del Presidente de la República por la Cámara de Diputados. Sus atribuciones fueron atribuidas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En México, la percepción ciudadana de la Cámara de Diputados como institución representativa, es negativa. La Cámara de Diputados no es percibida como una institución que represente o defienda adecuadamente los intereses comunes, sino como el lugar donde se dirime la lucha entre los partidos políticos para salvaguardar sus intereses particulares y de grupo, como lo pueden ser los gobernadores de los estados.²¹ Por otra parte, la Cámara institucionalmente es vista como un órgano obstructor del trabajo del Gobierno Federal.

Ahora bien, estamos de acuerdo en el caso de España, en que el índice más sencillo, pero al tiempo más relevante para valorar a la institución representativa, es la medida en la que el ciudadano representado se siente identificado o no, con la actuación de sus representantes. Los diferentes estudios de opinión realizados a lo largo del tiempo, muestran que los ciudadanos españoles se sienten mayoritariamente identificados con la democracia como régimen político (en cifras cercanas al 90%) y con sus instituciones, pero que ello no impide que exista a la vez, insatisfacción con su funcionamiento. El grado de insatisfacción es más variable y depende mucho de la gestión de los gobiernos tendiendo a intensificarse en los momentos de crisis económica o política.

En lo que se refiere al Parlamento, más de las tres cuartas partes de los ciudadanos lo consideran muy o bastante importante para el buen

²¹ Zuckermann, Leo, *Revista Proceso, Análisis*, 30 de enero de 2005, México, D.F., p. 50

El debate nacional de finales del 2004 y principios del 2005 ha girado en torno a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, interponiendo el Presidente de la República, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Controversia Constitucional respecto de si el Ejecutivo tiene facultad para vetar el Presupuesto, lo que ha ocasionado el mayor desprestigio para la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en México.

funcionamiento de la democracia, y apenas llegan al 10% los que creen que es poco o nada importante en ese sentido. En efecto, el 76% de los españoles consideraban muy o bastante importante el Congreso de los Diputados para el funcionamiento de la democracia, mientras que el 8% lo consideraban poco o nada importante; en lo que respecta al Senado los porcentajes son del 65,4% y del 15,4% respectivamente).²²

Respecto de la Cámara de Diputados mexicana, el proceso democrático contemporáneo y la actuación de los partidos políticos no corresponden, en nuestra opinión, a lo señalado por *Yolanda Meyenberg Leycegui y Francisco González Ayerdi*.²³ Según ellos, en nuestro país, han actuado poderosas circunstancias históricas que han debilitado el régimen de partidos, haciendo de las elecciones un proceso carente de libertad y competitividad. Esto, sostienen ambos autores, merma la actuación del Parlamento en el reparto de poderes, difundiéndose una cultura política desdeñosa de las elecciones y refractaria a la actividad organizada en los partidos políticos no corresponde a la realidad actual.

Sin embargo, nosotros creemos, que la autorregulación de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados -en sus atribuciones para limitar el poder presidencial y en su capacidad para delinear la voluntad general-, las hicieron actuar (por lo menos hasta la última década) como un foro legitimador de las decisiones presidenciales y como arena de las fracciones gobernantes.

Lo que si resulta evidente, es el escaso desarrollo de los propios partidos políticos (los cuales se muestran poco competitivos en la disputa del poder político en un Estado fuerte y arraigado en la política de masas) y las deficiencias de estos partidos a la hora de confeccionar un proyecto nacional alternativo al del Estado de la Revolución Mexicana.

²² Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de opinión, Publicación de Septiembre de 2003, Madrid España.

²³ Meyenberg Leycegui, Yolanda y González Ayerdi, Francisco. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Nueva Época, AÑO XXXIII, Número 129, Julio-Septiembre 1987, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., pp. 73- 75.

Por ahora, el sistema político que tantas veces fue exaltado en su doble capacidad de lograr la estabilidad política con crecimiento económico, ha dado muestras de un severo agotamiento. Las luchas sociales de los sesenta, la insurgencia sindical, la vía electoral y parlamentaria de los partidos políticos desde la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado; los descalabros de la economía mexicana desde los años ochenta del mismo siglo y el fortalecimiento de grupos de presión como los empresarios y la corporación eclesiástica; además, la aparición de nuevas manifestaciones de poder en el estado mexicano. Todo esto ha confluído para que la actividad política se intensifique con una mayor conflictividad derivada de las elecciones -sean estas presidenciales, legislativas o locales- que finalmente dan cauce y sustento a la vida democrática del México actual.

Por tanto, puede decirse que las elecciones han cobrado una mayor importancia al ampliar la resonancia de las críticas de la oposición sobre la conducta económica, social y política de las autoridades gubernamentales.

Todo lo anterior ha contribuido a la maduración de un régimen de partidos: ya son escasas las razones que justifiquen la continuidad de un partido único en el poder presidencial (lo hizo hasta el año 2000) marginando a otras fuerzas de las decisiones del Estado. Además, y como proceso paralelo, se dio un vertiginoso crecimiento de las clases medias en las tres anteriores décadas lo cual, sumado a la ampliación de la difusión de la educación, la cultura y la información hicieron inviable un régimen político que concentrara varias realidades en un solo partido: Estado, gobierno, Parlamento y presencia en la vida social.

Por otra parte, en forma simbólica y en forma real, las repetidas ocasiones en que la oposición, de uno y de otro signo, se ha retirado de las sesiones legislativas para protestar por el apresuramiento con que se revisan las propuestas de ley, o para manifestar que la discusión ideológica y política es

aplastada por la votación mayoritaria, han creado la sensación de que, quienes se han comprometido con el régimen plural son los partidos de oposición y no el partido gobernante en la Presidencia de la República.

Sin embargo, se han introducido lentamente cambios mínimos pero significativos en la perspectiva de fortalecer la actuación y la autonomía del Poder Legislativo. Las sesiones de trabajo regular en las Cámaras²⁴ se han ampliado a dos jornadas anuales; se han llevado a cabo más sesiones extraordinarias para ventilar las iniciativas provenientes del Ejecutivo aliviando lo que públicamente se llamó "la congestión legislativa" (aludiendo al gran número de leyes que en breve plazo deberían de estudiar, discutir y finalmente aprobar los senadores y diputados)

Finalmente, los partidos de oposición tienen acceso y actuación en diversas comisiones ordinarias, extraordinarias o especiales, participando también en los diversos actos políticos y de trabajo celebrados entre los parlamentarios mexicanos y sus homólogos de otros países.

La situación política en México se caracteriza en gran medida por la crisis del viejo modelo corporativista y los signos de una recomposición global de las fuerzas sociales y partidarias. En ésta crisis, que puede ser una larga fase de transición hacia una nueva forma de régimen político, las responsabilidades son mayores para la oposición. Lo importante es que la competencia electoral sea intensa y, al no existir ya un partido único ni mayoritario que ostente el poder en forma completa, la alternancia en el poder es un hecho.

B. Problemas de los Parlamentos contemporáneos.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus artículos 65 y 66 establecen los dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión: el primero inicia el 1 de septiembre y termina el 15 de diciembre y el segundo inicia el 1 de febrero y termina el 30 de abril. Con esta modificación del 2004, la actual LIX Legislatura amplió 45 días su segundo período ordinario de sesiones.

Más recientemente se ha tratado de explicar la supuesta decadencia del Parlamento por el creciente distanciamiento respecto de los electores, incapaces de incidir sobre su labor una vez que se han manifestado en las urnas. Entre las razones expuestas encontramos algunas tales como: la desafección que produce el descuido de los valores democráticos, la frecuente inhibición de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos, la crispación que preside sus actividades más conocidas, razones éstas, que el Parlamento comparte en mayor o menor grado con el resto de las instituciones, en especial con el Gobierno. Al Parlamento además, se le imputa, que su función ha perdido en espectacularidad espontánea y ha ganado en previsibilidad rutinaria, al carecer de la funcionalidad, la capacidad y el soporte técnico para poder tomar decisiones con prontitud en un mundo muy marcado por la inmediatez. Igualmente, se aduce la competencia que despliegan en el ejercicio de sus funciones tradicionales, además de los partidos políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación

Pero, sobre todo, estimamos que la principal debilidad actual de los Parlamentos reside en su comparación con los gobiernos. No es sólo que el Parlamento sea más o menos decisivo que antes en lo que hace, sino que ahora el sistema político hace muchas cosas que antes no hacía nadie habiendo asumido este incremento los gobiernos. El Parlamento se ha estancado; ha sido menos capaz que otros órganos constitucionales de adaptarse a la dinámica de los cambios. A mitad del siglo pasado, se hablaba del Parlamento como una institución que parecía consustancial con la locomotora, el telégrafo y el dínamo, pero que tenía que vivir ya en la época de los reactores, de la edad nuclear y de la televisión. Medio siglo después, los cambios se han acelerado y la inadaptación a los mismos continúa ampliándose en vez de estrecharse.²⁵

Se trataría, por una parte, de potenciar y atender suficientemente a algunas de las funciones estratégicas que el Parlamento debería cumplir con

²⁵ Montabes, J. (editor), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS. Madrid, 1998.

mayor intensidad en el conjunto del sistema político; de fortalecer, por otra, aquellas que puede llevar a cabo sin depender del Gobierno, o bien cuyo fin sea limitarlo y controlarlo; y, de adaptarse finalmente, a los requerimientos actuales de la acción política, singularmente de los comunicativos.

Al ser la sede de la voluntad popular, algunas de estas funciones estratégicas serían, las de legitimación global del sistema político, las de representación de los intereses y las aspiraciones colectivas, las de preservación del pluralismo y la diversidad de la sociedad, las de cooperación y coordinación interinstitucional. El Parlamento debería tomar un papel más activo y no meramente de ratificación en las decisiones políticas fundamentales; en el gran diseño (no en la planificación ni en la ejecución) de las políticas concretas (sanidad, educación, infraestructuras, etc.); debería ser el ámbito de la integración política, de la construcción de consensos, acuerdos, capaces de rebajar la mera confrontación mayoría-minorías; tendría que servir de impulso de las cuestiones que afectan a sectores de ciudadanos y que no pertenecen (al menos, todavía), a las prioridades del gobierno; le correspondería desempeñar una labor pedagógica, contribuyendo activamente a la difusión de las pautas democráticas, de una cultura política basada en el diálogo y en el mutuo respeto.²⁶

En relación con las funciones que habitualmente cumple el Parlamento, es decir, la legislativa, la presupuestaria y la de control, cabría introducir modificaciones en cada una de las, que, por acumulación, darían a la institución un perfil más político y acorde a su identidad. Se ha señalado que la función legislativa resulta lenta, repetitiva y muy técnica. Todo Parlamento tiene una gran dificultad para regular con cierta inmediatez las normas relativas a problemas acuciantes, no previstos o sobrevenidos de la sociedad. De ahí la defensa que se hace de los decretos o de la capacidad normativa del Gobierno por medio de reglamentos o acuerdos. En el caso de México, la lentitud se agudiza todavía más por la existencia de las dos cámaras, que duplican un

²⁶ *Ibidem.*

trabajo ya de por sí sometido a una serie de trámites que lo retardan. Lo cierto es, que las normas demoran muchos meses en ser aprobadas por el Congreso de la Unión y los problemas no pueden esperar, sin embargo, sus funciones constitucionales deben cumplirse.²⁷

La reestructuración del procedimiento legislativo, además de aportar agilidad y calidad al trabajo de las cámaras, tendría como objetivo fundamental revitalizar el debate político en las mismas. Si, como se ha visto, los ciudadanos piensan que en el Congreso se debate poco o nada sobre los temas importantes, los datos objetivos muestran que muchas de las grandes cuestiones son allí deficientemente abordadas.

En lo que se refiere a las actividades de control sobre el Gobierno Federal, a pesar de que el Congreso dispone de mayores posibilidades legales y teóricas para practicarlas, no dispone de los instrumentos adecuados a su alcance; lo cierto es, que cada vez se enfrenta a más problemas a la hora de ejercer esa función con efectividad. Uno de ellos, es la dificultad extrema, por no decir imposibilidad, de llevar a cabo ese control sobre un conjunto de actividades que hasta hace poco eran desarrolladas por las distintas dependencias del Gobierno mexicano.

El surgimiento de una multiplicidad de entes paraestatales, agencias, empresas, sociedades, fideicomisos o fundaciones públicas, semipúblicas o semiprivadas, a las que se les transfiere ahora la gestión de aquellas actividades, permite eludir el control, pues sus directivos no son controlados ahora por el Congreso, como si lo eran los Secretarios de Estado cuando éstos

²⁷ Jorge Carpizo sostiene, y en ello estamos de acuerdo, que la independencia de que gozan los miembros del Poder Legislativo es indispensable, pues su principal misión es controlar y criticar al gobierno, y si no lo realizan con libertad, el funcionamiento de los poderes políticos de la comunidad —el Legislativo y el Ejecutivo— sufre un desequilibrio perjudicial para la Nación, por lo que las cámaras deben de discutir los proyectos de ley con libre criterio, y pueden auxiliarse de los medios que crean necesarios con el objeto de normar su conducta, y poder con el mayor acopio de datos, resolver la suerte de esos proyectos. *Estudios Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 48, México, D. F., 1983, p. 168

tenían la responsabilidad directa de esa gestión. De hecho, una parte importante de las inversiones públicas se están llevando a cabo últimamente por esa vía exenta de control parlamentario. Es el caso, por ejemplo, de las concesiones otorgadas para la construcción y operación de carreteras, las contrataciones de servicios hospitalarios para las entidades del sector salud y la participación en el ámbito de la educación pública con la aparición de libros de texto que son entregados mediante la Fundación "Vamos México" que preside la esposa del actual Presidente de la República. Las reformas reglamentarias de las cámaras, deberían posibilitar una rendición de cuentas ante las mismas de los responsables de todos esos entes, en tanto que están atendiendo intereses públicos, gestionando servicios públicos y disponiendo de recursos públicos.

Otro problema del control, es el relativo a la carencia de información propia y relevante por parte del Congreso. Para el ejercicio de esa función, la fuente básica de los legisladores es el propio Gobierno, que remite la información a solicitud de aquellos, con lo cual, el controlante sólo dispone de aquella que le proporciona el controlado. Esto evidentemente, deja supeditada la función de control del Parlamento, a la información que le otorgue el gobierno, información ésta, escasamente interesado en ofrecerle. Existen ejemplos de otros Parlamentos como el de los Estados Unidos de América, que disponen de un potentísimo centro de documentación autónomo y cuentan con servicios especializados y multidisciplinarios de asesoramiento para los parlamentarios. Ello podría ser complementado con la presencia habitual en las cámaras, del asesoramiento o información externa (distinta de la gubernamental) a la que antes se ha hecho referencia.

Por otra parte, la dinámica legislativa que imprime la eventual existencia de un grupo parlamentario mayoritario (con la imposición creciente de su dominio en todos sus ámbitos), está produciendo una mutación del control, una inversión del mismo o en otras palabras, la aparición de un auténtico contracontrol. Prueba de ello, se puede encontrar en algunos congresos locales de la República Mexicana. Un buen ejemplo es el de Aguascalientes, que se ha

integrado a la LIX Legislatura con 18 de 27 diputados provenientes del mismo partido político, al que también pertenece el Gobernador del Estado y 10 de los 11 ayuntamientos. Esto en la práctica significa, que ese gobierno local no contará ni con el equilibrio y contrapeso del Poder Legislativo Local, ni con el de los municipios, lo que a su vez supone la concentración del poder político, legal y de reforma constitucional en un sólo partido; es decir, que podrá introducir las reformas constitucionales y a la legislación ordinaria sin necesidad del consenso con las otras fuerzas políticas minoritarias, quienes prácticamente estarán sujetas a un control por parte de la mayoría absoluta gobernante durante los próximos tres años (ya que solo hasta el año 2007, se registrarán nuevamente elecciones para renovar el Congreso del Estado y los ayuntamientos)²⁸

Si se trata de limitar el poder del Gobierno, de preservar el pluralismo y de promover la competición política, todos los mecanismos de ese control deberían ser reformulados para ponerlos a disposición de las minorías con el objeto de reforzar su posición. Si la mayoría tiene en sus manos la votación final que expresa la voluntad de las cámaras, a las minorías se les debería permitir activar los mecanismos de control sin necesidad de contar para ello con el apoyo o consentimiento de aquellos a los que tiene que controlar.

Aún cuando será motivo de otro apartado en este trabajo, quizá al reto más intenso al que se enfrentan los Parlamentos actuales, es el que les plantea su relación con los medios de comunicación en lo que se refiere a su actividad y a la transmisión de la misma hacia el exterior. La publicidad forma parte de la esencia de la representación, es necesaria para mantener el vínculo entre representantes y representados, es imprescindible para el control del poder, es un mecanismo contra el abuso y la arbitrariedad, un instrumento para exigir la responsabilidad.

²⁸ *Código Electoral del Estado de Aguascalientes*, artículos 121 al 124. Edición del Instituto Estatal Electoral, 2003.

Sin publicidad no hay Gobierno con consentimiento de la opinión pública. De ahí que en las constituciones liberales iniciales se determinara que las deliberaciones del cuerpo legislativo fueran públicas y que se imprimieran las actas de sus sesiones.²⁹

Pero al problema al que se enfrentan ahora los Parlamentos no es sólo de transparencia, sino sobre todo, de conseguir que sus actividades lleguen al conocimiento de los ciudadanos. Para lograrlo, el Parlamento ha de adaptarse a algunos imperativos de la era de la comunicación en lo que se refiere sobre todo, a la rapidez de los acontecimientos, a su difusión, a su efímera pervivencia y a su capacidad de atracción, todo lo cual exige modos de trabajo apropiados, y un uso de los tiempos compatibles con la lógica de los medios. En gran medida se ha producido una inversión en las relaciones entre éstos y el Parlamento. Mientras en épocas pasadas los primeros reflejaban la actividad del segundo, ahora esa misma actividad se organiza en función de aquello que se supone que puede interesar a los ciudadanos. La comunicación se ha convertido en un fin de la actividad de los grupos, en lugar de un medio para darla a conocer. Sus estrategias se conforman para que tengan impacto y, por tanto, se deciden en función de la previsión de obtenerlo.

La influencia de los medios, ha alterado el lugar de la actividad parlamentaria, la forma de ejercerla y el *tiempo* de ejecutarla. En lo que se refiere al lugar, gran parte de esa actividad (la que tiene mayor impacto comunicativo y por tanto, la más conocida por los ciudadanos) se desarrolla en el Parlamento, pero no en el curso de un acto propiamente parlamentario. Las conferencias de prensa o entrevistas celebradas en las instalaciones de las cámaras, las declaraciones políticas a los medios a la entrada de las mismas, los juicios, los comentarios y las filtraciones en los pasillos, sustituyen a los debates

²⁹ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 158. Advierten que la publicidad es igualmente necesaria en estos momentos, aunque las verdaderas negociaciones entre los grupos parlamentarios, antes igual que ahora, se realizan normalmente fuera del Parlamento o al menos fuera de la tribuna de oradores.

propriadamente dichos, se anticipan a los mismos o se reformulan con posterioridad para su adaptación al formato de los medios.

2.- Antecedentes del Poder Legislativo en las constituciones de México.

Cada país elabora su propia Constitución, respetando y adoptando alguna de las corrientes que forman el acervo institucional de la teoría constitucional. Se ven rasgos en común en casi todas ellas, pero cada una imprime en su texto los valores y los principios considerados indispensables para sus autores.³⁰

La originalidad tiene cada vez menos de qué hablar en común para todos los países. Se desdibuja frente a una humanidad que tiene necesidad de hablar lenguajes homogéneos que permitan la solución en equipo de los problemas.³¹ El riesgo es verse superado, rebasado y olvidado, no en detrimento del derecho constitucional mismo, sino en perjuicio de la juridicidad y del estado de derecho.

Para el caso mexicano, el proceso que da lugar a una Constitución y su reforma -sea ésta total o parcial-, implica necesariamente un proceso legislativo de carácter constitucional que establezca además de una regulación específica,

³⁰ Humberto Quiroga Lavié señala que "La teoría constitucional opera desde una perspectiva universal (válida para todas las realidades estatales) abstrayendo de la realidad empírico-histórica las notas esenciales que se perciben en la estructura total del Estado. Desde distintas perspectivas teóricas (historicismo, decisionismo, sociologismo, racionalismo o dialecticismo) y utilizando métodos propios, cada corriente teórica construye tipos conceptuales sobre la constitución del Estado. Los tipos constituidos no se dan con pureza en ninguna realidad estatal; ellos son el metro o medida que tiene el teórico para verificar el grado de acercamiento al tipo, lo que se produce cuando se compara una constitución concreta con las abstracciones teóricas construidas". *Derecho Constitucional*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 23

³¹ Manuel García Pelayo dice: "Hoy (...) parece difícil encontrar a alguien que sostenga la unidad fundamental de la estructura jurídico política de los Estados civilizados: todo un pluralismo de situaciones reales de relaciones de poder y de concepciones ideológicas hacen radicalmente imposible tal unidad, con lo que queda anulado el contenido de un Derecho Constitucional común o general". *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p.31.

el órgano y el procedimiento legislativo puntuales, a través de los cuales se da una disposición constitucional.³²

Antes de avanzar en el análisis de las diversas constituciones mexicanas y sus disposiciones relativas al Poder Legislativo, es oportuno acercarnos a la noción del Derecho Parlamentario, ya que se le ha definido como al conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.³³ *Santaolalla* sostiene, y en ello estamos de acuerdo, que todas estas normas siempre han de tener como punto de referencia al Parlamento como órgano constitucional investido por elección popular. Por tanto, lo decisivo es que éste encarne libre y democráticamente la voluntad popular, porque sólo hay verdadero parlamentarismo cuando concurren fuerzas políticas diferentes y enfrentadas en libre competencia por el poder, para lo que se hace necesaria la vigencia de los elementos tipificadores de los sistemas políticos democráticos y de libertades públicas³⁴.

Las normas relativas al Parlamento en América Latina y en particular en México, adolecen de múltiples deficiencias. La dinámica legislativa impide el estudio reflexivo y detenido de las leyes y, convierten a las normas en instrumento de negociación política entre grupos o partidos. La abundancia de ordenamientos, su falta de claridad, la confusión y falta de congruencia con el resto de los ordenamientos; así como la mala redacción y la deficiente calidad técnica de las leyes, son algunos de los problemas a los que se enfrenta la sociedad mexicana.

³² Mario De la Cueva afirma que "Las constituciones escritas y rígidas determinan (...) el órgano y el procedimiento a seguir para su reforma". *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1982, p.141.

³³ Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990, p. 30.

³⁴ *Ibidem*.

Sainz Moreno considera que la técnica legislativa es tan sólo un auxiliar de quienes elaboran las normas y las leyes.³⁵ Lo cierto es, que resulta indispensable en nuestro tiempo, abocarse al estudio de la estructura formal de las leyes para contar con ordenamientos cada vez mejor elaborados y que sean accesibles a toda la sociedad.

Lamentablemente, la tarea legislativa se ha convertido en una más de las actividades de los cuerpos legislativos. La política cotidiana y la lucha entre partidos han absorbido y supeditado la elaboración de las normas a sus intereses de grupo o de partido. Sin duda alguna, la función política de los Parlamentos contemporáneos, constituye uno de los avances más importantes del ejercicio civilizado y democrático de la política; sin embargo, es evidente que este avance ha sacrificado la calidad de las leyes y de las normas así como la práctica simbólica de actos de control sobre el Gobierno mexicano.

Por lo que sin privar de su naturaleza política a los Parlamentos, se deben buscar mecanismos colaterales que permitan actualizar los conocimientos que todo legislador necesita para elaborar las leyes.³⁶

Aunque la información de los Parlamentos contemporáneos radica en las áreas de apoyo y asesoría -que deben funcionar de manera permanente para estudiar y elaborar mejores leyes-, los legisladores en ocasiones, están impedidos para conocer de todos los asuntos. Por ello, ya existen en casi todos los órganos representativos los denominados centros de estudios legislativos y

³⁵Fernando Sainz Moreno señala textualmente: "La técnica normativa se presenta modestamente como una técnica auxiliar al servicio de quienes construyen el ordenamiento". *Técnica Normativa, una visión unitaria de una materia plural en la técnica legislativa a debate*, Editorial Tecnos, Madrid, 1994, p. 23.

³⁶ *Op. cit.*, pp. 19 y 20. "Lo que en un principio comenzó siendo una crítica de la redacción de las normas dando lugar, en algunos países a respuestas concretas -creación de órganos encargados de su redacción, o bien de directrices para ella- ha alcanzado hoy una dimensión amplia. La forma de las normas es, por lo general insatisfactoria. Sin embargo, ese no es el gran problema al que se enfrenta la técnica normativa. Mejorar la calidad de las normas es ineludible, pero teniendo en cuenta dos datos obvios: El primero, que cada norma no vive aislada, sino inserta en un sistema normativo cuya coherencia global es presupuesto ineludible para que la norma tenga sentido. El segundo, que no basta con que el ordenamiento esté bien estructurado para que sea real y efectivo. Es necesario que sea viable económica y políticamente. Debe generar confianza y aceptación".

que en el caso mexicano, se denomina Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se trata de un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional no partidista, que tiene como propósito generar y proveer de información especializada a los legisladores, así como realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.³⁷

Consideramos que a partir del análisis de las diferentes cartas fundamentales con que ha contado México, podremos descubrir elementos importantes para recrear el debate actual y encontrar las respuestas que en un futuro nos permitan alcanzar el fortalecimiento de nuestras instituciones, entre ellas, las del Poder Legislativo.

Sin embargo, debemos indagar respecto al "dónde" empieza la historia constitucional de México, ya que hasta ahora, numerosos tratadistas del Derecho Constitucional no se han puesto de acuerdo en ello. Para el escritor *Carlos Fuentes*, resulta una pregunta difícil de responder que nos lleva directamente a otra pregunta ¿Cuándo empezó México?³⁸, por tanto, cualquier interpretación es por supuesto discutible.³⁹ Pero para los efectos de este

³⁷ Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. <http://www.diputados.gob.mx/cedip/> 25 de septiembre de 2003.

³⁸ Carlos Fuentes en este sentido dice: "Recientemente, el periodista Raúl Cremoux nos preguntó a un grupo de mexicanos ¿cuándo empezó México? (...) Yo quisiera poseer la convicción o la clarividencia necesarias para definir el origen de México, ponerle fecha precisa a nuestro país, pero siempre me encuentro con numerosas dudas que me envuelven en preguntas: ¿Empezó México cuando creció en el suelo la primera planta de maíz? ¿O aquella noche en que los dioses se reunieron en Teotihuacán y decidieron crear el mundo? ¿Comenzamos con la agricultura o con el mito? ¿Con el hombre de la palabra o con la palabra del hombre? ¿Quién dijo en México la primera palabra? ¿Hubo siquiera una primera palabra, o bastó escuchar el rumor desarticulado, el ladrido del perro, el trino del ave, la oración suficiente, para convocar un mundo? Y algo más: ¿Nació México aislado, singularmente, o somos, desde un principio, origen y destino de vastas migraciones, hermanados con el resto del mundo por los pies de muchos caminantes?" *Nuevo Tiempo Mexicano*, Editorial Aguilar, México, 1994, pp. 55 y 56.

³⁹ Desde 1821, en que se consolidó la independencia mexicana, hasta 1917, en que se promulgó la ley fundamental vigente, se reunieron en México, además de otros que no cumplieron su fin, ocho congresos constituyentes: el de 1824, convocado dos veces; el ordinario de 1835, transformado en constituyente; el ordinario de 1839, también revestido en ese carácter, el de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el extraordinario de 1846; y los de 1856 y 1916. Estas Asambleas produjeron actas constitutivas o de reformas, diversos

trabajo, asumiremos el análisis de los sistemas constitucionales reconocidos como los más importantes de México a partir de la fecha que convencionalmente es aceptada por la mayoría de los historiadores: 15 de septiembre de 1810 que es el inicio de la guerra de independencia.⁴⁰

No obstante lo anterior, debemos señalar que la Constitución de Cádiz, constituye la referencia inmediata que inspiró los primeros ejercicios parlamentarios que influyeron en la historia constitucional de México. Cabe recordar que en las Cortes Constituyentes de Cádiz participaron 15 representantes de la Nueva España, que posteriormente tuvieron alguna participación en constituyentes posteriores y que tenían muy próximo el referente gaditano. *José Miguel Ramos Arizpe* y *José Miguel Guiride y Alcocer* participaron en Cádiz en 1812 y posteriormente aparecen en el constituyente mexicano de 1824.

A. Constituciones de 1814 y 1824

Iniciaremos por señalar que en la Constitución de 1814 se estableció que en lo referente a la forma de gobierno no se admitiría variación alguna, por lo que en su Capítulo XXI, denominado "*De la observancia de este decreto*", prescribió en el artículo 237 lo siguiente:

Artículo 237. "Entretanto que la representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente

proyectos de constitución y votos particulares de sus miembros. *Enciclopedia de México*, edición de la SEP, México, 1988, Tomo III, p.142.

⁴⁰ Los textos legales que aparecen en este capítulo fueron tomados de Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, D. F., 1987 y de *Derechos del Pueblo de México, México a través de sus Constituciones*, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967.

la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare".

De igual forma, someramente hizo referencia a la "Representación nacional", cuya integración no se llevó nunca a la práctica, condicionando su existencia a la independencia de algunas provincias, como lo establece claramente el referido decreto.

Artículo 234. "El Supremo gobierno, a quien toca publicarlo, convocará según su tenor, la representación nacional, luego que estén completamente libres de enemigos las provincias siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Zacatecas y Durango, incluso los puertos, barras y ensenadas que se comprenden en los distritos de cada una de estas provincias".

Por lo que el procedimiento bajo el cual funcionaría y se integraría la representación nacional no está desarrollado ampliamente en el ordenamiento de 1814. Sin embargo, coincidimos con el constitucionalista *Ignacio Burgoa*, en que al integrarse la representación nacional, se integra la soberanía del estado mexicano, y bajo esta doctrina, no puede haber nada que limite o norme la soberanía popular.⁴¹

De igual forma, resulta pertinente referirnos a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 ya que es considerada como la primera constitución verdaderamente mexicana. Lo cierto es, que fue la primera elaborada por nacionales que tuvo aplicación. Su vigencia de apenas doce años representó la experiencia inicial en la práctica constitucional del naciente país.⁴²

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Renovación de la Constitución de 1917*, Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.

⁴² Antonio Martínez Báez sostiene: "Como resumen de la posición del Constituyente 1856-1857 con respecto a su propia obra y a su vinculación con la primera Ley Fundamental, es muy

Reviste importancia porque establece la reglamentación parlamentaria tanto del Congreso General como de los congresos locales y la legislación electoral bajo la cual se integran estos órganos de representación, ya que para el año de 1824 México había ya consumado su independencia.

Esta constitución es de corte federalista y establece un sistema bicameral. En ella, se establecía que la duración en el cargo de Diputado era de dos años y al tenor del artículo 10, la base general para el nombramiento de diputados sería la población. En su artículo 11 establecía que habría un diputado por cada ochenta mil habitantes o fracción mayor de cuarenta mil, así como que cada territorio que contara con esta última cantidad o más, tendrían un diputado solo con derecho a voz, lo que constituye una aberración política y jurídica.

A mayor abundamiento, *Herrera y Lasso* refiere, que para nosotros resulta de especial importancia, que en el marco de una constitución que establecía la no reformabilidad de determinadas normas -entre las que por supuesto se hallaba el sistema federal, y que al decir de *José María Luis Mora*, era imposible su reforma total-, se da una nueva constitución, aprobada por un Congreso electo e integrado conforme a las bases de la Constitución de 1824, en lo que los historiadores del derecho han calificado, acertadamente, como un golpe de estado parlamentario.⁴³

elocvente el documento que aprobó al concluir el día 5 de febrero la nueva Constitución Federal; o sea el Manifiesto a la Nación, redactado por el ilustre Zarco: "Por esto, en vez de restaurar la única Carta legítima que han tenido los Estados Unidos Mexicanos; en vez de revivir las instituciones de 1824, obra venerable de nuestros padres, comprendieron la formación de un nuevo Código fundamental, que no tuviera los gérmenes funestos que, en días de luctuosa memoria, proscribieron la libertad de nuestra patria, y que correspondiese a los visibles progresos de entonces acá por el espíritu del siglo". "La Constitución de 1824" en *México a través de sus Constituciones*, Tomo I, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967, p. 538.

⁴³ Herrera y Lasso, "Centralismo y Federalismo", en *México a través de sus Constituciones". op. cit.*, Tomo I, p. 614.

En un principio, se planteó llevar a cabo el proyecto de reforma a través de los propios diputados que integraban el Congreso, pero el texto del artículo 171, era un obstáculo insalvable para las pretensiones reformistas de los centralistas,⁴⁴ Se propuso entonces que el Congreso en funciones, convocara a un constituyente, acuerdo éste, que no fue aceptado ni por los conservadores que ya eran mayoría. Fue hasta entonces, cuando se asumió la vía de convertir el Congreso ordinario en Congreso constituyente, lo que prevalece hasta nuestros días conforme al artículo 135 de la Constitución.⁴⁵

B. Constituciones de 1836 y 1857

Continuando con la referencia constitucional mexicana al Poder Legislativo, el dictamen de la comisión especial de la cámara de diputados integrada para opinar sobre el cambio de gobierno, advierte el 28 de julio de 1835, que "*La gran mayoría de la nación quiere variar la forma de gobierno con que se ha regido desde 1824; que tiene razón de quererlo; y que la variación es conveniente a su felicidad*". Y es así, que una vez más, invocando la voluntad popular y refiriendo la felicidad de los mexicanos, el grupo en el poder se arroga, sin mayor obstáculo, la facultad de cambiar la constitución y la forma de gobierno, con la intención además de introducir algunos cambios relevantes en cuanto al Poder Ejecutivo se refiere.

De todos los órganos del Estado, merece especial mención el supremo poder conservador, que sin duda ha sido la institución por la que se recuerda y se caracteriza con mayor frecuencia a este periodo constitucional.⁴⁶

⁴⁴ Cedeño, Reynaldo. *El Congreso en la Primera República Centralista*, Colegio de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993, p. 162.

⁴⁵ Desde su promulgación en 1917 y hasta el 2002, la Constitución mexicana ha sido modificada más de 400 veces. Pardini, Juan E, *Tu y tu voto constituyen la democracia*, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., México, D.F., 2003. p. 69.

⁴⁶ Gaxiola F. Jorge señala: "De todas las instituciones contenidas en las siete leyes, ninguna ha sido objeto de mayor escarnio que el Supremo Poder Conservador. Desde que apareció en la Constitución, se le consideró irracional y como un malogro de sus autores". "*Los Tres Proyectos de Constitución de 1824*" en *México a través de sus Constituciones*, op. cit., p. 614.

Si bien es cierto que el Supremo Poder Conservador es una de las instituciones más cuestionadas y criticadas de la historia, es justo precisar que, en teoría, la figura del órgano constitucional neutral tiene elementos que bien vale la pena reconsiderar con seriedad.⁴⁷

Lamentablemente, la forma como se planteó dicha institución en México, aunada al desprestigio de la Constitución de 1836, hicieron inviable toda posibilidad de instaurar en nuestro país, una instancia constitucional capaz de dirimir los conflictos y las divergencias entre los poderes y los órganos establecidos por la norma suprema.⁴⁸

La historia independiente de México, ha dado múltiples pruebas de la necesidad de contar con una instancia política, que se coloque por encima de todos los órganos y de todos los actores políticos con el fin de dirimir los conflictos, mantener la paz y la gobernabilidad, sacrificando en muchas ocasiones, incluso la propia constitución.⁴⁹

⁴⁷ El mismo Gaxiola cuenta que "(...) circulaba en México un libro de Benjamin Constant titulado "Curso de Política Constitucional", cuya influencia perduró a través de mucho tiempo y que realmente sirvió para que el Supremo Poder Conservador fuera establecido. Constant venía acariciando la idea de crear un poder independiente de los tres clásicos hasta entonces. Poder superior al legislativo, al ejecutivo y al judicial, cuya función debería consistir, no solamente en realizar y hacer efectivos los derechos del hombre contra los abusos del poder, sino también la de mantener el equilibrio entre los altos poderes, los cuales deberían ser, si lo expresásemos en léxico norteamericano, coextensos. La intención de Constant, era mantener la incolumidad de la carta fundamental y de esta manera proteger al hombre contra los actos arbitrarios del poder público. Se confiaba, pues, esta función altísima a un órgano político, que debía ser neutral y cuya acción obrare en todas partes, donde fuere necesario y que sin hostilidad preservare o reparare el equilibrio constitucional. Para Constant este poder debía atribuirse al monarca constitucional, que era superior a la diversidad de opiniones y que no tendría más empeño que conservar el orden y la libertad. La idea fundamental, aunque con diversos matices, no era nueva. Antes se había ya intentado establecer en Francia". *Ibidem*, p. 647.

⁴⁸ "Durante el periodo de vigencia de esta primera Carta centralista, México vivió episodios dolorosos, turbulentos que nos hundieron en la suprema angustia que produce la dificultad de vivir. La injusta guerra con Francia, la cuestión de Texas; la invasión de Nuevo México; la humillación inferida por la marina norteamericana a la nuestra; la separación de Yucatán y los pronunciamientos federalistas de San Luis ocurrieron junto con otras desgracias, mientras las Siete Leyes normaban nuestra vida pública. *Ibidem*, p. 646.

⁴⁹ "La historia nos enseña que durante la primera etapa de la evolución cívica de México, las constituciones fueron inobservadas e inobservables. La necesidad de un poder regulador de las funciones públicas era imprescindible. Sólo así podíamos encaminarnos hacia la vida institucional y para poder alcanzarla se creó el Supremo Poder Conservador". *Ibidem*, p. 647.

En el mismo sentido, a tan sólo seis años de vigencia de la Constitución de 1836, se abrió un amplio proceso de discusión, surgiendo diversos proyectos en 1842. El debate se libraba en torno al tema de la forma de gobierno. Centralistas y federalistas asumían visiones distintas de la realidad nacional y buscaban consolidar sus preferencias políticas, cuya práctica no es ajena a los actuales legisladores. El 10 de diciembre de 1841 se publica la convocatoria para el constituyente y la elección del 10 de abril de 1842, "favoreció a los liberales puros..."⁵⁰

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos más trascendentes de estos ordenamientos supremos, fue haber plasmado las disposiciones relativas a la inviolabilidad permanente de diputados y senadores por la emisión de sus opiniones en el ejercicio de sus funciones reconociéndolo así, en el artículo 73. Además, se estatuyó que para las faltas de orden civil o "criminal" se contemplaría un procedimiento especial en el que la Cámara correspondiente era la llamada a declarar, si "hay o no, lugar a formación de causa". En resumen, los proyectos constitucionales de 1842 y las bases orgánicas de 1843, son el reflejo de una época en la que entre las pugnas políticas y los intereses de grupo, se debatían la legitimidad constitucional.⁵¹

Otro aspecto fundamental de la experiencia del constituyente de 1847, fue el debate intelectual en torno a la protección de las garantías individuales y que derivó en el "amparo", institución que es motivo de orgullo para el foro mexicano.

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 304.

⁵¹ "Las Bases Orgánicas crean, pues, el orden legitimador del grupo en el poder. El análisis de sus artículos y, sobre todo, la comparación necesaria entre ellas y la frustrada Constitución de 1842 esclarecen en gran medida los objetivos que tenían como proyecto nacional los grupos en pugna en aquellos años: la Constitución de 1824 representaba el proyecto -ciertamente común en muchos aspectos dentro de la misma asamblea y en otros forzado por las circunstancias- de los grupos en oposición al orden de cosas que culminó con las Bases de Tacubaya; las Bases orgánicas de 1843 tajantemente opuestos, eran dos formas diferentes de ver y plantear las posibilidades de organización nacional. Ni la Constitución de 1824 era ultraradical ni las Bases de 1843 eran antiliberales". Noriega Elio, Cecilio, *El Constituyente de 1842*, México, Edición UNAM, 1986, pp. 119 y 120.

Sin embargo, el constituyente referido, ofrece otra lección que es importante considerar, sobre todo en la materia que nos ocupa, ya que estableció un marco teórico expreso que se refleja en documentos como la "Manifestación de los Electores Primarios" de 1846 o el "Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal"⁵²

A fines de 1846, se efectuaron las elecciones para integrar la asamblea de 1847. Dichas elecciones se celebraron con la reglamentación de la ley del 10 de diciembre de 1841 que establecía la votación indirecta en segundo grado para la elección de los representantes populares. De conformidad con dicho ordenamiento, se elegía a un elector por cada setenta mil habitantes y posteriormente, un diputado por cada veinte electores; lo cual, desvirtuaba la naturaleza de la representación, ya que los encargados del proceso, con gran facilidad, podían inducir a su favor el resultado designando prácticamente a los diputados.

Para el 15 de febrero de 1847 y en medio de un caos nacional, se propuso por la mayoría del Congreso, restablecer sin modificación alguna la Constitución de 1824. *Mariano Otero*, de acuerdo con ello, consideraba que esta debía sufrir modificaciones, y con un voto particular que se hizo célebre, revirtió el sentido del voto mayoritario consiguiendo que se aprobara el acta de reformas, la cual fue jurada el 21 de mayo de 1847.⁵³

A manera de conclusión, del análisis de la constitución que nos ocupa, transcribiremos el contenido del Artículo 18 del Acta de reformas de 1847 por considerarlo relevante para el objeto de nuestro estudio:

Artículo 18. "Por medio de las leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la

⁵² Santiago Oñate Laborde señala al respecto: "El mero hecho de existir estas dos declaraciones de principio nos indica que los constituyentes de 1847 llevaban un acervo de ideas políticas y un programa para normar su actuación parlamentaria". *"Acta de Reformas de 1847"* en *México a través de sus Constituciones, op. cit.*, Tomo II, p. 24.

⁵³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 465 y 466.

Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del senado que establece el artículo 8 de esta Acta. Más en las elecciones indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeña su encargo”.

Lo establecido por el artículo anterior, indica que sería utilizado el procedimiento de elección directa para integrar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin descartar las elecciones indirectas, excluyendo a las personas que desempeñen tareas relevantes con mando político, militar o eclesiástico para evitar coacción o presión sobre los electores.⁵⁴

Respecto del ordenamiento constitucional de 1857, debemos señalar que se enfrentó a todo tipo de dificultades propias de un país revuelto, pobre y desmoralizado. Se enfrentó a los factores reales de poder y a la necesidad de gobernar un país en plena crisis. Las crónicas de *Zarco* sobre el constituyente, dan noticia de varios debates que fueron auténtica cátedra de teoría política. La reacción opositora hacia el *santanismo* buscó la debilidad del poder ejecutivo, con graves consecuencias para la gobernabilidad.⁵⁵

Debemos destacar que la Constitución de 1857, concibió un sistema político a partir de un Parlamento fuerte. La preeminencia del Congreso, aunada a la figura de la vicepresidencia y las facultades extraordinarias, constituyeron puntos fundamentales de la crisis política que provocó la pérdida de su vigencia; sin embargo, este referente primario, nos permitirá avanzar en el objeto de nuestro trabajo de investigación, ya que nos da razones para

⁵⁴ García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, Tercera edición. México, D.F. 1989, , p.180. El autor profundiza en los alcances de éste ordenamiento electoral.

⁵⁵ Daniel Cosío Villegas cuenta: "Apenas si prosperó una de las muchas reformas constitucionales que propuso (Justo Sierra), y lejos de que la Constitución se adaptara a la vida real del país, como aconsejó con tanta insistencia, para que ambos vivieran en honrada y pública comunión, el divorcio fue mayor cada día hasta ser la Constitución la gran mentira y el despotismo la gran verdad". *La Constitución de 1857 y sus críticas*, Edición SEP, México, 1973, p. 23.

argumentar, que un poder legislativo auténtico puede ser garantía de gobernabilidad democrática.

Ignacio Comonfort, quien promulga esta Constitución -por cierto una de las más invocadas cuando se trata de debatir aspectos políticos y jurídicos en México-, inmortalizó el papel de dicho documento con la frase: "No se puede gobernar con la constitución".⁵⁶

Sin embargo, las facultades extraordinarias que consignaba, fueron otra vía para vulnerarla. Estas facultades otorgaron la justificación jurídica para el actuar absoluto del Presidente en turno al otorgarle medios para legislar y pasar por encima del Congreso de la Unión.⁵⁷ Baste citar que con facultades extraordinarias gobernó *Benito Juárez* y se consolidó la dictadura de *Porfirio Díaz*.⁵⁸

No debemos soslayar la influencia del constitucionalismo norteamericano en el constituyente mexicano de 1856-57. Ella orientó el resultado final de los debates. *John Vile* señala que "(...) la constitución de los Estados Unidos, como otras constituciones del periodo en que fue escrita, fue diseñada para proveer sólo un esquema general o esqueleto para el ejercicio de los poderes gubernamentales, mientras que la Constitución de México, escrita mucho más

⁵⁶ Justo Sierra dice: "Ríos de sangre costó al país esta frase banal recogida por Comonfort: No se puede gobernar con la Constitución". En el primer artículo que Sierra publica en el diario, "*El Bien Público*", el 1 de agosto de 1876, compilado en *Obras Completas*, UNAM, México, 1984, Tomo IV, p. 83.

⁵⁷ "El Presidente tiene hoy por Constitución la ley de facultades extraordinarias. Este es su código fundamental. Pues este triste empeño sólo deja en sus manos la fuerza, que es lo contrario del derecho, y a sus pies una legión de sofistas, afanosos por demostrar al país que la fuerza es el derecho, como si no fuese la santificación escandalosa de la rebelión". *Ibidem*, p. 85.

⁵⁸ "Como su amigo Comonfort, Juárez pensaba que la Constitución, si bien digna de veneración y respeto, era impracticable. Por una larga década había gobernado al país con la bandera de la Constitución y al margen de ésta; con facultades extraordinarias amplísimas y en un régimen de suspensión de garantías". KRAUZE, ENRIQUE, Siglo de Caudillos, México, Editorial Tusquets, 1994, p. 284.

tarde, fue diseñada de acuerdo a una tendencia diferente que entonces dominaba para ser mucho más prescriptiva".⁵⁹

De igual forma, es oportuno asentar que esta Constitución proscribió el Senado por razones que *Zarco* compendia extraordinariamente cuando señalaba que el Senado era el "*cuartel de invierno de las nulidades políticas, almácigo de generales y obispos*". En ese tenor, el artículo 52 establece que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión". Por su parte, el artículo 53 señala que habrá un diputado por cada cuarenta mil habitantes y, el 55 enuncia que su elección será "indirecta en primer grado" y que su ejercicio durará dos años.⁶⁰

Aunque en el citado artículo 55 del ordenamiento constitucional de 1857, no se precisa el sistema de representación proporcional puro para la elección de los diputados, sí se utiliza el mecanismo de elección indirecta en primer grado, que de alguna forma, representa mayores ventajas que el de la elección directa.

C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A pesar de la crítica que recae sobre la Constitución vigente (1917) -por considerar que fue aprobada violando el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857 al convocar a un congreso constituyente, elegir diputados constituyentes y promulgar una nueva constitución-,⁶¹ lo cierto es que su análisis, resulta imprescindible.

⁵⁹ Vile, John, "*El Proceso de enmendar la Constitución en los Estados Unidos de Norteamérica: Análisis y Comparación con la Experiencia Mexicana*" en *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Edición UNAM, , México, 1990, p. 202.

⁶⁰ Sierra, Justo, *op.cit.*, p. 84.

⁶¹ "(...) cuantas veces se han reunido en México Congresos Constituyentes ello ha sido fuera de toda ley, con desconocimiento de la Constitución precedente, situación de hecho que no puede fundar una tesis jurídica, porque ello equivaldría a afirmar que el único medio que hay en nuestra Constitución para alterarla fundamentalmente consiste en desconocerla y borrarla". Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 57.

Después de la Revolución Mexicana de 1910, hubo intentos serios para dotar al país de un sistema parlamentario. Así, mediante el Proyecto de Reformas político-sociales de la Revolución -acordado por la Soberana Convención Revolucionaria de 1914-1916, (iniciada en la Ciudad de México, trasladada a Aguascalientes, del 10 de octubre al 15 de noviembre de 1914 y posteriormente a San Luis Potosí, Cuernavaca y Jojutla, Morelos)- se establece como forma de gobierno al parlamentarismo; sin embargo, no profundiza en sus alcances, limitándose en su artículo 12, a establecer lo siguiente: "Restringir las facultades del Ejecutivo de la Nación y de los Estados, y para ello adoptar un parlamentarismo adecuado a las condiciones especiales del país". De cualquier forma, se establece con precisión en el artículo 33, el parlamentarismo como forma de Gobierno de la República, aunque en el artículo 35 del mismo ordenamiento, suprime al Senado por considerarlo una institución aristocrática y conservadora por excelencia.⁶²

Retomando el estudio de la Carta Suprema mexicana vigente, referimos que las críticas que al inicio se le hicieron, influyeron para acordar su denominación actual: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la Constitución del 5 de febrero de 1857"⁶³.

Por lo que respecta al objeto de nuestro trabajo, podemos concluir que en el artículo 50 de la Constitución Política, no existe variación alguna desde 1847, ya que desde entonces, se indica que el Congreso General es depositario del Poder Legislativo y que se dividirá en las dos tradicionales cámaras de diputados y de senadores.

A diferencia de sus antecesoras, la norma vigente cambia el acostumbrado sistema de fijar el número de diputados en proporción al número de habitantes, asignándose ahora un diputado por cada demarcación territorial

⁶² Amaya C. Luis Fernando, *La Soberana Convención Revolucionaria de 1914-1916*, Ediciones conmemorativas de la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, LXXV Aniversario, páginas 456 y 463, Talleres Gráficos del Estado de Aguascalientes, 1989.

⁶³ Palavicini, Felix F, *Historia de la Constitución de 1917*, Lito Impresiones Macabsa, S.A. de C.V., México, D. F., 1992, Tomo I, p. 33.

(Distrito) con similar número de población. De esta manera y según las reformas de 1986, se divide el país en trescientos distritos de mayoría y en cinco circunscripciones plurinominales, de los cuales resultarán trescientos diputados electos por el principio de mayoría y doscientos por el sistema de representación proporcional, e integrándose a partir de 1988, la LIV Legislatura por 500 miembros la Cámara de Diputados.⁶⁴

Respecto al Senado, este se integraba originalmente por sesenta senadores electos dos por cada Estado, y dos, por el Distrito Federal en 1917. Actualmente, sin apuntar las diversas formas de integración que ha tenido éste órgano legislativo, se compone por tres senadores electos en cada una de las treinta y una entidades federativas y el Distrito Federal: los dos primeros mediante el voto mayoritario y el otro, asignado al segundo partido más votado; el número restante de senadores resulta de una elección que tiene por circunscripción única a todo el país y se elige en forma proporcional a la votación que cada partido haya obtenido. Este sistema permite integrar una Cámara de Senadores con 128 miembros actualmente.⁶⁵

Mientras los diputados en 1917 eran electos para un ejercicio de dos años, actualmente desempeñan un período de tres. De los 4 años de ejercicio establecido para los senadores, se pasó a un período de seis; se eligen con sus respectivos suplentes y no pueden ser reelectos para el período inmediato siguiente, de conformidad con el artículo 59 constitucional.⁶⁶

Con las sucesivas reformas de orden político y tal como lo hacen diversas constituciones contemporáneas, la mexicana contempla en el artículo 70 la agrupación de los diputados por partidos políticos dentro de la organización cameral, dejando su reglamentación a la Ley Orgánica del Congreso General

⁶⁴ Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1997, p. 98.

⁶⁵ Artículo 56 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición actualizada, México, D. F. 2004.

⁶⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA. México, D. F., 2002.

(ordenamiento que determina las formas y procedimientos concernientes a esta estructuración)

El referido artículo, en su segundo y cuarto párrafo, establece que "El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos" y que "Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".⁶⁷

Por lo tanto, la vida parlamentaria en México se rige por los siguientes ordenamientos, aunque, como lo referiremos más adelante, están en permanente actualización: Ley Orgánica del Congreso General; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso; Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, Debates y Votaciones de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y el Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados, entre otros.

Algunos de estos ordenamientos se han actualizado durante las últimas tres legislaturas de la Cámara de Diputados, a pesar de que en ellas ningún partido político haya dominado o contado con la mayoría absoluta de sus integrantes. Esto representa un cambio importante ya que mediante el acuerdo y el consenso de todos los grupos parlamentarios, se obliga a avanzar en el trabajo legislativo y en la consolidación de nuestra vida democrática.

Resulta incuestionable que el Poder Legislativo es el que lleva a cabo en última instancia la mayor parte del proceso de reformas a la ley, por lo que es pertinente analizar las normas que ordenan la composición y el funcionamiento del Congreso General en México.

⁶⁷ *Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* <http://www.camara.deputados.gob.mx> 8 de octubre de 2003.

Partimos de la idea de que, técnicamente la asamblea legislativa debe dictar con autonomía de los demás órganos, las disposiciones que reglamenten su funcionamiento interno. La doctrina de la división de poderes plantea que ninguno de los órganos debe tener poder o injerencia directa en el funcionamiento de los otros; es decir, que cada uno tenga un margen de independencia con respecto de los otros. Debe quedar claro que esta independencia no es absoluta y que en la medida en que la organización del Estado se ha vuelto más compleja, la colaboración entre los poderes es cada vez mayor.⁶⁸

En el caso específico de la normativa interna del Congreso de la Unión, nada justificaría que otro poder interviniera en la emisión de su Ley Orgánica y de los reglamentos para su gobierno interior. Este principio prevalece, y está plasmado en nuestra Constitución en los artículos 70 y 77 fundamentalmente:

Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto.)"

Se establece en el **Artículo 77** de la Constitución que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

"III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interno de la misma"

⁶⁸ Fix-Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Porrúa, México, D. F., 2001, p. 393. Señalan que el principio de la división de poderes sigue manteniendo un gran valor en la época contemporánea, pero es necesario revisarlo para encontrar su sentido actual, así como señalar las transformaciones que ha venido experimentando.

El Congreso de la Unión con este fundamento constitucional, ha establecido su normativa interna, en la que formalmente no interviene el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el Congreso emitió una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁹

En virtud de lo anterior, la referida Ley Orgánica, determina las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido. Con ello, busca garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas o de los partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados y de igual forma, contribuye a organizar de mejor manera el trabajo legislativo.

El Congreso mexicano, además de su ley orgánica, cuenta con un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934 y que está todavía en vigor por disposición del Artículo Décimo Transitorio de la nueva Ley Orgánica del Congreso General que establece que "*En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor(...)*"

Es decir, que prevalece la necesidad de que cada una de las cámaras cuente con un particular ordenamiento interno que les permita aclarar y precisar sus atribuciones como órganos colegiados y, eventualmente, agilizar el despacho de los asuntos de su competencia; máxime, cuando la Cámara de Diputados se conforma por un elevado número de legisladores que hace poco ágil y complica el trabajo parlamentario.

El procedimiento legislativo del Congreso General es similar al de los Parlamentos contemporáneos; consiste en la integración de las comisiones, el

⁶⁹ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 20 de julio de 1994.

quórum, el estudio de las iniciativas de reforma propuestas, el sistema de discusión, la forma y cómputo de la votación y el curso legal de una reforma o ley aprobada. Sin embargo, tratándose de reformas a la propia Constitución, el artículo 135 vigente, establece la exigencia de una votación cualificada, esto es, las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores, además de la mayoría de las 31 Legislaturas de las Entidades Federativas; exigencia que durante muchos años, (hasta 1988) no significó mayor problema para el Presidente de la República en turno, por contar con la mayoría suficiente de legisladores provenientes del mismo partido en las dos cámaras federales y con la mayoría absoluta de las legislaturas de las entidades federativas. En tal virtud existe el poder constituyente constituido, permanente, o función reformadora de la Constitución, que es el sistema que establece una constitución para reformarla.⁷⁰

3.- ¿Debilidad constitucional y fortaleza del Presidente de la República en México?

A. La Constitución de 1917: simple enunciado de controles políticos y jurídicos.

Resulta oportuno, analizar con la brevedad que la naturaleza del presente trabajo nos exige, la falta de cultura entre los mexicanos para obedecer plenamente nuestros ordenamientos constitucionales.⁷¹ Ya en 1912, *Emilio Rabasa* describió la Constitución como un enigma: "Se la amaba como símbolo, pero como ley era desconocida por todos."; la Constitución de 1857 era un ídolo, no una norma.

Según nuestro autor en comento, sus disposiciones ilusas quedaron aplastadas por la dura necesidad. El más grande de nuestros constitucionalistas

⁷⁰ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, D. F., 1981, p. 565.

⁷¹ Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coordinadores), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. México, D. F., 1997, p. 369

ciertamente defendía al dictador que supo poner orden en esta tierra de anarquía, pero no sugería en forma alguna la continuación de ese régimen. Todo lo contrario, llamaba precisamente a la inauguración de la "etapa constitucional". A eso convoca su obra clásica: a la instauración del régimen constitucional.⁷²

Hoy podríamos decir lo mismo. La constitución es desconocida e inobservada en cierta medida por la mayoría de los mexicanos. Probablemente los mexicanos podríamos recitar sus artículos ignorando, al mismo tiempo, sus consecuencias. Durante años México ha vivido la constante modificación del ordenamiento constitucional promovido por las autoridades.

En la primera parte del siglo XIX, se impuso el "determinismo constitucional": la fe en la Carta Magna como solución a todos nuestros males.

Luego, nos invadiría el sentimentalismo que nos impulsaba a verla desde la perspectiva emocional o estética: la ley fundamental, entendida como un conjunto de hermosos postulados que enaltecen a la patria. *Jesús Silva Herzog-Márquez* se refiere a la convicción de que la Constitución no es simplemente una norma jurídica, sino un resumen de las gestas históricas y del gran proyecto de la nación, por tanto, continua Silva, su texto se ha llenado de postulados retóricos que erosionan su sentido normativo.⁷³

El constitucionalista mexicano *Felipe Tena Ramírez*, señala que la Constitución auténtica, es decir, la norma que funda y limita el poder político del Estado, permanece prácticamente desconocida. Añade, que en la Constitución de 1917 se vislumbra una Constitución expectante en la que aún existen muchas piezas que no se han echado a andar; dispositivos que, como el

⁷² Silva Herzog Márquez, J. Jesús, *Constitucionalismo oficial, Propuesta número 4*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., febrero de 1997.

⁷³ *Ibidem*.

veto o el bicameralismo, esperan "en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia".⁷⁴

La imagen de la Constitución que aparece en la actualidad es, nos atreveríamos a decir, la de un texto plagado de buenas intenciones, reiteradamente ignorado y a la espera de que la política logre reivindicarla y actualizarla a las circunstancias del México del nuevo milenio.

No obstante lo anterior, la Constitución mexicana establece el mecanismo que coordina los controles del poder, aunque habría que señalar también, que éstos controles han estado en reposo durante décadas. Hemos vivido pues, una larga siesta constitucional.⁷⁵

Y es que la activación de esos instrumentos no es automática. Los mecanismos que ha concebido el constitucionalismo clásico -división de poderes, federalismo, instrumentos de defensa constitucional, rigidez constitucional- solo pueden activarse cuando funciona el pluralismo electoral para la integración del poder legislativo en general y de la Cámara de Diputados en lo particular. Si este pluralismo no opera, la sofisticada mecánica del control parlamentario sobre el gobierno, permanece estática. Por tanto, la activación jurídica de la Constitución mexicana es necesaria.

La inactividad de los instrumentos de control, ha sido pues, lo que ha marcado el constitucionalismo mexicano. Esto aunado a la pobreza en las propuestas y el despilfarro de recursos en la competencia electoral, alientan la

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, D. F., 1985, p. 273.

⁷⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, ob.cit., p. 58. Se refieren en su libro, a Karl Lowenstein, quien califica a la constitución en "normativa", cuando es observada lealmente por todos los interesados, esto es, se cumple real, efectivamente, tanto por los detentadores como por los destinatarios del poder; la "nominal" es aquella que "carece de realidad existencial", porque el proceso político no se adapta a ella, tiene más bien un fin educativo, se espera que en el futuro se transforme en normativa; finalmente en la "semántica" la Constitución ha perdido su sentido de limitar la concentración del poder, éste se ha congelado para "beneficio de los detentadores (dictador, junta o partido)".

existencia de una representación poco proclive al acuerdo en la Cámara de Diputados en México y la ineficacia -hasta ahora manifiesta tanto en el ejecutivo federal como en el legislativo- de la alternancia política.

Dos nulidades resaltan en esa Constitución virtual: los controles jurídicos y los controles políticos. Dado el objetivo de este trabajo, nos referiremos con mayor énfasis a los controles políticos, sin dejar de mencionar la importancia de las barreras propiamente jurídicas.

Respecto al control jurídico, si éste compete a las autoridades judiciales, el juez será entonces el defensor de la norma constitucional, por lo que se hace necesario implementar los controles objetivos y necesarios a los que hace referencia el constitucionalista español *Manuel Aragón*, quien señala que el control es objetivo porque el parámetro del control es un conjunto de normas preexistentes y es necesario porque el órgano jurisdiccional ha de ejercer el control cuando así se le solicita.⁷⁶

Los controles jurídicos no se han ejercido cabalmente en México por dos razones fundamentalmente: la primera, porque en el país no se ha asentado por completo la idea de la Constitución como norma jurídica, y la segunda, porque hemos arrastrado vicios institucionales de importancia. En efecto, en el discurso académico y político ha predominado la idea de que la Constitución, más que ser una norma, es una decisión que traza el rumbo de la nación, pero no fija el rumbo de los órganos del Estado. Ahí está el proyecto de nación; ése es el punto de llegada, no la vereda por la que debemos caminar. Durante años, los conflictos políticos no se han procesado jurisdiccionalmente; las funciones arbitrales en las que interviene el Presidente de la República como jefe indiscutible del país, han evitado que litigios en materia constitucional lleguen a la Suprema Corte de Justicia; el diseño institucional, en sí mismo, ha impedido que la judicatura desempeñe el papel que debe cumplir en un Estado

⁷⁶ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1995, pp. 38 y ss.

constitucional; se ha diseñado una Corte que resuelve litigios entre particulares pero que apenas tiene posibilidades de resolver problemas políticos defendiendo el valor de la constitucionalidad. La influencia de las tesis de *Ignacio L. Vallarta* ha sido, en ese sentido, definitiva.⁷⁷

Esa precariedad de los procesos constitucionales ha mantenido a la judicatura al margen de la política. Mientras no haya una autoridad imparcial encargada de trazar los límites al poder Legislativo y Ejecutivo, no estaremos en presencia de un Estado constitucional.⁷⁸ Es por ello que el Poder Judicial - como advertían los federalistas estadounidenses- al ser la rama menos peligrosa del Estado, desempeña un papel fundamental en la arquitectura constitucional: el tribunal supremo cierra la bóveda del orden democrático.

Los controles políticos son, a diferencia de los judiciales, voluntarios y subjetivos; voluntarios porque el órgano controlador es libre de ejercer o no la vigilancia puesto que ha de medir la oportunidad más que la juridicidad de las medidas del órgano controlado; subjetivos porque no existe un estatuto preciso para encaminar la valoración del órgano que controla. Los controles políticos son los que ahora nos preocupan ante la conformación de un "gobierno dividido" en el ámbito federal. La naturaleza subjetiva y voluntaria de estos controles los hace particularmente vulnerables a las contingencias electorales y a la cambiante composición de la legislatura. La composición partidista y los estímulos institucionales pueden dejar sin efecto los controles previstos en las normas. En efecto, la larga hegemonía de un partido había anulado los contrapesos; la veda a la carrera parlamentaria ha provocado que los legisladores cuiden su relación con la Presidencia antes que su relación con sus electores; así se ha pervertido gravemente la función controladora del Congreso mexicano.

⁷⁷ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM-III, 1994

⁷⁸ El diputado Rafael Martínez de la Torre definió el asunto con gran precisión hace más de un siglo: "Si la Constitución no ha de tener un tribunal de interpretación, ¿Quién es el juez de los conflictos de ley? ¿Quién marca el hasta aquí a las invasiones del poder?". Citado por González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre Constitución y política*, México, Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica-UNAM, 1993.

Al hablar de los controles políticos previstos en la Carta de Querétaro, debemos tener en mente el doble propósito de todo orden constitucional: ensamblar una estructura política institucionalmente moderada y, permitir la eficacia gubernamental. *Jurisdictio y gubernaculum*, advierte *Giovanni Sartori*. El "constitucionalismo negativo", como lo llama *Stephen Holmes*, levanta muros y barreras que detienen la acción del gobierno; el constitucionalismo positivo permite la actuación gubernamental mediante la definición de facultades y permisos a las agencias del Estado.⁷⁹ Todo esfuerzo de ingeniería constitucional debe tomar en cuenta esta flecha de dos puntas: gobernación cercada, concluye.

B. Aspectos constitucionales de las relaciones entre los poderes en México.

Es evidente que las relaciones entre los órganos del poder constituyen uno de los más relevantes aspectos de un sistema democrático. Un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa, en buena medida, en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder. Esos pesos y contrapesos no se sitúan únicamente en el ámbito de los órganos del poder como sostenía la teoría clásica; entre las aportaciones más significadas del constitucionalismo contemporáneo, se confiere gran relevancia a los llamados controles verticales: los que practican los electores, los partidos políticos y los que resultan de las formas de organización propias del federalismo, del regionalismo y del municipalismo.

Dentro de ese amplio cuadro de relaciones en que se vinculan y controlan los órganos del poder entre sí, los órganos del poder dentro de sí y

⁷⁹ Sartori, Giovanni. "Constitución", en *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.

los órganos del poder y el resto del sistema político, se sitúan, como la parte más tradicional de los estudios, las relaciones entre los órganos de poder.

En efecto, fue el estudio de ese tipo de relaciones el que llevó a la formulación de la *teoría de la separación de poderes*, la cual, como es sabido, ha evolucionado a partir de los progresos del pluralismo político y social. Es explicable que en los siglos XVIII y XIX se considerara que el poder se agotaba con la acción de sus titulares. En este sentido, el Profesor Antonio de Cabo de la Vega en la introducción del tema denominado "Relación entre Poderes", coincide en que este principio se asocia a todo régimen democrático, cuando afirma que:

"El principio de división de poderes ha sido acogido, por lo menos formalmente, por todos los sistemas con una carga valorativa positiva. Esta incorporación prácticamente universal del principio de división de poderes a los sistemas constitucionales, ha estado estrechamente vinculada a la noción de régimen democrático. Sin embargo, ha recibido importantes críticas por parte de la doctrina de derechas, por considerar que en la realidad los poderes no pueden separarse y son, además, imposibles de igualar."

Lo que interesa averiguar es, no tanto el contenido de estas críticas, como los hechos profundos que revela su formulación. Es decir, trascender su carga ideológica".⁸⁰

Las nuevas tendencias políticas incorporaron nuevos elementos para el equilibrio y control entre las relaciones de poder y finalmente contribuyeron al perfeccionamiento de las democracias contemporáneas. Fundamentalmente nos referimos a tendencias tales como las que llevaron a: la apertura total de los sistemas electorales; al reconocimiento, primero legal, luego constitucional, de los partidos políticos; a garantizar la libertad de imprenta; al establecimiento del

⁸⁰ Cátedra del Doctorado en Derecho en la Universidad Andina, Agosto de 2003.

sistema de responsabilidades de los servidores públicos; al aseguramiento de las formas locales de organización, y a la cada vez más amplia participación del individuo en las decisiones políticas que le afectan, merced a los efectos de la educación y de los medios masivos de comunicación.

Además, en un análisis más minucioso que el originalmente practicado por quienes sólo examinaron las relaciones entre los órganos del poder, es posible distinguir que dentro de éstos, se producen importantes relaciones de control.

Esto es muy claro en el caso del Poder Judicial, cuyas diversas instancias acreditan la existencia de mecanismos internos de control.

Es también muy evidente en el Poder Legislativo, sobre todo por su naturaleza colegiada y pluralista, y se puede apreciar con precisión aún en el Poder Ejecutivo, sobre todo en el caso en que se prevé el refrendo ministerial.

En 1999 se registró un avance fundamental en el caso mexicano. Nos referimos a la reforma constitucional del artículo 79 que creó el órgano superior de fiscalización de los ingresos y egresos de los poderes de la unión, que por extensión alcanza a las entidades federativas y a los ayuntamientos y que depende de la Cámara de Diputados.⁸¹

En el caso que ahora nos ocupa, se examinarán exclusivamente las relaciones de carácter normativo establecidas entre el Senado, su colegisladora y los otros dos Poderes de la Unión. En algunos casos, la referencia a esas relaciones se planteará a propósito del Congreso en su conjunto, con los poderes Ejecutivo y Judicial, en tanto que el Senado forma parte del Congreso y participa con tal carácter en las aludidas relaciones.

⁸¹ Ver el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el 2004.

Coincidimos con el constitucionalista mexicano *José Francisco Ruiz Massieu*, en que la planeación legislativa en México está ausente, debido a la intensa actividad legislativa y a la hegemonía que ejerce el derecho legislado en nuestro país⁸². Sin embargo, prevalecen múltiples críticas y reiteradas censuras a la planeación legislativa mexicana por parte de quienes se acercan a las posturas de la cultura jurídica anglosajona, o no han profundizado en la ideología jurídica de la Revolución Mexicana, o bien no han sabido calar en la naturaleza y peculiaridades del sistema político y, concretamente, en las relaciones entre los poderes públicos y los partidos políticos mayoritarios o minoritarios en la actualidad en el país.

Las críticas, que por cierto no son nuevas, se solazan en la abundancia de las enmiendas constitucionales, en la llamada precariedad de las leyes y en su supuesta reducida positividad. Asimismo, se condena el elevado número de iniciativas que elabora el Ejecutivo y el papel marginal que desempeña la jurisprudencia.

En México, apunta *Charles Evans Hughes* (ex Presidente de la Corte Suprema norteamericana), nunca se habría pronunciado su ya célebre sentencia: "*vivimos bajo una Constitución; mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es*".

En 1937, *Luis Cabrera*, aun cuando se refería sólo a los cambios constitucionales, hacía suyas las críticas que se expresaban a la legislación revolucionaria: "En la mayor parte de los casos todas estas reformas son hijas de la precipitación, de la impaciencia, de la ignorancia y de la arbitrariedad innata en nuestros funcionarios".⁸³

⁸² Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993. pp. 84-95

⁸³ Cabrera, Luis, "*Obras completas*". *Obra jurídica*, tomo I, UNAM, México, D. F., 1990, p. 67.

A menudo los críticos ignoran que el activismo legislativo responde a dos hechos que le dan sustento y explican su función política: la transformación que han sufrido las leyes, y la confianza del pueblo en ellas. Las leyes han dejado de ser un cuerpo sistemático de normas jurídicas perfectas (que rigen una conducta y previenen una sanción) para convertirse en documentos que acogen también normas impropias de naturaleza programática y que contienen lineamientos de acción para los poderes públicos.⁸⁴ En ese sentido, entendemos que la ley -el derecho-, es una aspiración de futuro.

En el ánimo de la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, pesaron dos elementos fundamentalmente: el primero, constituido por las críticas de *Emilio Rabasa* a los excesos del Congreso de acuerdo con la Constitución de 1857; el segundo, la necesidad de que el programa revolucionario tuviera unidad de mando y hubiera celeridad en la toma de las decisiones revolucionarias.

El constitucionalista del viejo régimen sostenía que "la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente."⁸⁵

En este sentido *Carranza*, analizó largamente en su mensaje al Constituyente los inconvenientes del parlamentarismo, señalando que "*el Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las*

⁸⁴ Biscaretti di Ruffia, Paolo, Introducción al derecho constitucional comparado. 1975, pp. 321-322

⁸⁵ Rabasa, Emilio O, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1981.

épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".⁸⁶

Es así como surge, a propuesta e impulso de Carranza, la decisión del Constituyente para dotar a México de una fórmula presidencialista dentro de un sistema de Estado de derecho, de democracia representativa y de división de poderes, que hasta la fecha sigue vigente.

No obstante, la simpatía por el régimen parlamentario no desapareció y, a los nueve meses de entrada en vigor la Constitución de 1917, poco más de medio centenar de diputados, entre los cuales figuraban *Aarón Sáenz y Jacinto B. Treviño*, presentaron al Congreso ordinario una iniciativa de reformas y adiciones a 35 artículos constitucionales para cambiar la fórmula presidencialista por la parlamentaria. En la exposición de motivos los legisladores se planteaban preguntas de la mayor relevancia: "Las condiciones políticas creadas por las revoluciones acaecidas después de la Constitución de 1857, por los gobiernos dictatoriales y, por último, por las luchas cuyos programas trató de consagrar la Constitución de Querétaro, ¿reclaman un régimen más avanzado que el presidencial o, por el contrario, han creado en el ánimo del pueblo la idea de acrecentar los recursos del Poder Ejecutivo en relación con los otros dos poderes? ¿Las condiciones políticas del pueblo mexicano reclaman el régimen parlamentario y resuelve éste los problemas vigentes planteados en la actualidad?"⁸⁷ La iniciativa, naturalmente que fue desechada.

En cuanto al objeto del presente trabajo, interesa señalar que al Congreso de la Unión, la Carta Fundamental de 1917 le otorga dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo por otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo. A la Cámara de

⁸⁶ *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1971*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 32-33.

⁸⁷ XXVII Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Apéndice al Diario de posdebates. Síntesis de su labor, abril a diciembre de 1917, 1918, pp. 113-114.

Diputados se confía, sobre todo, el control que se expresa en la aprobación del presupuesto de egresos, en el conocimiento de la cuenta pública y en la aprobación, junto con el Senado, de las leyes de ingresos pero, fundamentalmente, como lo hemos referido con anterioridad, a la Cámara de Diputados corresponde la tarea de fiscalización al través del órgano superior de fiscalización de los poderes de la unión. Por su parte, el control que tiene a su cargo el Senado, es fundamentalmente político: aprobación de designaciones, aprobación de ciertos aspectos de política exterior y desaparición de poderes locales.

Debemos reconocer que las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo han venido evolucionando con motivo de enmiendas constitucionales y de cambios en nuestro sistema político. En ese particular, merece destacarse el papel que desempeña aún el Partido Revolucionario Institucional. Actualmente el PRI, ostenta la mayoría en la Cámara de Diputados; mantiene el mayor número de los escaños en la de Senadores; detenta mayoría en las gubernaturas de los estados y de los congresos locales así como en la mayoría de las municipalidades del país y hasta el año 2000, triunfó en todas las elecciones presidenciales. Ese fenómeno político introduce en el cuadro de las relaciones entre los poderes un doble ingrediente que deja sentir su impacto en las funciones nominales del Congreso: la ausencia de disciplina de partido hacia el Presidente de la República y la escasa solidaridad entre los funcionarios públicos federales y los legisladores.

Un factor que contribuye al activismo legislativo del Ejecutivo, es el relativo al dinamismo de la vida social y al cada vez mayor contenido técnico de la legislación que rige el proceso de desarrollo, lo que hace que los cuadros técnicos y las oficinas jurídicas de la administración posean mayores recursos para elaborar iniciativas de ley lo suficientemente motivadas y razonadas.

Otro aspecto de la tarea legislativa que merece no quedar olvidado es el que concierne a la evolución que ha sufrido el uso de las facultades

extraordinarias por parte del Ejecutivo. Desde la República Restaurada, hasta la década de los cuarenta del siglo pasado, el Presidente de la República obtuvo y usó con libertad facultades extraordinarias para legislar, mermando con ello, el principio de división de poderes y, consiguientemente, el mecanismo de pesos y contrapesos que recomienda el constitucionalismo clásico.

Fue el Presidente *Cárdenas* quien promovió, en 1938,⁸⁸ que se agregara un párrafo final al artículo 49 de la Constitución, que si bien técnicamente se antoja innecesario, denota el propósito de limitar el otorgamiento de esas facultades: "En ningún otro caso (además del contemplado en el artículo 29), se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar."

En 1951 se exceptuó también, el caso prevenido por el artículo 131 de la Carta Fundamental relativo al comercio exterior.⁸⁹ En la actualidad, factores de índole política y una doctrina más sólida impedirían que el Presidente de la República promoviera que el Congreso de la Unión le otorgara facultades para legislar como se estilaba en otras épocas.

La otra porción de la competencia del Congreso —el control sobre el Ejecutivo— debe ser discriminada a fin de no extender en exceso el presente trabajo. Sólo nos ocuparemos del control político que eventualmente puede ejercer la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo. Omitiremos las referencias al control en materia de política exterior, guardia nacional, nombramientos de integrantes del Poder Judicial, del Procurador General de la República, del Gobernador del Banco de México y desaparición de poderes locales, entre otros, que fundamentalmente son competencia del Senado.

En este sentido, coincidimos con el Profesor *Jorge de Esteban*, en señalar que existe una graduación entre las relaciones de las dos Cámaras, las cuales, pueden ser estrictamente igualitarias (igualdad en materias legislativa y

⁸⁸ Adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F. 12 de agosto de 1938.

⁸⁹ Adiciones publicadas en el Diario de la Federación del 28 de marzo de 1951.

política), parcialmente igualitarias (la segunda Cámara no interviene más que en la materia legislativa) y desiguales (papel casi consultivo u ornamental de la Segunda Cámara), por cierto, ésta última en declive en más de la mitad de los estados que han optado por el sistema monocameral.⁹⁰

En suma, interesa contribuir a la reevaluación del artículo 93 constitucional y de los otros mecanismos que previene la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, vinculados a las relaciones que guardan entre sí los dos poderes políticos.

El artículo 93 ha ampliado el espectro del control político sobre el Ejecutivo a través de dos enmiendas que todavía no han sido suficientemente utilizadas en nuestra vida parlamentaria: la obligación de los directores de las entidades paraestatales de comparecer ante el Congreso cuando éste lo requiera,⁹¹ y el establecimiento de comisiones parlamentarias que investiguen el funcionamiento de esas entidades.⁹²

Se añaden esos dispositivos a las obligaciones que ese precepto imponía a los Secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo (comparecer, proporcionar informes y rendir una memoria anual).

De la interpretación del artículo 93 no se deduce que se le otorgue al Congreso la facultad de emitir un voto de censura que lleve al Parlamento a la remoción de funcionarios del Ejecutivo. Si bien los actos del Congreso que se funden en ese precepto no tienen efectos vinculantes; cabe insistir en que el artículo 93 ha ido elevando crecientemente, su eficacia política: contribuye cada día más a una mejor colaboración entre los dos poderes por una parte, y por

⁹⁰ De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro J, *Tratado de Derecho Constitucional III*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Primera reimpression, Madrid, 2000, p.398.

⁹¹ Adiciones publicadas en el Diario de la Federación del 31 de enero de 1974.

⁹² Adiciones publicadas en el Diario de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

otra, los funcionarios del Ejecutivo atienden con mayor responsabilidad los requerimientos del Legislativo.⁹³

Debe señalarse que en 1983, por primera ocasión en mucho tiempo, las secretarías y departamentos hicieron llegar al Congreso las memorias de labores que previene el primer párrafo del artículo multicitado. Esta práctica se ha seguido observando. Por el contrario, la facultad congresional de formar comisiones para la investigación del funcionamiento de las entidades paraestatales todavía no ha sido usada con frecuencia, a pesar de que impulsaría el mejoramiento de su gestión.

La Ley Orgánica del Congreso General complementa en su artículo 101, los mecanismos de relación entre los dos poderes, mecanismos éstos, que hemos identificado como ámbitos del control político que ejerce el Legislativo: las comisiones –ya no las cámaras en pleno- podrán solicitar a la administración pública la información y los documentos que requieran. En caso de no atenderse las solicitudes, las comisiones podrán dirigirse en queja a los titulares de las dependencias o al propio Jefe del Ejecutivo.

El viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General – data de 1934- también coadyuva al estrechamiento de las relaciones entre los poderes. Los presidentes de las cámaras están obligados, según el artículo 21, en su fracción XI, a ordenar se dé aviso a las Secretarías de Estado siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

Ese Reglamento, además, contempla que los secretarios, jefes de departamento y directores de entidades paraestatales podrán "*asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.*"

⁹³ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, op. cit., p. 93.

Se ha interpretado, y con razón, que el principio de división de poderes - que desempeña fundamentalmente una función equilibradora-, no entra en colisión con las fórmulas de coordinación y colaboración, y mucho menos con la de comunicación entre los poderes, tendientes todos, a hacer más fluida y eficaz la marcha de los asuntos públicos; por lo que sería conveniente explorar las formas mixtas o los sistemas semipresidencialistas que funcionan con relativa eficacia, como por ejemplo en Francia y que describe con claridad *García Canales*.⁹⁴

Por otra parte, en los últimos tiempos han prosperado nuevos expedientes de control político y de colaboración. Destacan en este sentido, las comparecencias de titulares, subsecretarios de Estado y directores de entidades paraestatales ante comisiones congresionales, y las visitas que éstas realizan a dependencias públicas y a distintas regiones del país. Esos expedientes tienen ventajas por doble vía: permiten que quienes conocen las iniciativas se compenetren con los problemas de aplicación y, al mismo tiempo, que quienes elaboran gran parte de esas iniciativas adviertan los ingredientes políticos e ideológicos del trabajo legislativo.⁹⁵

En México, el quehacer institucional se ha enriquecido, también, por la responsabilidad que el nuevo régimen legal de la planeación del desarrollo deposita en el Poder Legislativo. La Ley de Planeación mexicana, reglamentaria del artículo 26 constitucional, dispone que el Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y que éste formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.⁹⁶

Se convendrá en que esas facultades aumentan de manera formidable el poder político que ejerce el Poder Legislativo, si se advierte que, los

⁹⁴ García Canales. M, *Temas de Derecho Constitucional HI*, Diego Marín Librero Editor, Murcia, España, 2003, p. 154.

⁹⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, *Op. cit.*, p. 94.

⁹⁶ *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero, México, D. F., 1983.

presupuestos de egresos, las leyes de ingresos, las iniciativas de ley (que elabore el Ejecutivo), los informes anuales, las memorias del ramo y las cuentas públicas, deberán elaborarse a partir del instrumento disciplinario que representa el Plan Nacional de Desarrollo, como se convendrá también que al Congreso corresponde cuidar esa congruencia en el uso de sus atribuciones constitucionales. Además, el Congreso, a lo largo del proceso de planeación, deberá hacer llegar al Presidente de la República observaciones encaminadas a que el plan se ajuste a los lineamientos programáticos y a la ideología que contiene la Constitución. Asimismo, los congresistas que militen en el partido mayoritario, y a través de éste, están obligados a velar por la congruencia entre el plan y la declaración de principios que postulan.

La planeación legislativa es un medio para que el proceso legislativo, en el que participan tanto el Congreso como el Ejecutivo, se desenvuelva más eficientemente; para que el Congreso estudie, modifique y apruebe con mayores elementos técnicos las iniciativas que remita el Ejecutivo; para que la ciudadanía, sin perjuicio de nuestro sistema representativo, tenga oportunidad de manifestarse en torno a iniciativas de especial trascendencia, y para que los legisladores puedan cotejar las iniciativas con las plataformas ideológicas de sus partidos y con el Plan Nacional de Desarrollo.⁹⁷

C. Las relaciones entre las cámaras y con el Ejecutivo

El protagonismo presidencial de México contribuyó a la adopción de la experiencia bicameral de Estados Unidos. Si en la teoría federalista la integración del Senado responde al principio federativo-territorial y la Cámara de Diputados se compone en función del principio popular, la distribución de las responsabilidades parlamentarias en dos cuerpos da mayor prestancia al Ejecutivo y mengua el activismo congresional.

⁹⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 73, fracción XXIX-D la facultad del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

El esquema bicameral ha respondido a dos tendencias que se complementan: por un lado, las dos cámaras representan fases inexcusables del proceso legislativo; y, por el otro, a cada una de ellas se confían funciones deliberativas y de control exclusivo (lo presupuestal a la Cámara de Diputados, y la política exterior a la de Senadores, por ejemplo). La pauta bicameral, que se extiende por más de 175 años, sólo se interrumpió de 1857 a 1874, cuando la gran Constitución Liberal extinguió el Senado por las reminiscencias aristocratizantes del *santanismo*, y para contar con una Cámara de Diputados vigorosa que evitara los excesos del Ejecutivo que condujeron intermitentemente a la dictadura y a la rebelión contra los gobiernos. En 1874 se restaura el Senado, y se otorga al Presidente el veto suspensivo.⁹⁸

Ambas cámaras pueden unirse, aunque sólo en contadas ocasiones, para dar lugar al Congreso General. Las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, develan el régimen institucional que ha construido el constitucionalismo mexicano. El Presidente es elegido por voto directo y universal; él designa y remueve libremente a sus Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos sin importar la composición del Legislativo; no existe, en técnica constitucional, gabinete; el Ejecutivo no tiene facultades para disolver el Congreso, ni éste emite votos de censura (el Presidente y sus auxiliares no son responsables políticamente ante el Congreso).

La Constitución de 1857 se desprendió de una primera solución que debilitaba al Presidente; bajo la Constitución de 1824 las legislaturas votaban por los candidatos, y en caso de que ninguno de ellos obtuviera la mayoría absoluta, la Cámara de Diputados elegía entre los dos que obtuvieran mayor número de votos.

⁹⁸ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, op.cit.,p. 122.

La formación independiente de cada uno de los dos poderes políticos, y su funcionamiento autónomo, no significa que no haya pesos y contrapesos orientados a evitar la dictadura presidencial o la anarquía de las asambleas. Así, en el presidencialismo mexicano, el Presidente posee la facultad de iniciar las leyes, pero no monopoliza esa potestad; está investido de la facultad del veto, pero sólo suspensivo, y de la de promulgar y publicar los cuerpos legales para que surtan efecto.

Para prevenir las injerencias del Ejecutivo en la vida doméstica parlamentaria, la promulgación no es necesaria tratándose de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. Igualmente, en casos excepcionales y expresamente señalados por la Constitución, el Congreso puede temporalmente conceder al Ejecutivo facultades para legislar.

El Congreso, por su parte, y a pesar de que el Presidente de la República cuenta con un estatuto de inmunidad bastante generoso, puede enjuiciarlo por delitos graves del orden común y por traición a la patria y dejarlo a disposición de la jurisdicción penal; tiene, además, la responsabilidad de autorizar algunos nombramientos de funcionarios de la administración pública, como son los embajadores, los oficiales de alta graduación y los "empleados superiores de Hacienda"; de aprobar la ley que organiza al Ejecutivo y distribuye su competencia entre las dependencias administrativas y de hacer lo propio con la ley de ingresos y el decreto del presupuesto de egresos, sin los cuales no es posible la marcha administrativa.

El legislativo no interviene en la elección del Presidente de la República - como si sucede en el Parlamento clásico- salvo cuando se trata de que el Congreso General lo releve por un interino, provisional o sustituto. Como se ha señalado, la Constitución Mexicana no faculta al Congreso a confirmar o a aprobar los nombramientos de los Secretarios de Estado y de los Jefes de Departamentos Administrativos, salvo el caso de la ratificación del Procurador General de la República, como sí lo hace el Senado norteamericano siguiendo

una muy vieja tradición. Esos altos funcionarios mexicanos, sólo deben reunirse constitucionalmente para autorizar la suspensión de garantías en los casos que contempla el artículo 29. Este ordenamiento, por obra de una enmienda de 1981, ya no denomina Consejo de Ministros a esa reunión.

La relación entre el Congreso y el Ejecutivo, conforme a las prácticas de colaboración y comunicación que permiten el buen funcionamiento de las instituciones políticas, se caracteriza por los llamados *matices parlamentarios*, los cuales, no llegan a desnaturalizar el régimen presidencial. Estos son: la presentación del Presidente de la República en la sesión de apertura del primer periodo ordinario de sesiones para entregar y dar lectura a su informe anual de gobierno (con la consecuente respuesta del Presidente del Congreso); la entrega anual de memorias de labores por parte de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos; la obligación constitucional de éstos de comparecer ante las Cámaras cuando sean requeridos; la formación de comisiones parlamentarias que investiguen el funcionamiento de las entidades paraestatales y el refrendo del Secretario de Gobernación a los decretos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso. Tampoco desnaturaliza el régimen presidencial el precepto constitucional que ordena, para que sean obedecidos, que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento refrenden los decretos, reglamentos y acuerdos del Ejecutivo cuando se refieren a sus ramos, toda vez que en caso de no hacerlo pueden ser libremente removidos por el Presidente de la República.⁹⁹

Consideramos que resulta pertinente referirnos a los términos del artículo 50 constitucional mexicano, ya que establece que el Congreso General se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores, por lo que en el Congreso existen dos formas de control interno: una, orgánica, diferenciada, determinable, que reside en el control mutuo que se da entre los dos cuerpos que la integran; otra, aleatoria, indiferenciada, indeterminable e inorgánica, que se produce entre los miembros de cada uno de esos cuerpos ya sea a manera

⁹⁹ *Ibidem*, p.124.

individual, ya como resultado del partido en que se encuentran inscritos esos miembros; por lo que sólo se examinarán las relaciones que tienen una traducción normativa y no analizaremos las que corresponden al último de los enunciados.

Aspecto fundamental del Congreso es la formación de las leyes. Es el que de manera mas clara permite establecer los elementos de control que se producen entre las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión. En efecto, el artículo 72 constitucional, precisa que todo proyecto de ley o decreto que no corresponda a la competencia exclusiva de alguna de las Cámaras, deberá ser discutido sucesivamente por ambas.¹⁰⁰

Las reformas al artículo 78 de la Constitución del 30 de julio de 1999, fortalecieron a la Comisión Permanente, ya que aumenta sus atribuciones incluyendo: recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Fuerza Aérea Nacionales; entre otras.¹⁰¹

No obstante, aún prevalece la idea de que sus funciones son de mero trámite; por lo que es necesario fortalecerla mediante la asignación de funciones que generalmente distraen al Pleno en el período de sesiones. Ejemplo de ello es, la autorización para que mexicanos puedan recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros, acuerdo de correspondencia, aspectos administrativos, entre otros.

¹⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista, México, D. F. 2002.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 40.

Además de las estrechas tareas de interrelación que se producen entre ambas Cámaras con motivo del proceso legislativo, el caso de la Comisión Permanente merece ser observado con atención, toda vez que, por su naturaleza, es un órgano integrador de componentes, con facultades de ambas Cámaras. Sin embargo, al no constituir el tema central del presente trabajo, no profundizaremos en sus alcances.

De igual forma, las modificaciones constitucionales han alcanzado a los otros poderes; se han efectuado ya algunas reformas constitucionales y legales que tienden a que los poderes Legislativos y Judicial se desempeñen como contrapesos más efectivos; igualmente se ha hecho hincapié en el imperativo de que se reforme el propio Poder Ejecutivo. Están asimismo, por otra parte, pendientes en la agenda política nacional, una serie de proposiciones e iniciativas que buscan restaurar e incrementar el equilibrio entre los mencionados poderes.

Para el Poder Legislativo mexicano, sin ánimo de ser exhaustivos, han venido ya operando algunas reformas, y otras proposiciones, están sujetas aún a debate; veamos las principales:

a) se ha subrayando la necesidad de mejorar la función de control que el Legislativo ejerce sobre el llamado "poder de la bolsa", encarnado básicamente en el presupuesto y la cuenta anual;

b) una intervención mayor en la planeación nacional, donde la intervención del Congreso hasta ahora ha sido modesta;

c) facilitar y ampliar los poderes de investigación y de fiscalización previstos en el artículo 93 constitucional, extendiéndolos a las secretarías de Estado y otras dependencias no comprendidas aun en la regulación vigente;

d) establecer un órgano más profesional e independiente de control financiero, que la reciente reforma constitucional ha denominado entidad de fiscalización superior, para que supervise de manera más eficaz y oportuna como se emplean los recursos del país;

e) propiciar una participación plural en las comisiones, particularmente de aquéllas que son clave para el funcionamiento de Congreso;

f) alentar de manera sistemática la carrera parlamentaria, permitiendo la reelección ilimitada de los legisladores;

g) actualizar de manera permanente los ordenamientos jurídicos para las Cámaras, objetivo que se propuso la recién aprobada Ley Orgánica del Congreso, no así el reglamento interno de añeja vigencia y cuya obsolescencia es notoria;

h) incrementar en calidad y en cantidad los servicios de apoyo y de consulta, ahora tan deficiente, para tener equipos de asesores técnicos y especialistas de carácter estable y continuo que colaboren con las comisiones del Congreso y con los propios parlamentarios.¹⁰²

¹⁰² Rodríguez Lozano, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, UNAM y Corte Constitucional de Guatemala, 1998; varios autores, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994; Orozco Enríquez, Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior" en *El sistema presidencial mexicano*, México Porrúa, 1998, pp. 1 y ss.; Valadés, Diego, *El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México*, op. cit., pp. 245 y ss.; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Poder Legislativo*, UNAM, México, 1997; Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, UNAM, México, 1998, exponen sus diversas visiones respecto de los parlamentos y sus propuestas para fortalecer sus funciones.

D. La falta de acuerdos políticos complica el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados en México.

La Ley hace de nuestro Congreso una asamblea fuera de control ante la ausencia de consensos. Sólo habrá un Congreso capaz de confrontar al Ejecutivo y de cooperar con él, cuando tengamos congresistas profesionales y dedicados de tiempo completo a sus actividades legislativas. Si en el pasado la improvisación parlamentaria fue útil al régimen, hoy es uno de los obstáculos para la gobernabilidad democrática. En las actuales condiciones, resulta inconcebible que la falta de acuerdos obstaculice la solución de los grandes problemas nacionales; que el trabajo legislativo en ocasiones sea tan lento que literalmente lleve a una parálisis legislativa (máxime cuando el período presidencial está por concluir) no sólo en lo que se refiere al Pleno Legislativo, sino también en lo que corresponde a las diversas comisiones y que por razones de nuestro estudio, citaremos a manera de ejemplo. El trabajo desarrollado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados que comprendió del 2000 al 2003, evidenció la pobreza y limitación de los resultados, por lo que el desprestigio de los legisladores en México aumenta, lejos de reivindicar la importancia de sus funciones.

Para la afirmación del Poder Legislativo se requiere, por lo tanto, de una serie de modificaciones al sistema electoral vigente que lo adecuen exclusivamente al principio de representación proporcional. Además, como poder precisa consolidar la institucionalidad interna del Congreso. En este sentido, también deberá fortalecer sus comisiones de trabajo, sus apoyos técnicos y constituir un personal profesional, es decir, institucionalizar al menos, la Cámara de Diputados.

Para efectos de nuestro estudio, resulta necesario enunciar, parte de las iniciativas que en el período 2000-2003 -correspondiente a la LVIII Legislatura

de la H. Cámara de Diputados en México-, fueron turnadas a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para su estudio y dictamen respectivo, y eventualmente, ser presentados a discusión para su aprobación o rechazo del Pleno legislativo.¹⁰³

Cabe resaltar que las iniciativas en comento, fueron presentadas por diputados provenientes de todos los partidos políticos representados en esa legislatura, y que, por su contenido, guardan relación directa con el objeto de nuestro estudio, con diversos aspectos del Derecho Parlamentario y con el trabajo legislativo de uno de los órganos de representación popular mexicanos.

Por su relevancia, serán señalados los preceptos legales respecto de los cuales versan las iniciativas, la referencia de quién o quiénes las presentan, la fecha respectiva en orden cronológico y finalmente, una breve referencia al contenido de cada iniciativa:

Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 87 y 91 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, presentada por diputados del Partido de la Sociedad Nacionalista el 16 de noviembre del 2000. (*Ampliar de 5 a 15 días el plazo para que las comisiones presenten dictamen de los asuntos turnados*)

Iniciativa de reformas a los artículos 21, fracción XVI y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Arturo Escobar y Vega, a nombre del Grupo Parlamentario del PVEM, el 27 de diciembre de 2000. (*Ampliar el periodo en que las comisiones del Congreso deben presentar dictamen de los asuntos turnados y para que los legisladores que no asistan a sus reuniones puedan ser removidos de sus comisiones*).

¹⁰³ *Informe General de Actividades*. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, Legislatura LVIII, 2000 –2003, México, D. F. diciembre de 2003.

Iniciativa que deroga el párrafo 2 y se modifica y adiciona el párrafo 3 del artículo 7º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Grupo Parlamentario del PRD, el 20 de marzo de 2001. *(Para que los grupos parlamentarios puedan contestar el informe que presenta el Presidente de la República).*

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado Juan Manuel Carreras López a nombre de los diputados del grupo Parlamentario del PRI, el 10 de abril de 2001. *(Para modificar el formato del informe presidencial y modificar la estructura técnico-administrativa de la Cámara de Diputados).*

Iniciativa de reformas al artículo 3º y al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado César Augusto Santiago Ramírez del Grupo Parlamentario del PRI el 2 de octubre de 2001. *(Para abrogar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, modificar la estructura y organización de la Cámara de Diputados y normar las sesiones mediante acuerdos parlamentarios).*

Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 61 y 65 de la Constitución Política; y 4, 28, 46, 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado Alberto Amador Leal a nombre de los diputados del Grupo Parlamentario del PRI el 13 de noviembre de 2001. *(Con el objeto de difundir la labor de los legisladores a través de los medios del Congreso, para que visiten sus distritos y entidades, realicen gestiones ante las autoridades y rindan informes sobre sus actividades [Turno conjunto a la Comisión de Puntos Constitucionales]).*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 2º y 3º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por la diputada Josefina Hinojosa

Herrera del Grupo Parlamentario del PRI el 29 de noviembre de 2001. *(Para establecer el concepto de gestión financiera; para que las comisiones de la Cámara de Diputados puedan ordenar a la Auditoría Superior de la Federación la investigación de la gestión financiera de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; para que las comisiones especiales y de investigación puedan solicitar información al Poder Ejecutivo y para que las comisiones ordinarias que correspondan con las ramas de la Administración Pública Federal analicen la parte específica que les incumbe del Presupuesto de Egresos de la Federación. [Turno conjunto a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública y con opinión de la Comisión de Vigilancia])*¹⁰⁴

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 7º de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado José Manuel del Río Virgen de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional el 20 de marzo de 2002. *(Para modificar el formato del Informe Presidencial con el objeto de que el Ejecutivo escuche a los legisladores y se abra una ronda de preguntas y respuestas)*¹⁰⁵

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 69 de la Constitución Política y 7º numerales 2 y 5 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado Juan Manuel Martínez Nava del Grupo Parlamentario del PRI el 2 de abril de 2002. *(Para modificar el formato del informe presidencial con el objeto de que el Ejecutivo escuche a los legisladores y reciba por escrito sus comentarios. [Turno conjunto a la Comisión de Puntos Constitucionales])*

Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona tres numerales al artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado Jaime

¹⁰⁴ Memoria de los Trabajos de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D. F. 2003.

¹⁰⁵ El artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Vázquez Castillo del Grupo Parlamentario del PRI el 4 de abril de 2002. (*Con el objeto de establecer la figura de la pregunta parlamentaria*)

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el diputado Enrique de la Madrid Cordero del Grupo Parlamentario del PRI el 23 de abril de 2002. (*Con el objeto de hacer públicos los dictámenes de las comisiones, evaluar los impactos presupuestales de las iniciativas y codiciar la figura de la urgente u obvia resolución*)

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado José Antonio Calderón Cardoso del PAS el 23 de abril de 2002. (*Para modificar la estructura y conformación de la Junta de Coordinación Política de la cámara de Diputados*)

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el Diputado Jorge Chávez Presa del Grupo Parlamentario del PRI el 24 de abril de 2002. (*Con el fin de fortalecer las comisiones y aclarar el proceso legislativo del Congreso*)

Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona un párrafo al inciso f) del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama del Grupo Parlamentario del PRD el 3 de julio de 2002. (*Para que las sesiones de comisiones de la Cámara de Diputados en las que se discutan dictámenes, sean públicas y transmitidas por el Canal del Congreso*)

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 60 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el Diputado Arturo Escobar y Vega a nombre del Grupo Parlamentario del PVEM el

10 de julio de 2002. *(Para que los dictámenes de comisión que se vayan a discutir en el Pleno, sean publicados al menos 24 horas antes en la gaceta parlamentaria de la Cámara de que se trate)*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 17 y 19 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Grupo Parlamentario del PRD el 10 de septiembre de 2002. *(Para modificar la mayoría para elegir, y en su caso remover, a los integrantes de la Mesa Directiva con el objeto de reducirla de una mayoría calificada a una mayoría simple, la mitad más uno de los diputados presentes)*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 17, 19 y 31 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PT el 26 de septiembre de 2002. *(Propone que en la Mesa Directiva haya tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara; además reduce la votación requerida a mayoría absoluta para elegir Mesa Directiva y, para el caso de la Junta de Coordinación Política propone su rotación entre todos los grupos parlamentarios en periodos iguales de una legislatura)*

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentado por el Diputado Augusto Gómez Villanueva del Grupo Parlamentario del PRI el 3 de octubre de 2002. *(Propone un nuevo reglamento exclusivo de la Cámara de Diputados para todo lo relativo a trámites y procedimientos)*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Diputado Javier García González del Grupo Parlamentario del PRI el 10 de octubre de 2002. *(Para que los funcionarios públicos que comparezcan ante las Cámaras del Congreso o sus comisiones, brinden toda la*

información que les requiera; así como para que los legisladores que reciban información guarden la confidencialidad de los asuntos que así se requiera y de no hacerlo, sean sujetos de responsabilidad. [Turnada a las comisiones de Gobernación, Seguridad Pública y Justicia y Derechos Humanos])

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Diputado Augusto Gómez Villanueva del Grupo Parlamentario de PRI el 17 de octubre de 2002. *(Reforma el artículo 40 y adiciona un capítulo octavo al Título II con el fin de aclarar el funcionamiento de la Comisión Jurisdiccional, la Sección Instructora, así como el procedimiento para su conformación)*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 35 y 83 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por la Diputada Berta Alicia Simental García a nombre de los diputados del Partido de la Sociedad Nacionalista el 3 de diciembre de 2002. *(Para que los diputados de los partidos políticos que no cuenten con grupo parlamentario en las Cámaras, puedan concurrir mediante uno de sus miembros a las reuniones de la Juntas de Coordinación Política, sin voz y sin voto, a fin de estar enterados de los acuerdos de dicho órgano)¹⁰⁶*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por la Diputada *Berta Alicia Simental García* a nombre de los diputados del Partido de la Sociedad Nacionalista el 10 de diciembre de 2002. *(Para que los diputados que falten a tres sesiones de comisión en un mismo periodo legislativo, puedan ser sustituidos por su grupo parlamentario a solicitud de la propia comisión, así como para que en caso de tres sustituciones por parte de un mismo grupo parlamentario, éste pierda su lugar en la comisión de que se trate)*

¹⁰⁶ Ibidem, Informe General de Actividades Legislativas de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversos artículos del Título II de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Diputado Martí Batres Guadarrama del Grupo Parlamentario del PRD el 22 de enero de 2003. *(Para cambiar la estructura administrativa de la Cámara de Diputados, instaurando una Oficialía Mayor, una Tesorería y una Coordinación de Servicios Parlamentarios. Se dispone claramente que ningún funcionario de la Cámara podrá tener sueldo superior al de los diputados).*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 87 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y 67 inciso g) de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Diputado Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del PAN el 20 de marzo de 2003. *(Con el objeto de terminar con el rezago legislativo, ampliando el plazo de dictamen a 45 días y proponiendo que al final de cada legislatura las iniciativas pendientes se den por concluidas y se archiven)*

Iniciativa de Reforma y adición a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento Interior presentada por el Diputado U. Espadas Ancona, del Grupo Parlamentario del PRD, el 28 de abril de 2003. *(Con el fin de fortalecer el Poder Legislativo Federal frente a los otros poderes. [Turno conjunto a la Comisión de Puntos Constitucionales]).*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el Diputado Salvador Cosío Gaona, del Grupo Parlamentario del PRI, el 29 de abril de 2003. *(Con el objeto de establecer con claridad las atribuciones y obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva, así como su responsabilidad legal al respecto, buscando acotar la discrecionalidad y arbitrariedad).*

**Cuadro con la clasificación de las iniciativas y minutas turnadas a la
Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVIII
Legislatura de la H. Cámara de Diputados de México.**

RESUMEN DE ASUNTOS TURNADOS	
INICIATIVAS	80
PROPOSICIONES	13
MINUTAS	3
CONSULTAS	2
SUBTOTAL	98
EXCITATIVAS	19

**Clasificación de iniciativas y minutas según su temática turnadas a la
Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVIII
Legislatura de la H. Cámara de Diputados en México.**

NOMBRE DE LA NORMA QUE SE PROPONE MODIFICAR	No.
Constitución Política y Ley Orgánica y/o Reglamento del Congreso	8
Ley Orgánica del Congreso	43
▪ Título Primero (subtotal)	5
▪ Título Segundo (subtotal)	28
▪ Título Primero y Segundo (subtotal)	3
▪ Títulos Segundo y Tercero (subtotal)	3
▪ Títulos Segundo y Quinto (subtotal)	1
▪ Otro Título (subtotal)	3
Reglamento para el Gobierno Interior	5
Ley Orgánica y Reglamento del Congreso	6
▪ Nuevos ordenamientos	6
▪ Reglamento del Canal de Televisión del Congreso (<i>minuta del Senado</i>)	6

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley del Congreso de la Unión ▪ Reglamento de la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación. ▪ Ley Federal para Regular la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas ▪ Ley Federal de Ética Parlamentaria ▪ Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados 	
Iniciativas protocolarias	12
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Letras de oro (subtotal) 	9
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otras (subtotal) 	3
Iniciativas que reforman más de una ley	
Ley de Fiscalización Superior de la Federación y L.O.C.G.	2
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Responsabilidades Administrativas y L.O.C.G.	
TOTAL	83

La sistematización precedente la realizamos consultando el informe de trabajo que presentó la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias al concluir su período legislativo¹⁰⁷

Nos llama la atención los limitados resultados que la Cámara de Diputados en México alcanzó en tres años impidiendo avanzar en su consolidación mediante las reformas a diversos ordenamientos dirigidos al logro de una mayor eficiencia en el trabajo legislativo. Esto, seguramente se debió a la falta de acuerdos políticos y de liderazgo.¹⁰⁸ En efecto, la Comisión de

¹⁰⁷ Informe General de Actividades. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, Legislatura LVIII, 2000 –2003, pp. 20-23 y ss. México, D.F. diciembre 2003.

¹⁰⁸ Antonio Camou señala, que el flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en las sociedades democráticas modernas, requiere del equilibrio y fortalecimientos de las instituciones de liderazgo, tanto en el Legislativo y sus comisiones como en el Ejecutivo. Si el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición, habría de ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes. *Gobernabilidad y Democracia*,

Reglamentos y Prácticas Parlamentarias únicamente emitió dos dictámenes de igual número de iniciativas -por cierto, sin que fueran sometidos al Pleno- que eventualmente hubieran fortalecido a la Cámara de Diputados y que por ende, hubieran permitido alcanzar mayor equilibrio entre ésta y la Cámara de Senadores, y de ambas, frente a los otros poderes de la Unión:

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el Diputado Enrique de la Madrid Cordero del Grupo Parlamentario del PRI, el 23 de abril de 2002. *(Con el objeto de hacer públicos los dictámenes de las comisiones, evaluar los impactos presupuestales de las iniciativas y modificar la figura de la urgente u obvia resolución).*

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presentada por el Diputado Jorge Chávez Presa del Grupo Parlamentario del PRI, el 24 de abril de 2002. *(Con el fin de fortalecer el sistema de comisiones y aclarar el proceso legislativo del Congreso).*

Por lo que en términos generales, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias dictaminó, durante el período analizado, solamente 28 asuntos de naturaleza diversa que no resultaron de trascendencia para el fortalecimiento de la Cámara de Diputados en México, evidenciando así, la falta de acuerdos políticos entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos y postergando, las soluciones de fondo que demandan las circunstancias de los Parlamentos contemporáneos.

Clasificación de los dictámenes emitidos por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados en México:

9	Iniciativas de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General
5	Iniciativas de inscripción en Letras de Oro
4	Proposiciones con Punto de Acuerdo
3	Iniciativas de reformas al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso
3	Iniciativas Protocolarias (Sesiones solemnes, ceremonias y otros)
2	Consultas sobre trámites o prácticas parlamentarias
1	Minuta del Senado (Reglamento del Canal de TV del Congreso General)
1	Iniciativa que crea un Reglamento para la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Federación.
28	Dictámenes emitidos por la Comisión

Por lo antes referido, concluimos que para la afirmación del Poder Legislativo mexicano y, en particular la Cámara de Diputados, se requiere de una serie de modificaciones al sistema electoral vigente para adecuarlo exclusivamente al principio de representación proporcional. Como poder podemos decir que precisa consolidar fundamentalmente la institucionalidad interna del Congreso.¹⁰⁹ En este sentido, también deberá fortalecer sus comisiones de trabajo y sus apoyos técnicos, así como constituir un personal profesional, es decir, institucionalizar el trabajo parlamentario y avanzar en los

¹⁰⁹ Jaime Cárdenas Gracia apunta la necesidad de un régimen parlamentario en México, en virtud de que el régimen presidencial se encuentra desacreditado y no se da en un contexto democrático. Señala que el sistema parlamentario tiene frente al presidencial las siguientes ventajas: la flexibilidad, existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo, no se produce la parálisis del Legislativo o los impasses entre los poderes y fortalece el sistema de partidos, favorece los juegos de suma positiva, es un modelo diseñado para la cooperación política, no es deficiente en términos de legitimidad moral y genera estabilidad política. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, UNAM, México, D.F. 1996, p. 170,

acuerdos políticos para reivindicar la importante función de los representantes populares.

Más aún, el rezago legislativo es notorio: al haber transcurrido la mitad del período constitucional de la actual LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de un total de 2296 asuntos presentados han sido aprobados sólo 399 y 44, fueron desechados. Por tanto, existen 1853 pendientes de resolver. Estimamos congruente la propuesta de Jorge Carpizo, quien pugna por un sistema presidencial renovado, para lo cual propone, entre otros cambios, la revisión del proceso legislativo para que en la nueva realidad política mexicana no vaya a darse una parálisis legislativa y menos con respecto al proyecto de presupuesto, (lo que ya ocurrió en diciembre de 2004)¹¹⁰

De igual forma, resulta inconcebible, que de las 1018 iniciativas presentadas en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, solamente se han aprobado 69, quedando pendientes por resolver 893, destacando que 17 fueron rechazadas. De las iniciativas aprobadas (69) en el período ya referido, fueron presentadas por el PAN 13, PRI 13, PRD 17, PVEM 2, PT 1, Poder Ejecutivo Federal 7, Congresos Locales 4, Comisiones Legislativas 2 y 10 fueron presentadas por dos o más iniciadores. De lo anterior se desprende, que la productividad en el trabajo legislativo es baja, máxime, tratándose de las comisiones legislativas dado que solamente 2 de las 69 iniciativas aprobadas, provenían de estas instancias internas del órgano legislativo.¹¹¹

Esta problemática no es nueva. Baste recordar que el actual Reglamento de la Cámara de Diputados cumplirá los 71 años de vigencia y que la Cámara opera con base en los acuerdos parlamentarios de cada inicio de legislatura. La norma es obsoleta y los acuerdos son modificados atendiendo a los intereses de los grupos parlamentarios y específicamente a la fuerza que éstos representen,

¹¹⁰ Carpizo, Jorge. "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F., 2000, pp. 44 y 45.

¹¹¹ *Mundo Legislativo*, Revista. Año 1, número 6, diciembre 2004-enero 2005. México D.F., p. 16.

por lo que varían necesariamente al ser diferente su conformación cada tres años.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias analiza el anteproyecto de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados.¹¹² Entre otros aspectos observa, la obligación de los diputados de no participar en asuntos donde tengan un interés personal, ni gestionar trámites a favor de sus parientes o empresas, ni intervenir como actores, representantes legales o patronos en juicios en los que el Estado sufra o pueda sufrir un menoscabo patrimonial. Así mismo, observa que la Mesa Directiva de la Cámara podrá actuar de oficio e iniciar procedimientos a los diputados que incurran en indisciplina o en la violación del ordenamiento interno; yendo éstas, desde la amonestación, el apercibimiento, el retiro de la dieta o la expulsión temporal o definitiva de la sesión, hasta la obligación a los legisladores para permanecer en el salón de sesiones y en las comisiones o comités en que participen; además deberán comportarse con dignidad dentro del recinto y a podrán incitar a la violencia. No obstante lo anterior, se pretende en el mismo proyecto, restringir las sesiones a cinco horas los martes y jueves iniciándose a las doce del día durante los períodos ordinarios de sesiones.¹¹³

¹¹² *Diario El Universal, México*, D. F., 24 de febrero de 2005, p. 5B.

¹¹³ El segundo período de ejercicio constitucional de la actual LIX Legislatura, ha sido modificado para iniciar el primero de febrero, en lugar del 15 de marzo, de conformidad con la reforma al artículo 65 constitucional ya promulgada. Lo anterior implica que los diputados deberán de trabajar 45 días más, por lo que podrían avanzar en el abatimiento del rezago legislativo. *Mundo Legislativo*, ob. Cit., p 14.

CAPÍTULO II
APUNTES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

1.- Algunas consideraciones sobre los sistemas electorales.

Si apegados a la tradición jurídica entendemos por sistema electoral a los marcos jurídico y constitucional que regulan los procesos electorales; y a eso agregamos siguiendo a la moderna teoría de las instituciones, a los agentes que intervienen directamente como actores del proceso (partidos políticos y autoridades electorales -sea como parte del aparato gubernamental o como institución estatal- orientado a definir la integración de los cargos de representación popular, entonces tenemos un concepto amplio de sistema electoral.

Comencemos por diferenciar: *Kelsen* (1977) y *Dahl* (1992) han insistido, con razón, en que una cosa es el principio de mayoría y otra es la regla de mayoría. La diferencia entre ambas, es que la primera acude, por así decirlo, a una argumentación filosófico-política que, ante el desencanto o el pesimismo de la imposibilidad de la unanimidad –exacerbada por la pluralidad sociocultural y el pluralismo político-, reclama razonabilidad¹¹⁴ y predisposición a ceder y a establecer intercambios por parte de las mayorías, puesto que el sentido del principio de la mayoría no consiste en que triunfe la voluntad del mayor número, sino en aceptar la idea de que bajo la acción de este principio, los individuos integrantes de la comunidad social se dividan en dos grupos fundamentales (*Kelsen*).

Si como es evidente, resulta técnicamente imposible que una sola opción o decisión pueda satisfacer a todos los individuos, entonces la representación política enfrenta permanentemente el problema de que, desde la perspectiva de los partidos minoritarios y sus respectivas bases sociales, siempre será percibida como coacción porque ni expresa ni coincide con sus expectativas. En

¹¹⁴ Rodríguez Lozano, Amador. *Lo claroscuro de la representación política: una visión jurídica politológica contemporánea*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Senado de la República LVI Legislatura, México, marzo 1996. p. 121-129. La razonabilidad consistiría en que la mayoría se sometiera autocráticamente a un estilo decisorial público y racional; de tal suerte que ante cualquier decisión, existieran siempre argumentos válidos tanto en el plano ético como en el técnico.

tales circunstancias se estaría ante el problema de que la representación política ejercida por el o los partidos mayoritarios podría ser percibida como dictadura de las mayorías.¹¹⁵

Desde un ángulo distinto, se ha insistido en que bajo circunstancias especiales, en las cuales, o sólo existan dos opciones a elegir, o si son más éstas no superen cierto umbral de disgregación,¹¹⁶ la regla de mayoría, si bien no satisface a todos, sí maximiza la autodeterminación porque al generarse la representación política asegura que más personas vivan sometidas a las decisiones de ley y de política por ellas elegidas. Por ello mismo, incrementa sustancialmente la probabilidad de que las expectativas de representación de las bases sociales del partido mayoritario se sientan expresadas en el contenido y orientación del ejercicio y de la representación política y, maximiza la utilidad porque, bajo esa regla y en las circunstancias especiales aludidas, indefectiblemente siempre serán más –y no menos- los que se benefician con las decisiones tomadas con base en la regla de mayoría.

Como puede advertirse, lo problemático de esta cuestión es qué tan realistas son esas "circunstancias especiales": puede darse por altamente probable que la correlación de que, en tanto menos se presenten esas circunstancias, mayores problemas de legitimidad acarreará la representación política.

Pero el sistema electoral mayoritario produce otros efectos en el sistema representativo, sobre todo si se combina con un sistema de partidos donde se observe la hegemonía de uno de ellos. En este caso, los representantes políticos actúan con una enorme independencia frente a los representados. Aquí

¹¹⁵ Dahl recordando a Madison, sugiere que el régimen democrático estadounidense fue diseñado más que para garantizar la voluntad de las mayorías, para evitar el atropellamiento de las minorías.

¹¹⁶ Arrow ofreció una argumentación matemática de la situación paradójica en la cual la regla de mayoría resulta ineficiente para generar la mejor decisión para los más. Dicha argumentación es conocida como "el teorema de la imposibilidad de Arrow".

se ejemplifica aquella situación en la que el vínculo de responsabilidad representante-representado se reduce a su mínima expresión.

Desde el ángulo de la eficiencia en la producción de la representación política, la situación se percibe diferente, pues los sistemas electorales de mayoría se basan en una fragmentación de la base electoral en unidades territoriales (distritos), cada una de las cuales somete a competencia un escaño público (distritos unimembres o uninominales) que se decide por regla de mayoría. De esta forma, aunque la distritación introduce un potencial factor de "distorsión", no sólo se favorece una mayor proximidad personal entre los candidatos (de partido o no) y los electores, sino –además– se simplifica al máximo el trámite de la integración de los cargos públicos y, por lo general, se homogeneiza la composición de los órganos de representación, con lo que se asegura una mayoría estable que da fluidez a la toma de decisiones gubernamentales.

Ciertamente, como tanto se ha insistido, el incremento en la eficiencia de la producción de la representación tiene un costo por "integración salvaje", es decir, marcadamente unilateral y unipartidista del aparato público. El dilema, al parecer irresoluble, dibuja una difícil elección entre ganar en eficiencia para perder en representatividad o ganar en representatividad para perder en eficiencia.

Las repercusiones de esta regla tienden también a impactar (*Sartori*, 1980 y 1993; *Rasmussen*, 1971; *Janda*, 1993) la composición y dinámica del sistema de partidos. Sabida y documentada es la correlación significativa que existe entre regla de mayoría y bipartidismo, de la cual Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda constituyen ejemplos ilustrativos. Mas, como ellos mismos aclaran, correlación no es igual a causalidad, y falta demostrar que la haya. A este respecto, la evidencia empírica señala que en los Estados donde previamente han existido tendencias bipartidistas y luego han adoptado sistemas electorales de mayoría, los rasgos de la estructura bipartidista se han

asentado todavía más. De este modo, la cuestión es qué tanta coincidencia, en cuanto a contenido o sentido, puede existir entre expresión-comunicación política y representación en un sistema bipartidista influenciado o causado por la regla de mayoría.

Ofrecer una respuesta concluyente es no sólo difícil sino imposible, por la razón de que no existe información empírica para contestarla. No obstante eso, el sentido común sugiere que, en el contexto de sociedades pluralistas, la representación política generada por los sistemas bipartidistas tiende a resultar más arbitraria y distante respecto de las preferencias individuales que en los sistemas pluripartidistas. La inferencia correlacional aquí, es que a menor número de partidos, menor la concordancia entre los contenidos de la agenda social y de la representación política.

La anterior afirmación requiere empero ser matizada. Un par de circunstancias lo aconsejan. Por un lado, es de tenerse en consideración si la variedad y profundidad de las fracturas sociales que concitan la alineación y la polarización sociopolítica en el seno de la organización estatal, pueden ser adecuadamente expresadas, comunicadas y, eventualmente, representadas políticamente mediante sólo dos organizaciones partidarias. Una fuerte posibilidad es que exista exceso cuantitativo y cualitativo de polaridad y pluralidad políticas en relación con las aptitudes y capacidades de procesamiento del sistema bipartidista, de tal suerte, que alguno o varios temas que por politizados resultan altamente relevantes, se desechan en algún momento del curso que va desde la agenda social, pasa por la expresión y la comunicación políticas y, concluye con la representación política, convirtiéndose, en consecuencia, en temas marginales.¹¹⁷

Otra posibilidad es que no exista mayor desequilibrio entre la polaridad y la pluralidad sociopolíticas y las potencias de procesamiento del sistema

¹¹⁷ Rodríguez Lozano, Amador, *ob. Cit.*, pp. 165 y 166. Esta posibilidad es mayor cuando ambos partidos se originaron por penetración territorial y no por difusión, lo que sienta las bases óptimas para el desarrollo de movimientos secesionistas.

bipartidista. Dos razones, una exógena, y endógena la otra, parecen plausibles. La exógena alude a la afortunada y contingente probabilidad de que por el alto grado de homogeneidad sociocultural, el número e intensidad de las fracturas sociales resulte escaso o al menos no exceda las posibilidades de procesamiento de la estructura bipartidista; la endógena se refiere a la probabilidad de existencia de un partido con fortuna y virtud,¹¹⁸ con capacidad de, al paso del tiempo, instituir una agenda política que, por altamente expresiva, le permita erigirse en factor de cohesión sociocultural y política y, de paso, convertirse en un partido dominante.¹¹⁹

A. La representación proporcional.

Juzgada por comparación, la representación proporcional resulta muy superior en cuanto a su flexibilidad para hacer coincidir la magnitud de la repartición de los cargos públicos del aparato gubernamental, situación que se posibilita porque el escrutinio no es por circunscripciones electorales unimembres, sino teniendo en cuenta la totalidad de la base electoral. De igual modo, la votación no gira en torno a la competencia entre candidatos en lo individual sino que se procede por listas. Así, los electores votan en realidad por el partido que postula a los candidatos y no tanto por los candidatos mismos; aunque existen sistemas de representación proporcional donde las listas electorales no son cerradas y bloqueadas, sino que es factible cambiar el orden de los candidatos inscritos en la lista. Esta situación comporta la necesidad de atemperar el juicio sobre las ventajas "representativas" de la representación proporcional, puesto que el escrutinio por listas tiende a diluir con mayor fuerza los nexos de responsabilidad de los ocupantes de los cargos públicos con el electorado y a fortalecer la coherencia entre los intereses y las directrices de las elites partidarias y las de los ocupantes coyunturales de los cargos públicos.

¹¹⁸ Fortuna y virtud son términos que usa Maquiavelo en *El príncipe* para referirse a lo que trasciende las posibilidades del hombre y lo que depende de él, respectivamente. Su idea del destino histórico se moldea por la combinación de ambos factores.

¹¹⁹ En Pempel comp, se trata específicamente esta singularidad histórica, 1991

Se suele insistir sobremanera en que los sistemas de representación proporcional expresan y/o "representan" mejor la pluralidad política, afirmación ésta, que resulta no del todo aceptable. La evidencia empírica en esta materia apenas alcanza para sostener que la representación proporcional tiende a equilibrar mejor que ninguno los resultados de la votación con el número de cargos públicos a ocupar. Dicho de otra manera, equilibra proporcionalmente los resultados electorales con la integración de gobierno. Problema distinto es si este equilibrio proporcional capta y se corresponde adecuadamente con los temas y demandas que anidan en la sociedad.

Otro problema distinto, pero igualmente importante, está representado por las dificultades que suele añadir la representación proporcional a la aplicación de la regla de mayoría (Dahl, 1993), por el conocido estímulo que presta a la existencia de sistemas pluripartidistas. El caso es que la regla de mayoría cumple perfectamente su función de maximizar la legitimidad de la representación política cuando trabaja con dos opciones, pero suele no hacerlo cuando el número de opciones se incrementa. Incluso su eficiencia se vuelve improbable en situaciones límite de sólo tres opciones (Dahl, 1993). Cabe entonces la reflexión de que, quizás, lo que los sistemas de representación proporcional ganan en competencia para expresar y comunicar, lo pierden en el momento de producir la representación política.¹²⁰

B. Sistemas electorales mixtos

El argumento más socorrido a favor de los sistemas electorales que combinan regla de mayoría con representación proporcional es que se orientan –o al menos pretenden– hacia un equilibrio que combina las ventajas de ambos

¹²⁰ Fernández Miranda Campoamor, Carmen y Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2003; Del Castillo del Valle, Alberto, *Derecho Electoral Mexicano*, Centro Universitario Allende, Allende de Pachuca, Hidalgo, México, 2003; Celaya Luria, Lino, *Apuntes para la Democracia*, Prólogo de Francisco Berlín Valenzuela, SERSA, México, D.F., 1994 y otros autores abordan con profundidad este tema, por lo que resultaría ocioso abundar en ésta parte de nuestro estudio sobre el mismo.

principios y minimiza sus desventajas. Se trata entonces, al menos hipotéticamente, de un sistema diseñado para mitigar el peso y el poder de la mayoría, sin trascender el umbral crítico que para estos propósitos es minar las bases de existencia de una mayoría estable en los órganos de la representación política. La aludida mitigación del poder aplastante de la mayoría se lograría, precisamente, de acuerdo con este razonamiento, incrementando la participación de los partidos minoritarios; es decir, promoviendo una integración de gobierno plural.

Juzgada por su intención de generar una especie de punto de equilibrio entre los dos grandes tipos, la idea de un sistema electoral mixto resulta seductora. Difícil sería encontrar opositores al ideal de realizar una representación política eficiente, justa y, valga la redundancia, "representativa", en tanto cercana, o al menos relativamente correspondiente con las preferencias mayoritarias de la sociedad. No obstante, más que la intención, es la eficacia de la mixtura ingenieril lo que merece la pena evaluar. Simplificando la cuestión, las posibilidades extremas son dos: o el logro de la plausible intención, o el fracaso por un efecto de inversión, o sea, si se permite la locución, una "mutación perversa" que al formarse con las desventajas de ambas reglas terminaría ensanchándolas y profundizándolas.

Dilucidar cuál de las dos posibilidades describe mejor el curso histórico seguido por los sistemas electorales mixtos, otra vez, resulta imposible por la ausencia de información suficiente y la escasez de estudios empíricos comparados relativos específicamente a establecer las conexiones significativas –si las hubiera– entre sistemas electorales mixtos y representación política. A falta de ellos, sin embargo, con todas las reservas del caso, puede echarse mano de la lógica y el sentido común para plantear algunas hipótesis. Una de ellas, es que la conexión entre sistema electoral mixto y eficacia-representatividad de la representación política es casi siempre espuria; que, en realidad, los impactos causales relevantes que este tipo de sistema electoral pueden generar dependencia, antes que de las reglas mixtas de agregación, de

otros factores tales como la organización interna de los partidos, la cultura política promedio de la sociedad o incluso el sistema de partidos.

Para ilustrar y dar fuerza a las anteriores aseveraciones, conviene precisar algunas conexiones posibles sobre el supuesto de la existencia de un sistema electoral mixto. Para empezar, piénsese en el caso de que este sistema actuara en el entorno de una cultura política de intolerancia. Allí, sería muy probable que la mayoría, atendida crudamente a la regla más que al principio, aprovechara sistemática y reiteradamente su ventaja numérica, sin asomo alguno de intentar establecer consensos y al margen de cualquier voluntad de intercambio y negociación; circunstancia que echaría por la borda las buenas intenciones del sistema electoral.¹²¹

Para citar otro caso posible, en este mismo sentido, considérese la situación de que las minorías provengan de partidos minoritarios con precaria o nula tradición interna de funcionamiento democrático o con organización fraccionada o con escaso nivel de institucionalización. Allí, lo más probable es que los temas de las minorías fueran usados por los "representantes" de las minorías como recurso para la obtención de ventajas personales. En tal caso, de nueva cuenta, la representación proporcional estaría sometida a la distorsión generada por las características organizativas de los partidos, con lo que la representación política, aunque basada en la proporcionalidad, no resolvería el problema de correspondencia con la pluralidad política.

Lo anterior no significa que la representación proporcional no genere efectos sociopolíticos importantes. De hecho, suponemos que los genera. El problema es que dichos efectos, con toda probabilidad, resultan distintos a los que explícitamente se orienta. Así el panorama, la única conclusión cierta es

¹²¹ Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; García-Atance y García de Mora, Ma. Victoria y Torres del Moral, Antonio, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2003; Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, Porrúa, México, D. F., 1997 y otros estudiosos exponen con profundidad los alcances de los sistemas electorales mixtos.

que si de buscar el punto de equilibrio entre representatividad y eficiencia políticas se trata, cada sociedad debe buscar la opción o combinación que mejor le vaya de acuerdo a sus particularidades culturales, sociales y políticas.

Así, los sistemas mixtos de representación estarían también expuestos a la misma dificultad: se habrían presentado expectativas sumamente infladas respecto a la capacidad de estos últimos para destrabar las tensiones entre eficacia representativa, por un lado y calidad y expresividad de la representación, por el otro. Hemos insistido en este capítulo sobre la importancia que para efectos del fenómeno representativo guardan tanto las características organizativas de los institutos políticos-partidistas, como la notablemente compleja y cambiante estructuración de las culturas políticas de las sociedades contemporáneas.

Los partidos políticos han sido los compañeros de camino de la representación política: han sufrido sus avances y sus límites. No obstante, si por un momento adquirimos una visión de conjunto de la historia de la representación, la contemplamos en su larga travesía desde la antigüedad hasta nuestros días, la historia de los partidos inevitablemente se nos aparece como un fragmento de esta travesía. Hoy discutimos el problema de la representación de los partidos políticos, pero ello no implica que nuestro punto de vista se quede ahí. Diríamos, que los partidos son un atributo contingente de las organizaciones políticas, pero la representación es un atributo necesario.

Pensar el problema de la representación es pensar, paralelamente, en su historicidad. En la búsqueda de las soluciones a los problemas que al respecto nos acucian. Las sociedades están llamadas a confinarse por un momento, a reflexionar sobre su historia, sobre su transformación cultural y sobre los imperativos históricos a que están expuestas. De este ejercicio surgirán, con

toda probabilidad, las bases para las nuevas formas de la representación política.¹²²

C. Perspectivas de la representación política

La enorme complejidad que encierra el hecho representativo tiene su germen en los continuos intentos por concebir la organización estatal como el sitio de la libertad humana, el compromiso por el progreso. Si el pensamiento de la Ilustración es rico en sus referencias a este intento, en un pensador del Estado constitucional moderno como *Hegel*, -que incluía en él la representación- se materializaba el anhelo de la libertad, una idea que ha sido recobrada recientemente como "el fin de la historia" en la interpretación de *Fukuyama* (1992).

Desde el punto de vista occidental, el Estado constitucional moderno es, primero que todo, representativo. El carácter representativo de las democracias modernas convierte al Estado en una entidad que abandona su vieja forma patrimonial, donde las decisiones vinculativas para todos pueden fundamentarse sobre la base de las razones del monarca o, más genéricamente, el soberano. En el Estado moderno, los representados aparecen simbólicamente en la escena estatal, a la que en una cierta medida -y que no es sólo una forma de hablar- la hacen suya. El Estado deja de ser patrimonio de una oligarquía y se vuelve de todos: el sentido jurídico-político de "lo público" se alía con esta presencia permanente, simbólica pero efectiva, del público en la arena del Estado.

Que el Estado sea representativo quiere decir que su funcionamiento no podría ser el mismo, si no se mantuviese en pie el que existen agentes políticos

¹²² Requejo, Paloma. *Democracia Parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Derecho, Barcelona, 2000; García Jiménez, Arturo, *Democracia y gobernabilidad*, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II, UNAM, México, D. F., 2001. Otros autores, igualmente refieren el papel de las minorías en los parlamentos y los alcances del voto para hacer representación, respectivamente.

que actúan en nombre de otros, los sujetos de derecho a los que colectivamente denominamos ciudadanía, y si éstos, no le reconocieran a sus representantes dosis importantes de la legitimidad. Esta peculiaridad del Estado moderno, no es el que en él exista representación, sino el que ésta adopte un papel fundamental dentro de una configuración democrática, da todo su vigor y su identidad a la modernidad política occidental.

Además, la fundamentación ideológica y filosófica de los Estados modernos descansa en la significación que se le confiere al hecho de la representación. La significación jurídica consiste en que los sujetos que conforman la ciudadanía de las sociedades democráticas modernas guardan la razonable expectativa de que el desempeño de los representantes no se traducirá en comportamientos irresponsables; el Estado representativo moderno permite a los ciudadanos "apostar" a que sólo, muy improbablemente, se verán afectados por la irresponsabilidad de sus representantes.

La institución de la representación política vincula a personas y organizaciones que, dadas las características de la sociedad de masas actual, difícilmente tendrían durante sus vidas la oportunidad de entablar relaciones cara-a-cara. El andamiaje institucional que da vida a la representación tiene a su cargo elevar la probabilidad de que en su seno se generen comportamientos jurídicamente responsables. Ya hemos hecho alusión a la importante diferencia que deriva de que la representación política es una institución de derecho público, lo que conceptualmente la vuelve irreductible a la forma contractual del derecho privado. No obstante esta acotación, cabe señalar que la responsabilidad también es irreductible a la doctrina del mandato imperativo; es decir, existen maneras alternativas de generar efectos vinculativos de responsabilidad que no reproduzcan dicha doctrina.¹²³

¹²³ Ver Rodríguez Lozano, Amador; Cárdenas Gracia, Jaime; Lujambio, Alonso; Galván Rivera, Flavio y otros estudiosos mexicanos del tema, con quienes compartimos la idea de la importancia que implica el fortalecimiento de la representación para hacer gobiernos más estables.

Por otra parte, la significación ideológica consiste en que disminuye sensiblemente las fuentes de desconfianza, que razonablemente puede albergar un sujeto que se dice representado por algún otro que ni siquiera conoce. En este segundo caso, las instituciones de la representación política generan diferentes percepciones en la sociedad. La gran pregunta es si las percepciones que generan son en mayor cantidad legitimantes o por el contrario, suelen ser imágenes que lesionan la legitimidad del Estado representativo, es el liberalismo europeo, el cual constituyó un discurso conformado por imágenes legitimantes del Estado moderno. Sin embargo, durante el último siglo se han multiplicado las críticas ideológico-políticas a esta forma de Estado, de la violenta acusación socialista al carácter "formal" de la democracia encarnada en el principio representativo, al reproche de la extrema derecha enfilado, entre otras cosas, a la proclividad a las crisis de gobierno inherente al régimen parlamentario.

Sin embargo, ha sido más pertinaz la crítica efectuada por los hechos mismos, la que ha colocado en la mira al fenómeno representativo. No basta con indicar las limitaciones de esta forma de organización estatal: también es importante reflexionar si dichas limitaciones no están expresando límites de la propia actividad política dentro de la civilización contemporánea.

Dividiremos esta parte del trabajo en tres secciones. En la primera, plantearemos algunas reflexiones sobre los problemas que enfrenta la actividad política en este inicio de siglo, a partir de las experiencias que han vivido las democracias contemporáneas y las organizaciones estatales en vías de democratización. En segundo lugar, haremos referencia al núcleo de esta reflexión para centrarnos en lo que llamaremos los retos de la representación política. Consideramos que existe un campo muy importante de cuestiones que quedan colocadas como problemas teóricos y prácticos en la actualidad. Finalmente, en tercer lugar, nos parece que habrá elementos suficientes para afrontar un análisis de las perspectivas, que serán menos que un ejercicio de

prospección histórica, pero más que una mera enunciación de retos o de deseos.

De lo dicho se desprende que las instituciones representativas del Estado constitucional moderno, traducen lo que podemos denominar los límites a los que se acerca la actividad política en la actualidad. Nuestras reflexiones han indicado ciertas cuestiones que la institución representativa enfrenta como problemas característicos de la época. En esta parte vamos a profundizar específicamente en los retos de la representación política.¹²⁴

C.1. Representación y complejidad

Es aceptado señalar que las sociedades contemporáneas están dotadas de dosis crecientes de complejidad. ¿Qué implicaciones tiene ello para la institución representativa? Usualmente, la complejidad se entiende a la vez como una situación y un proceso, que están vinculados con la diferenciación social. Los pensadores de los siglos XVIII y XIX identificaron este proceso bajo el concepto de la división del trabajo. Según *Adam Smith*, la división del trabajo se halla en el centro de la explicación de la riqueza de las naciones. Más de un siglo después, el sociólogo francés *Emile Durkheim* indicaba los retos que para la integración de las sociedades significaba mucha división; las formas de la solidaridad social estaban confrontadas a modificarse por el impulso de diferenciación social originada en la división del trabajo.

La complejidad derivada de estos procesos está vinculada, de manera necesaria, con los compromisos. Piénsese que toda decisión crea compromisos a futuro. La política gubernamental genera, con alta probabilidad, beneficiados y perjudicados. El apoyo político es objeto de transacción: si continúa tal política, los beneficiados otorgarán su consenso; si, en cambio, se modifica o

¹²⁴ Ver: Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio Ángel Luis, en *Introducción al Derecho Parlamentario*, DYKINSON, Madrid, España, 2002 y García Canales, M., en *Temas de Derecho constitucional I*, Diego Marín, librero y editor, Madrid, España, 2003, entre otros, quienes abordan la situación actual del modelo representativo.

desaparece, los anteriores perjudicados pueden convertirse en apoyos. Ahora bien, ¿es concebible una decisión que liquide los compromisos? La respuesta claramente es negativa. Y ello repercute en una nueva complejidad, porque necesariamente proliferan las opciones sobre las cuales montar una nueva decisión. La complejidad política es la multiplicación de las posibilidades que enfrentan los tomadores de decisión y el sistema que se encarga de convertir esa decisión en un hecho político.

La complejidad de la vida estatal repercute en la institución de la representación política de maneras diversas. Frente a las promesas del pensamiento que nos han heredado los modernos, está abierta hoy la discusión acerca de si las decisiones estatales son el producto por excelencia de la representación política moderna. Es cierto que la representación política se pensó, en los orígenes, como un dispositivo que serviría al propósito de generar decisiones estatales, pero hoy nos acosan al menos dos dudas: una, que todas las decisiones se produzcan por medio de procedimientos representativos, y otra, que las decisiones tomadas por medio de la representación política moderna sean decisiones genuinamente representativas.

La primera duda se relaciona con nuestra discusión sobre la complejidad. Una gestión estatal como la que reclama nuestra moderna sociedad no puede descansar, exclusivamente, en decisiones representativas. Es tal la especialización de actividades dentro del sistema de administración pública de la actualidad, que incontables decisiones se dejan en manos de instancias no representativas. En pocas palabras, el crecimiento, en ocasiones desproporcionado de los aparatos administrativos, nos descubre que los órganos de representación -los Congresos-, se encargan de producir una "franja" de decisiones estatales que no cubren el total de la gestión pública. El que nos hayamos acostumbrado a convivir con este tipo de situación no debería hacernos olvidar su importancia. Aquí no se trata de la canónica diferenciación entre política y administración, la cual postula que las actividades políticas se reducen a las decisiones tomadas en los órganos representativos y todo lo que

se haga en los momentos posteriores a ello es automáticamente "apolítico", es decir, administrativo.¹²⁵

La racionalidad en la gestión pública no puede ser pensada como el proceso lineal donde es el conjunto de actividades políticas las que generan los resultados gubernamentales. Esta visión presupone que hay un *mandato* político que recoge las preferencias ciudadanas y que se transmite a las instancias administrativas, es decir, el político *manda* a los burócratas. En este modelo mítico, el representante es un transmisor fundamental de la racionalidad del sistema: de las preferencias ciudadanas a los realizadores de dichas preferencias (*Mény y Thoenig, 1992*). Algo nos dice que ello no es así. Independientemente de que probablemente sería deseable que los procesos estatales guardaran esta forma, no podemos negar que muchas decisiones importantes para la vida política de una sociedad, se toman en los oscuros ámbitos de la burocracia, ni que esta última, tenga una poderosa y cada vez mayor proclividad a hacer política, aun cuando sea de una naturaleza distinta a la que convencionalmente denominamos así.¹²⁶

La complejidad del Estado contemporáneo le plantea una dificultad especial a la representación: la tensión que existe entre la responsabilidad derivada del instrumento electoral y la que deriva de ciertas aptitudes y conocimientos que se estiman indispensables en la conducción y deliberación de los asuntos públicos. Evidentemente, el procedimiento electoral no garantiza que las dos cosas no se obtengan conjuntamente. Así, desde el punto de vista de la vida estatal, dado que cada vez más la responsabilidad, entendida como "hacerse responsable mediante un desempeño eficiente", cobra más importancia, de ahí se sigue que la responsabilidad derivada electoralmente tenga que ceder al impulso de la eficacia.

¹²⁵ José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, señalan que "La evolución al Estado democrático ha variado los argumentos en defensa de la representación política pero ésta sigue siendo clave en los modernos sistemas de gobierno". *Introducción al Derecho Parlamentario, op. cit.*, pp. 14 - 16

¹²⁶ A propósito de este punto, véanse las indicaciones de quien se puede considerar su fundador, G. Allison, en Allison y Halperin (1972).

Nos resta, entonces, insistir en la capacidad de los sistemas representativos para controlar las acciones de la autoridad y la función limitante del poder estatal que en la actualidad las asambleas representativas siguen generando como consecuencia de tal limitación. En este punto es donde cobra toda su fuerza la institución electoral. Creemos, con *Sartori* (1992) que la representación política en la actualidad está exigida a tener un fundamento electoral, porque ello es lo único que convierte a la representación en un sistema dotado de comportamientos responsables. Nos parece que éste no es un atributo necesario para la definición del concepto, pero sí para el funcionamiento adecuado –es decir, ajustado a determinadas expectativas- de esta institución.

La responsabilidad que se genera por el procedimiento electoral del cual emanan los representantes, es el componente que por excelencia facilita el control de los poderes públicos. Más allá de todas las imágenes que se produjeron con la ideología liberal-democrática respecto las potencialidades de la representación política, las mismas que llevaron a *Stuart Mill* a considerarla como “el gran descubrimiento de los tiempos modernos”, más allá de eso, nuestra época ha venido develando que si la representación política tiene algún sentido, éste es el de controlar y poner límites al poder estatal, y las elecciones, a su vez, sirven para colocar a los representantes en un contexto en el que no puedan comportarse sin responsabilidad, a riesgo de poner en entredicho su carrera política.

Esta visión descarnada de la representación política tiene enormes repercusiones. Nos interesa concentrarnos en un punto, quizá el más evidente: si esto es así, ¿en dónde queda, entonces, la representación política en tanto dispositivo de legitimación del orden político existente?

C.2. Representación, racionalidad y legitimidad

La legitimación de los Estados modernos no consiste en que la gente crea que está representada ni tiene que incluir esa idea. Síntoma de nuestros tiempos, el desencanto de los ciudadanos de las sociedades modernas los lleva permanentemente a poner en entredicho las creencias con las que se forjó el mundo moderno. Si los sistemas representativos aspiran a ser legítimos, ello se debe cada vez más a que la sociedad lo perciba como eficaz, es decir, como un sistema competente para enfrentar los retos de nuestro tiempo.

El tema de la legitimidad y la eficacia estatal es fundamental en nuestros días.¹²⁷ Para nuestros intereses, resulta pertinente su conexión con el tema de la representación, y ello ha sido planteado por *Sartori* (1992). Este autor establece la distinción, señalada arriba, entre "responsabilidad como dar cuentas" y "responsabilidad como desempeño competente". A la primera la denomina "responsabilidad dependiente" y a la segunda "responsabilidad independiente". El punto interesante es que la primera modalidad es fuente importante de legitimidad; la segunda, fuente de eficiencia y racionalidad.

Todos los sistemas representativos intentan combinar las dos dimensiones; pero, señala *Sartori*, tarde o temprano se debe enfrentar un dilema fundamental: ¿a qué se debe dar prioridad? La relación entre ambas formas de responsabilidad es de oposición: cuando más receptivo, sensible, es el desempeño representativo, es decir, cuanto más se basa en una responsabilidad dependiente, esto es, cuanto más se vea compelido a dar cuentas de sus actos, menos se encontrará en condiciones de actuar responsablemente en sentido independiente. Habrá, pues, presiones para minimizar –si no eliminar– el desempeño responsable, entendido como competente y eficiente. No se puede ceder a las demandas y al mismo tiempo resistirse a ellas.¹²⁸ La responsabilidad dependiente empuja a una

¹²⁷ El tema ha sido tratado desde diversos enfoques, entre los que cabe señalar Lipset, Offe, Habermas, Huntington, entre otros.

¹²⁸ A este respecto, Mény y Thoenig señalan la tesis de los ciclos de las políticas. La competencia política de los sistemas democráticos produce, al menos potencialmente, fluctuaciones en las políticas. Los políticos ofrecen ante circunstancias de crisis transferencias suplementarias a fin de mejorar la distribución de las rentas, o bien ofrecen disminuciones de

representación sintonizada con la ciudadanía; la responsabilidad independiente a una representación del interés público técnicamente esclarecido. Se trata de una tensión que reproduce en el plano de la representación política un rasgo de la vida estatal moderna: racionalidad o legitimidad; no siempre van juntas y eso produce colisiones profundas en los procesos de la política moderna.

Esta tensión alimenta las más diversas estrategias de los partidos y los actores políticos con el fin de reconciliar los dos aspectos. Las estrategias comunicativas poseen, en este contexto, una importancia especial. Los programas de los partidos tienden inevitablemente a combinar la invocación del "interés público" para enfrentar la demanda de racionalidad, y se idearán sistemas de comunicación social que resalten la sensibilidad de los representantes y los partidos para enfrentar la exigencia de la responsabilidad dependiente. Entre los representantes y funcionarios, por un lado, y el partido que los postuló, por el otro, se forma un tejido en el que ambas partes contribuyen a la legitimación del conjunto. Los funcionarios electos se aprovechan de la legitimidad de los partidos y los partidos de los políticos.

El representante usualmente reivindica su legitimidad a partir de la *eficiencia humana*. Es una confianza tejida entre el representante y sus electores o entre el dirigente y el mandante, que adquiere diversas formas. En Estados Unidos, el *boss* de la máquina política local realiza la tarea de convertir la relación política en vínculo personal: se acercan a los vecinos de barrio, los ayudan a orientarse en los laberintos burocráticos, ponen sus relaciones al servicio de empresarios, ofrecen a los desheredados la posibilidad de salir de su aislamiento, ayudan a conseguir empleo, entre otras actividades (Lagroye, 1993). Por otro lado, los partidos en la actualidad imponen a sus diputados una disciplina de voto estricta (cercana al mandato imperativo), que da pie a un nuevo concepto de representación y nuevas pretensiones de legitimidad (Habermas, 1962).

impuestos. La racionalidad electoral de los políticos consiste en satisfacer al electorado, lo que tiene que hacerse evidente por el discurso de los políticos.

El problema de la legitimidad se agita por todos los ámbitos de la sociedad moderna. Ante las evidencias de los múltiples motivos que esgrimen políticos y partidos para reivindicar su legitimidad, brota la pregunta de por qué los electores, que carecen de cualidades socialmente aceptadas para actuar políticamente, delegan el derecho a hablar en su nombre a candidatos que las poseen, o dicen poseerlas. La hipótesis de *Burdeau* (1981) es que es el sentimiento de incompetencia generado por sus experiencias y por las prácticas de los sectores dominantes incita a los electores menos favorecidos a confiar en representantes socialmente provistos de los recursos para desempeñarse exitosamente.

Si el problema de la legitimidad es una parte esencial de la complejidad moderna, el de la eficiencia le va a la par. Si el fenómeno de la representación se encuentra sitiado ante los imperativos modernos de legitimidad, no pasa otra cosa con el imperativo de eficiencia, a la que quisiera llamar de aquí en adelante de racionalidad. La racionalidad es el imperativo al que están exigidas todas las organizaciones estatales contemporáneas que formen parte del sistema económico internacional. En las condiciones de la civilización moderna, dotar de racionalidad a la gestión de la vida pública no es un asunto sobre el cual se pueda discutir si se hace o no: simplemente se tiene que conseguir. Todas las sociedades enfrentan esta exigencia, y se puede argumentar que las diferencias entre las sociedades se irán estableciendo, entre otras cosas, por la manera en como enfrenten su imperativo de racionalidad. Al respecto, una primera manera de adentrarnos en este proceso de diferenciación se ubica entre los regímenes presidenciales y los parlamentarios de las democracias contemporáneas.

El hecho representativo puede ser considerado como homogéneo en estos dos tipos de regímenes mientras nos conservemos en cierto nivel de generalidad, esta apariencia se desvanece si lo miramos más atentamente, especialmente si lo hacemos sobre el trasfondo del imperativo de la

racionalidad. La forma de gobierno presidencial tiene dos características relevantes: que no genera responsabilidad de los ministros frente al Congreso, por un lado, y que reduce o elimina las formas colegiadas del gabinete. Ello conduce a que la atención de los parlamentarios y de la opinión pública se centre en los funcionarios públicos. Su misma susceptibilidad a las críticas les confiere un alto poder, que es el caso de Estados Unidos de América. Además, los representantes suelen realizar acciones con alto crédito político llenas de declaraciones, pero dejan en manos de la burocracia las tareas de traducirlas a la práctica.¹²⁹

En los sistemas parlamentarios, donde los ministros tienen que responder ante el Parlamento y frente a gabinetes colegiados, el representante se convierte en funcionario. Es decir, el ministro tiende a ejercer sobre la administración un control bastante más estricto; ello conduce a que la mayoría parlamentaria no descargue los costos políticos de sus estrategias en el funcionariado. Entre mayoría parlamentaria y Ejecutivo existen vínculos de complementariedad derivada de la responsabilidad política (*Majone, 1994*). Esta diferencia puede resultar interesante en términos de racionalidad. Mientras el sistema presidencial tiende a desvincular las actividades representativas con las responsabilidades político-administrativas y convierte a los funcionarios públicos en un segmento que tiende a desvincularse de la lógica partidista, pero con el inconveniente de que desarrollan una lógica no responsable frente a los representantes, en el sistema parlamentario la responsabilidad y control que se establece entre funcionarios y representantes tiende a proliferar los criterios político-partidistas en la administración pública.

La palabra "representación" ha abandonado paulatinamente las ideas que anteriormente contenía. Hoy es difícil seguir creyendo en que el carácter imaginario, por ejemplo, de la participación que se propicia por vía de la

¹²⁹ Giovanni Sartori, analiza tanto al presidencialismo como al parlamentarismo, el prototipo estadounidense y la experiencia latinoamericana, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, iniciativas y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996, pp. 97-111

representación pueda ser considerado por alguien como no imaginario. La representación se ha convertido claramente en un asunto de responsabilidad, como lo hemos sostenido.

En el marco del desencanto producido por las realidades políticas contemporáneas, muchas cuestiones se juegan en el ámbito de la opinión pública. Si algo puede considerarse característico de nuestro tiempo es el carácter "global" que han adquirido las comunicaciones. Al influjo de esta realidad no ha escapado, como cabía esperarlo, el fenómeno representativo. Así, si la representación es de un tamaño inmanejable, si la complejidad estatal dentro de la que se ubica es reciente y si la opinión pública tiene el peso que hoy universalmente se le reconoce, es pertinente preguntar por el papel de la opinión pública en los procesos de la representación política contemporánea.

El funcionamiento real de los sistemas políticos, con todo lo que hemos dicho anteriormente, demanda una nueva comprensión. Este funcionamiento real es la contraparte de lo que podemos denominar una visión descarnada de la política contemporánea; al entrar a este punto debemos distinguir entre *la política*, en cuyo seno institucional ha crecido el fenómeno representativo, y *las políticas*, que nos conducen a la actuación de los gobiernos en su tratamiento de los diversos problemas que aquejan a las sociedades. Cuando hacemos referencia a *la política*, aludimos a los procesos de generación de alianzas, compromisos, apoyos y conflictos que alimentan y se producen en el sistema político. En cambio, cuando nos referimos a *las políticas*, la cuestión se transforma: se trata, ya, de los procesos de toma de decisiones y su traducción en acciones específicas, que suelen estar ocultas a lo que realmente aparece en la palestra de lo que normalmente llamamos la política.¹³⁰

Cuando aplicamos esta diferenciación, el fenómeno representativo, junto con otras intuiciones que proliferan en el sentido común, se ven sometidas a

¹³⁰ Ver Orozco Enríquez, J. Jesús. *Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España*, Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio, Tomo II, Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1988, pp. 1151 y ss.

una dura crítica. La comprensión de una verdadera actuación de los poderes públicos está amenazada por tres intuiciones. La primera es la imagen del ascenso democrático-representativo. Es el modelo en el que las necesidades ascienden, la autoridad pública está a la escucha y las políticas "responden" a este ascenso. En segundo lugar, se encuentra la imagen según la cual los gobernantes, quienes ejercen el poder, en realidad modelan las necesidades, movidos por sus "intereses de poder". Antítesis del modelo del ascenso democrático-representativo, en esta imagen la ciudadanía y la institución de la representación aparecen como un mero instrumento de engaño de las mayorías. Si en el primer caso la visión está afectada por una concepción casi diríamos ingenua del funcionamiento de los Estados modernos, en la segunda se padece el síndrome opuesto: una suerte de paranoia ciudadana que no ve en las instituciones políticas más que dispositivos para que unas minorías privilegiadas consigan sus objetivos. Las dos intuiciones, en buena parte por ser extremas, no pueden dar más que resultados ideológicos (*Mény y Thoenig, 1992*).

En la realidad los procesos se encuentran en un lugar en medio de estos dos extremos. Hay una fuerza que empuja desde las preferencias ciudadanas hasta las esferas de toma de decisiones, y las organizaciones partidistas de alguna forma u otra, y en diverso grado, cumplen funciones de esta naturaleza. El que ello ocurra más o menos tiene que ver con el grado en que estén consolidadas las instituciones democráticas y con el grado de responsabilidad (en los dos sentidos en que hemos empleado la expresión) que coadyuven a generar. Por el otro lado, sería ingenuo ignorar o negar la presencia de intereses privados en la construcción de la actuación de los poderes públicos. La permanencia de la representación política exige el fortalecimiento de las instituciones democráticas, especialmente de los instrumentos electorales. Pero

ello es, apenas, condición necesaria de la generación de responsabilidad; no es en absoluto condición suficiente.¹³¹

Mientras tanto, muchas cosas se juegan en el marco de la opinión pública. Si un representante ha de obtener el apoyo del electorado, tendrá que presentarse ante la opinión pública, polemizar con otras propuestas, captar, en fin, las preferencias del votante promedio. Si una propuesta específica ha de gozar de aceptación entre la ciudadanía, tendrá que difundirse, discutirse y sopesarse en los medios de comunicación. La publicitación de los postulantes a la representación política marcha en paralelo con las formas de la política contemporánea. La opinión pública a través de los medios coloca a la actividad política de nuestro tiempo en el centro de un dilema: ¿qué se debe difundir?, ¿La profundidad en el análisis de las propuestas o la imagen de sensibilidad y carisma que cada vez se vuelven más indispensables? Éste no es un asunto que pueda ser eludido. La profundidad en el análisis está claramente relacionada con lo que antes hemos llamado responsabilidad como competencia; la búsqueda de imagen, por su parte, con la responsabilidad como sensibilidad. Los medios electrónicos, de manera evidente, son incompatibles con las estrategias de profundización en el análisis y el debate; los medios impresos resultan cada vez menos apropiados para destacar las aptitudes personales del político. El consumidor de información de nuestra era electrónica es cada vez más un consumidor de imágenes visuales; ello apura la lucha de las aptitudes personales y el carisma individual, pero pone en aprietos la exigencia de racionalidad y de responsabilidad competente.

En fin, parecería que una de las perspectivas de la representación política es que los representantes se apoyen cada vez más en las aptitudes que reclaman los medios electrónicos y profundicen más en los espacios de la opinión pública que están reservados para los segmentos del público interesados en temas específicos. Los representantes tenderán, en

¹³¹ Reyes Heróles, Federico, Compilador. *Los Partidos Políticos mexicanos en 1991*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1991. Reúne la visión de las organizaciones partidarias sobre sus plataformas ideológicas y su participación en los procesos electorales.

consecuencia, a apoyarse más en las estructuras partidistas como producto de esta inevitable división que tendrán que hacer en sus estrategias políticas. Si ello es así, el escenario más probable es que los representantes tiendan progresivamente a asemejarse cada vez más a los miembros típicos de las estructuras partidistas y cada vez menos a los propios ciudadanos y a la imagen clásica del político: audaz, arriesgado e innovativo. La lógica misma por la que transitan las instituciones políticas de nuestro tiempo, conducen a generaciones de representantes que harán olvidar los tonos heroicos y ocasionalmente románticos, que les han heredado.

El fenómeno de la representación contiene claroscuros como el de la ingobernabilidad, la "privatización de lo público", la tendencia a la ocultación de las actividades gubernamentales, el consenso ideológico de las políticas y la pragmatización de las posturas partidistas para incrementar el número de sus adeptos, la tensión entre la legitimidad y la racionalidad, las distorsiones entre la agenda social y la agenda políticas, así como la complejidad de la vida estatal contemporánea. Todo esto muestra un panorama poco animado para el desarrollo ulterior de la institución de la representación política. Pero paradójicamente, la identificación de los principales obstáculos nos permite obtener una perspectiva analítica para su adecuación y mejoramiento.

Coincidimos en que la representación política se encuentra viva y en que es actual. Prevalecerá mientras siga siendo el principio de mediación entre el poder político y la ciudadanía; hasta en tanto no exista otra institución de su calidad y magnitud que la desplace. Sus características la han arraigado a través de la historia, y ello le ha permitido su modernización y, con esta, su permanencia. Las sociedades de nuestro tiempo, racionalizadas, desencantadas, tendrán que acostumbrarse –y todo parece indicar que esto ya está ocurriendo– a ver en la representación política el instrumento más adecuado para que el poder político-estatal pueda ser controlado de los múltiples riesgos que están contenidos en él. Nuestra época está signada por la pregunta acerca de la representatividad. No hay política sin representación. Y,

sin embargo, la representación política hoy se encuentra cuestionada universalmente. Existe la demanda de la racionalidad, de la legitimidad, de la sensibilidad y, sobre todo, de la oxigenación completa de nuestras formas de conformar la vida pública.¹³²

2.- Breve referencia a las reformas electorales mexicanas.

Por la composición cultural, social y aun geográfica de México -y en general de los estados latinoamericanos-, y por la exigua tradición española que se tenía en el momento de la independencia, en México se aplicó durante décadas el sufragio indirecto y de carácter censal en materia electoral, cuyo antecedente más directo está en la Constitución de Cádiz.¹³³

Esta modalidad de sufragio tuvo evidente repercusión en la concentración del poder en un número limitado de titulares. A decir verdad, tampoco era exigible otro sistema si se tiene en cuenta el elevado número de iletrados; la nula tradición participativa de carácter democrático; la enorme influencia de los caudillos militares, de los dirigentes eclesiásticos e, incluso, de los jefes indígenas; la incierta vida institucional; las enormes extensiones territoriales y los precarios sistemas de comunicación. A través de una estructura piramidal en cuanto a las decisiones del electorado, se tuvo el único instrumento adecuado para dar un cierto viso democrático a las decisiones "populares" y a la organización republicana del Estado. Pero esa misma forma piramidal que suponía el sufragio indirecto, amén de las restricciones para el sufragio mismo -que se fundaban esencialmente en la riqueza y en la cultura de los sufragantes-, se tradujo en un elemento más que llevaba a la concentración del poder. Como toda pirámide, el vértice ocupado por los titulares del ejecutivo

¹³² Carlos García de Alba se pronuncia por un sistema de gobierno más parlamentario y menos presidencialista en México, fortaleciendo sus instituciones representativas En *La Transición Política de fin de siglo*, Juan Francisco Escobedo Delgado, Coordinador, Seminario de Estudios Nacionales, México, D. F., 1991, p. 90.

¹³³ Valadés, Diego, en "Constitución y política" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Septiembre, 1987, pp 18-21.

se vio legitimado por las decisiones sucesivas provenientes desde una restringida base. Los sistemas electorales, pues, desempeñaron un papel fundamental en el proceso de consolidación de la autoridad presidencial en América Latina.¹³⁴

Por lo general el autoritarismo presidencial, ya sea de elección o de dictadura militar, prevaleció en los países del Continente Americano. Ese fue el caso de los países iberoamericanos durante los dos últimos siglos. A pesar de lo exiguo de la hacienda pública y de los vaivenes en cuanto a la titularidad del poder ejecutivo, éste se volvió apetecible en la medida misma en que por su estructura singular y por la capacidad indiscriminada y sin responsabilidades de decidir en cuanto a la aplicación de los recursos financieros del Estado, se convirtió en la clave del poder político, ya que al no haberse consolidado los poderes legislativos ni judiciales que permitiesen un equilibrio razonable entre los poderes, persistieron los regímenes autoritarios. Las graves desigualdades sociales y el muy marcado proceso de estratificación social, observables en todos los países iberoamericanos a lo largo del siglo XIX, explican por qué la autoridad de los órganos del Estado adquirió una función virtualmente incontrovertida.¹³⁵

Es común encontrar ejemplos del surgimiento de la corrupción político-administrativa en América Latina con motivo, precisamente, de la ausencia de controles sociales sobre el poder político. Al convertirse en un elemento de acceso a la riqueza o al constituir precisamente un apéndice de la riqueza misma, sobrevino la desnaturalización de su ejercicio. Además, las formas más claras del nepotismo y el fortalecimiento de una tradicional institución denominada "compadrazgo", que permitía la sucesión en el poder entre familiares y amigos, fortaleció, igualmente, el principio de concentración del poder en escaso número de personas. Ejemplos son los de *Antonio Guzmán Blanco* en Venezuela y de *Porfirio Díaz* en México, que consiguieron eludir la

¹³⁴ *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, Secretaría de Gobernación, México, D. F. 1973.

¹³⁵ Skidemore, Thomas E. y Smith, Peter H, *Historia contemporánea de América Latina en el siglo XX*. Editorial Grijalbo, cuarta edición, España, 1996, pp. 45 y ss

prohibición reeleccionista de la Constitución haciendo que incondicionales suyos ocuparan transitoriamente la presidencia de sus respectivos países.

En estas circunstancias, México registra la primera revolución social del siglo XX, mejor conocida como "La Revolución Mexicana de 1910". Entre sus postulados más relevantes se encontraba la reivindicación del sufragio efectivo y la no reelección del Presidente de la República; iniciándose, por lo tanto, las primeras transformaciones de los Poderes de la Unión, adecuándose de manera paulatina lo concerniente al Legislativo. Por lo tanto, en la actualidad la existencia de las dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendadas es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico. Esto ha llevado a *Felipe Tena Ramírez* a plantear que "el bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficiencia".¹³⁶

A. La reforma electoral de 1963

El ideólogo mexicano *Jesús Reyes Heróles*, al defender las tesis del Partido Revolucionario Institucional, señaló que el progreso de México se haría con la revolución y no contra ella, y que en esta medida el Presidente de la República, con su iniciativa de modificación al sistema representativo, había encontrado una solución mexicana para un problema mexicano. Sostenía que plantear la representación proporcional para la elección de parte de los miembros de la Cámara de Diputados, sólo era una solución fácil en apariencia, y que su implantación pura y simple, habría supuesto el abandono de un principio estructural del régimen constitucional mexicano: el de la soberanía popular.¹³⁷

¹³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 24ª edición, México, D.F., 1990, p. 260.

¹³⁷ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Edición Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1982, Tomo III, p. 285 y ss.

Agregó *Reyes Heróles* que a ese inconveniente, podrían agregarse otros igualmente trascendentes. En primer término, las dificultades engendradas de la existencia de los complicados cocientes electorales; en segundo, la experiencia de los países que habían incorporado la representación proporcional demostraba, que la lucha entre los candidatos pasaba a un plano secundario, y la negociación entre los dirigentes de los partidos sustituía a la voluntad popular, por lo que se hablaba de elecciones en la cúpula y no de elecciones en la base. Concluía afirmando que era preciso entender bien que las mayorías no tienen por qué compartir el poder político; la decisión de gobernar les corresponde. En todo caso, las minorías mantienen el derecho de convertirse en mayorías mediante la profesión y la acción electoral.¹³⁸

El original artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía: "La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral". La adición de 1963 señaló que esa elección "se complementará, además, con diputados de partido". El procedimiento para acreditar diputados de partido de conformidad con la reforma de 1963, fue el siguiente:

Un partido político que obtuviera el 2.5% de la votación total nacional en la elección correspondiente, tenía derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más, hasta el máximo de 20 por cada medio por ciento de los votos obtenidos.

Los partidos que obtuvieran mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se les reconociesen diputados de partido; pero en caso de obtener un número de triunfos menor, podrían sumar, entre los diputados de mayoría y los de partido, hasta un total de 20.

¹³⁸ *Ibidem* p. 287 y ss.

Los diputados de partido serían acreditados por orden riguroso, de acuerdo con el porcentaje de sufragios obtenidos con relación a los demás candidatos del mismo partido dentro del país.

Solamente podían acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales registrados conforme a la ley electoral federal, cuando menos una semana de antelación a la fecha de los comicios.

Tanto los diputados de mayoría como los de partido eran considerados representantes de la nación en los términos del artículo 51 de la propia Constitución, y tendrían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Héctor Fix-Zamudio consideró esta reforma trascendental en materia de política electoral;¹³⁹ para *Miguel de la Madrid* fue la medida más seria y trascendente adoptada en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República.¹⁴⁰

Jorge Carpizo la explicó como el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla,¹⁴¹ y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad política;¹⁴² para *José Francisco Ruiz Massieu* constituyó la primera formación que, a todas luces, resultaba insuficiente, pues no daba directivas sobre la organización y funcionamiento de los partidos. La innovación de 1962 significó la constitucionalización de un limitado principio de

¹³⁹Fix-Zamudio, Héctor, *Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano*, Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, UNAM, México, 1966, pp. 157-158.

¹⁴⁰De la Madrid Hurtado, Miguel, "Reformas a la Constitución Federal en materia de representación", *Revista de la Facultad de Derecho en México*, XIII, 1963, abril-junio, núm. 50, p. 356.

¹⁴¹Carpizo, Jorge, "La elección y representación de los diputados y senadores", *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973, p. 92.

¹⁴²Ruiz Massieu, José Francisco, *Formación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 1974, p. 64.

representación minoritaria, más no proporcional, ya que no hubo simetría entre los votos obtenidos y los sitios asignados.¹⁴³

Por otra parte, *Mario Moya Palencia* ofrece una correcta explicación de la reforma, señalando que dentro de un régimen electoral puramente mayoritario como era el nuestro hasta 1963, resultaba natural que las corrientes minoritarias no encontraran fácil acceso a la Cámara de Diputados, lo cual "no era culpa de la Revolución ni de su gobierno, pero sí debía ser, como fue, motivo de preocupación para ambos"¹⁴⁴

Tena Ramírez declara que el sistema adoptado por la reforma carece de precedente entre los numerosos sistemas inventados para otorgar la representación a las minorías dentro del cuerpo legislativo, aunque su originalidad no lo convirtió en fórmula incomprensible e impracticable por esotérica; antes bien, instituyó un procedimiento electoral sencillo, claro y que resiste el asedio de la crítica.¹⁴⁵

En tanto, una interesante posición crítica provino de *Ignacio Burgoa*, para quien la acreditación de diputados de partido no denotaba la representación proporcional que, según lo ha dicho reiteradamente, "es una de las instituciones jurídico-políticas que acendran la democracia."¹⁴⁶

Una década después, al presentar la iniciativa de reformas al artículo 54, el Presidente de la República puntualizó que la modalidad de "diputados de partido" permitió la incorporación de corrientes minoritarias al trabajo

¹⁴³ *Ibidem* pp. 64 y ss.

¹⁴⁴ Moya Palencia, Mario, *La reforma electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, pp. 178-179. Cfr. Sartori: *Prima facie therefore, the Mexican system has seemingly liberalized itself with the electoral reform of 1963 (as reflected in the 1964 to 1970 distributions of seats)*. Upon second thought, however, the 20 seat ceiling (lifted to 25 in 1973) assigned to the minor parties amounts to a fixed barrier that freezes the secondary role of the "out" parties PAN attained 20 seats already in 1964 and is actually penalized by the arrangement: 14 percent of the vote corresponds to 9.4 percent of de seats in the 1970 congress, and the ratio does not change significantly in 1973. *Parties and party systems*. Cambridge University Press, New York, 1976, vol. 1, p. 234.

¹⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1970, p. 268.

¹⁴⁶ Ídem, p. 760.

legislativo, y que, paralelamente, el sistema electoral ha mantenido abiertas las vías para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario, que es su objetivo esencial. Sin embargo, reconoció que la experiencia de tres elecciones sucesivas, reveló que la obtención del 2.5% de la votación resultó difícil de alcanzar para algunos de ellos, por lo que, al aumentar el número de diputados de partido, se perseguía una más fiel representación de las propias minorías.

Las características de la reforma llevada a cabo en 1972 consistieron en que:

Se redujo del 2.5 al 1.5% el porcentaje requerido para acreditar a los cinco primeros diputados de partido, y se amplió el número total posible de éstos a 25.

En los mismos términos se estableció que no tendrían derecho a diputados de partido, aquellos que hubiesen obtenido la mayoría en 25 o más distritos electorales, aplicándose, por lo demás, la misma regla ya prevista anteriormente.

Por cuanto a la acreditación, se modificó el criterio original de que ésta se llevaría a cabo por riguroso orden, "de acuerdo con el porcentaje de sufragios" logrados, por la fórmula: "de acuerdo con el número decreciente de sufragios obtenidos".

Con todo, la reforma propició una muy saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencias que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos políticos de oposición. Paradójicamente, también dio lugar a que se pusieran de manifiesto las debilidades de grupos electorales denominados partidos, y que no alcanzaron siquiera el 2.5 del porcentaje requerido para contar con diputados de partido.

Las reformas de 1972 tuvieron como principal objetivo disminuir el mínimo necesario para obtener diputados de partido, de suerte que aquellos grupos que originalmente no habían alcanzado el 2.5, podrían verse beneficiados con la reforma, y al aumentar a veinticinco el número máximo de diputados de partido susceptibles de ser acreditados, se correspondería, igualmente, con las reformas del artículo 52 de acuerdo con las cuales, el número de distritos electorales para elegir diputados de mayoría, aumentó de 176 a 198. Así, para mantener una proporcionalidad semejante a la establecida en 1963, se permitió la ampliación del número máximo de los diputados de partido.¹⁴⁷

La modificación de la fórmula consagrada en la fracción III del artículo 54 relativa al procedimiento de acreditación, obedeció –como se dijo más arriba- a que en su redacción de 1963, la fórmula resultaba altamente equívoca, y dio lugar a conflictos en el seno de los propios partidos políticos, que aspiraban a acreditar diputados de partido.¹⁴⁸

Un aspecto importante fue objeto de múltiples disquisiciones: el relativo a la naturaleza de los diputados de partido. Como se ha dicho, la fracción V del artículo 54 señalaba que tanto los de mayoría como los de partido eran representantes de la nación, e iguales en categoría, derechos y obligaciones. Sin embargo, con motivo de la renuncia de un diputado de partido a su partido, surgió la duda de si igualmente, había de perder el lugar que ocupaba en la Cámara correspondiente.

¹⁴⁷ Francisco José Paoli Bolio sostenía que: "En las elecciones de 1964 a 1979 para acreditar diputados de partido, el P.A.N. obtuvo el mayor número de ellos, entre 18 y 21, de entre los 32 y 41 que se llegaron a asignar a los partidos minoritarios, por lo que el partido más beneficiado con esta medida fue el P.A.N." "*Las Elecciones en México*", *Legislación y Proceso Político 1917-1982*, México, D.F., 1983, p. 65. "

¹⁴⁸ En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 54 Constitucional presentada en junio de 1963 ante el Congreso de la Unión, se privilegia un sistema electoral eminentemente mayoritario, para institucionalizar el sistema de diputados de partido, privilegiando, en primer término que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, y en segundo lugar, a que es propio de todo régimen democrático el respeto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios.

Es evidente que esta duda planteaba un falso problema, toda vez que los diputados de partido no eran representantes del partido ante la Cámara, sino de la nación, en los términos del artículo 51 constitucional. El ser postulado por un partido político era requisito de elegibilidad como diputado de partido. Más no, condición para el ejercicio de la función correspondiente.

En el debate actual es recurrente el tema, por lo que compartimos el señalamiento del especialista de derecho electoral mexicano, *Germán Pérez Fernández del Castillo*,¹⁴⁹ cuando afirma que el individualismo, en tanto fuente de la democracia, tiene efectos en las formas de representación justamente porque deja de sobreponer el todo (la comunidad, lo social, lo grupal o lo corporativo) al individuo, para que puedan florecer los intereses de este último en el momento del voto. Por su parte, el representante se ve liberado de tener que responder a los intereses del grupo que lo eligió, para poder velar de mejor manera por los intereses de la nación en su conjunto; encontrándose por tanto aquí, el antecedente del individualismo en las raíces mismas de la representación parlamentaria, y se clarificando, también, el porqué la representación parlamentaria no debe responder a un grupo de intereses específicos.

Por lo tanto, en México hemos tenido ambos sistemas. Recordemos que la Constitución de 1836 era corporativa ya que establecía que tendrían representación en el Congreso la Iglesia Católica, los militares, los industriales, etc.

Sin embargo, a partir del triunfo del liberalismo, se estableció el principio de que los diputados serían representantes de la nación y no de intereses específicos (como del sector del que proviene el legislador, o de algún grupo de interés). Al igual que en México, durante el siglo XIX, en la mayoría de los países latinoamericanos, hubo momentos en los que se impuso la concepción

¹⁴⁹ Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Democracia, Ciudadanía y Justicia*, Edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F. 2004, p. 20.

corporativa para, posteriormente, hacer prevalecer la idea de la representación de la nación en su conjunto y no de intereses específicos.¹⁵⁰

B. La Reforma Política de 1977

En 1977 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*. Estas modificaciones constitucionales, cuyos alcances van más allá de las solas reformas relativas a la integración de la Cámara de Diputados, entraron en vigor ese año y se caracterizan, por la innovación de muchas disposiciones constitucionales y reglamentarias que ofrecen a los mexicanos opciones importantes en el orden político.¹⁵¹

Por lo que concierne a los procedimientos para la elección de diputados, se modificó el artículo 52 en los siguientes términos:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

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

¹⁵⁰ *Ibidem*. p. 21.

¹⁵¹ A propósito del reconocimiento constitucional de los partidos políticos en México, véase Valadés, Diego, "Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos" en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, 1975, pp. 97 y ss.

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”.

El artículo 52 reguló, de 1917 a 1977, la base poblacional que serviría como elemento para la constitución de los distritos electorales. Por su naturaleza misma, este artículo estuvo destinado, desde siempre, a ser objeto de incesantes modificaciones, como en efecto ocurrió. Entre 1917 y 1974 fue reformado en seis ocasiones.

El texto original señalaba que elegirían un diputado cada sesenta mil habitantes o una fracción superior a veinte mil. En 1928 esta proporción fue elevada a cien mil y cincuenta mil, respectivamente; agregándose que los territorios contarían con una representación no inferior a dos diputados; en 1942 la reforma constitucional correspondiente amplió a ciento cincuenta mil y setenta y cinco mil habitantes la base ya mencionada; en 1951 se elevó a ciento setenta mil y ochenta mil, respectivamente; en 1960 las cifras pasaron a doscientos cincuenta mil y ciento veinticinco mil. Finalmente, en 1974 se suprimió la referencia a los dos diputados como mínimo de los territorios federales, toda vez que éstos desaparecieron.

Por las características de este artículo puede afirmarse que su lugar natural no estaba en la Constitución, sino en una ley reglamentaria, como ocurrió con la reforma de 1977. En efecto, el alto incremento demográfico del país hizo que el precepto siempre tuviese un grado más o menos importante de desaplicación o de inadecuación, según se le quiera ver; se les desaplicaba en la medida en que el número total de ciudadanos de cada distrito usualmente excedía a la cifra fijada por el artículo 52, o bien su inadecuación resultaba, de que el número de diputados no correspondía al de habitantes de la República en la proporción que el ya referido artículo permitía inferir.

Así pues, con la modificación al artículo 52 no sólo se solucionó un problema técnico que la legislación electoral mexicana arrastraba desde 1824 y

que en ocasión previa habíamos planteado, sino que la iniciativa presidencial estableció nuevas bases para la elección de diputados.

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 el voto particular emitido por los representantes del Partido Popular Socialista, 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 lo tanto, incorporar el sistema de representación proporcional.¹⁵²

C. Las reformas electorales de los noventa.

El constituyente permanente reformó el 15 de diciembre de 1986 el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de incorporar por primera vez al texto constitucional la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.¹⁵³

¹⁵² Diario de Debates, octubre 18 de 1977, tomo II, número 17

¹⁵³ Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Mc. Graw Hill, México, D.F. 1997, pp. 9 y 10,

En consecuencia, el 12 de febrero de 1987 se publica el Código Federal Electoral que se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles, en aras de avanzar en la transparencia de los procesos electorales, ya que en los últimos procesos electorales se había discutido la parcialidad y el control del Estado de las elecciones, ocasionando inconformidades y numerosos problemas post electorales que alcanzaron visos de ingobernabilidad en el país.

Motivada por la controvertida elección presidencial de 1988, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia electoral se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de legalidad y constitucionalidad electoral, con el fin de introducir las reformas necesarias que contribuyeran al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad de las elecciones.¹⁵⁴

La Cámara de Diputados aprobó en 1990 el proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base Tercera de la Constitución, a efecto de ya no concebir la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del gobierno federal, sino que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la naturaleza de función estatal, aún cuando su ejercicio se atribuyó a los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público, teniendo para ello la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Reyes, Heróles, Federico (Coordinador), *Los partidos políticos mexicanos en 1991*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1991. p. 22. "Luis H. Álvarez, a nombre del P.A.N. señala que como resultado de la exigencia popular expresada el 6 de julio de 1988 se logró que la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados iniciaran sesiones de consulta pública sobre las nuevas reglas del juego electoral y sobre la creación de instituciones y métodos que garantizaran la imparcialidad en los procesos electorales"

¹⁵⁵ Galván Rivera, Flavio. *op. Cit.*, p. 11.

No obstante el avance alcanzado, en menos de cuatro años, en 1994 nuevamente se modifica el contenido del artículo 41 de la Ley Suprema para establecer lo siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Sin embargo, nuevamente en agosto de 1996 se introducen las reformas al multicitado ordenamiento constitucional para quedar en los términos actuales:

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 propio, 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, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

Del texto anterior se puede advertir que se conserva en su esencia lo previsto en la reforma de 1990; sin embargo, es de señalar que se incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral y, lo que es mucho más trascendente, se asienta, en el más alto nivel del sistema jurídico mexicano, el principio de

independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado, fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo de la Unión en la integración del Instituto, a la que únicamente concurre el Poder Legislativo.¹⁵⁶

Para el jurista *Manuel Barquín Álvarez*, la creación del Instituto Federal Electoral representó un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946 no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral.¹⁵⁷

Estas reformas fueron parte del resultado del diálogo nacional para la reforma política del Estado, auspiciadas por el entonces Presidente *Ernesto Zedillo* y los partidos políticos con presencia en las Cámaras del Congreso de la Unión en 1995 y, que tuvieron como objetivo esencial el perfeccionamiento de la democracia mexicana, según una corriente de opinión y, para otra, la transición hacia la democracia.¹⁵⁸

Con las diversas modificaciones de los últimos años al marco jurídico electoral en México, es oportuno señalar el reciente surgimiento y aplicación de la disciplina del Derecho Electoral, cuyo concepto aporta *Luis Ponce de León Armenta*, al señalar que "Es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica"¹⁵⁹

¹⁵⁶Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Edición OXFORD, México, D.F. 2001, p. 121.

¹⁵⁷ Barquín Álvarez, Manuel, "El Instituto Federal Electoral, organización y funciones", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM-Porrúa, Grupo editorial México, 1993, p. 109.

¹⁵⁸ Galván Rivera, Flavio, *ob cit.*, p. 14.

¹⁵⁹ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, Editorial Porrúa, México, D.F. 1997, p. 4.

3.- Persistencia del revisionismo electoral en México

En México, desde 1946 la legislación electoral ha sufrido una serie de cambios continuos. Casi en cada sexenio se practica una reforma importante o incluso se inaugura una nueva ley en materia de comicios. Se trata de un fenómeno poco usual pues la mayoría de países democráticos muestran muy pocos cambios en sus legislaciones electorales.¹⁶⁰ Se manejan dos versiones para explicar esto: a) la versión oficial consiste en sostener que el dinamismo jurídico responde a la vitalidad de la sociedad civil, que exige constantes ajustes para adecuar la normatividad a una creciente participación ciudadana;¹⁶¹ b) la versión académica, afirma que dichos cambios buscaron adaptarse a nuevas circunstancias políticas para asegurar la hegemonía del partido en el poder y recuperar la credibilidad perdida en los comicios inmediatos anteriores.

En efecto, cada nueva legislación electoral permitió recuperar la credibilidad perdida en un proceso electoral anterior marcado por irregularidades de diversa extensión e intensidad, opacado por la duda sobre la veracidad de sus resultados, o caracterizado por la falta de consenso entre los participantes acerca del veredicto oficial. Así, cada reforma electoral ha tenido su respectiva "prueba de fuego" en los comicios en que se aplica por primera (y generalmente única) ocasión. Las críticas que el contenido específico de cada ley pueda suscitar, quedan amainadas con el argumento oficial de que es necesario probarla en la práctica antes de descalificarla.

¹⁶⁰ Al respecto, señala Dieter Nohlen: "[Los sistemas electorales] son el resultado de procesos de cambios fundamentales en una época determinada, manteniendo desde entonces una estabilidad relativa[...] Los cambios fundamentales son poco frecuentes y sólo se dan en situaciones históricas extraordinarias"; *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 391.

¹⁶¹ Arturo Núñez, explica por ejemplo: "Dichos cambios, producto concreto de la evolución del pueblo mexicano, han sido correspondidos por iniciativas gubernamentales de diversa índole, orientadas a propiciar una mayor participación popular en los procesos electorales y a dar respuesta a las demandas de nuevas fuerzas políticas incorporadas progresivamente al espectro ideológico de la nación"; *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 12.

El gobierno suele solicitar, generalmente con éxito, que se le dé una oportunidad a la nueva legislación. Ante tal petición es razonable, que muchos ciudadanos, ofrezcan el beneficio de la duda a cada reforma. Si después de sus primeros comicios la nueva legislación no pasa la prueba por haberse incurrido de nuevo en antiguas o novedosas irregularidades, siempre queda la posibilidad de emprender otra reforma, que irá acompañada de su respectiva oportunidad para demostrar que esta legislación sí responderá a las expectativas democráticas de partidos y ciudadanos.¹⁶²

El mecanismo ha sido eficaz porque en principio nada impide que efectivamente una nueva legislación electoral pueda funcionar mejor que sus precedentes, por más que una y otra vez se haya repetido un frustrante ciclo de prueba y error.¹⁶³ De hecho, así ocurrió tanto en la reforma de 1994 (de manera relativa) como en la de 1996 (de manera más contundente)

El revisionismo electoral también tuvo éxito en su propósito de generar la creencia de que se avanzaba lenta pero inequívocamente hacia una auténtica competitividad de partidos. La cambiante legislación electoral fue uno de los instrumentos claves en el proceso de liberalización política que, como se señaló antes, se puede confundir fácilmente con una genuina democratización. Pero el contenido de las modificaciones jurídicas y sus efectos sobre el régimen no dejan lugar a dudas; éstas contribuyeron significativamente a preservar la

¹⁶² Juan Molinar dice al respecto: "... la gran continuidad de los comicios mexicanos debe entenderse no como estabilidad sin cambio, sino como continuidad mediante el cambio. No ha sido la inmovilidad de los procesos electorales lo que los ha mantenido ininterrumpidos; ha sido por el contrario, el cambio incesante y gradualista"; *El tiempo de la legitimidad; elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, p. 29.

¹⁶³Emili. Chuayffet Chemor, siendo Presidente del Instituto Federal Electoral, cubrió con ese argumento las fallas del proceso electoral de agosto de 1991. Sobre el particular explicó: "El código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se aplicó por primera vez en las pasadas elecciones de agosto. Como toda obra humana es perfectible, y la experiencia será en este sentido, la directriz que debemos entender os ciudadanos, los partidos y las autoridades electorales para plantear eventualmente las reformas que se consideren pertinentes"; "El IFE sin lágrimas", *Nexos*, núm. 41, octubre de 1991.

hegemonía del partido mayoritario y ampliar la continuidad del régimen, más que acortarla.¹⁶⁴

Desde nuestro punto de vista, los objetivos que persiguieron las sistemáticas reformas a las leyes electorales en México, podrían clasificarse en tres tipos:

Las reactivas, que son aquéllas destinadas a restaurar golpes recibidos por el partido mayoritario y proteger para el futuro inmediato flancos que demostraron ser débiles en comicios anteriores;

Las preventivas, que buscan adelantarse a dificultades no enfrentadas por el régimen, pero cuya probabilidad puede percibirse de antemano con cierta claridad;

Las evolutivas, serían aquellas que tienen como propósito fundamental disminuir la desigualdad entre los contendientes, con el objeto de imprimir mayor credibilidad al sistema electoral y estimular la oposición para que permanezca en la contienda.

En la historia contemporánea existen varios ejemplos de los tres tipos de normas: la tónica general del revisionismo electoral en México desde 1946, es más bien de tipo reactivo y preventivo, si bien no han estado ausentes las cláusulas de carácter evolutivo. No obstante, estas últimas fueron tan tenues durante años, que no pusieron en verdadero riesgo la hegemonía del partido en el gobierno, ya que su aplicación había probado su eficacia, al registrarse ejemplos de verdadera alternancia de partidos en los cargos en disputa. En cambio, contribuyeron a la recuperación de la credibilidad electoral y a la dinámica liberalizadora del régimen. En la adecuada combinación de los tres

¹⁶⁴ Loaeza, Soledad, "Political Liberalization and Uncertainty in México", en Molinar, J.; Cook, M.L.; y Middlebrook, K., (eds), *The Politics of Economic Restructuring; State-Society Relations and Regime Change in México*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

tipos de normas aplicadas en las distintas reformas electorales, se encuentra la clave para dar continuidad al régimen de partido hegemónico en México, hasta los años noventa.

Con esas reformas se pudo paliar la contradicción inherente al régimen priísta entre sus necesidades de conservar casi todo el poder, y al mismo tiempo de crear una base suficiente de legitimación democrática a partir de una competencia formal –aunque con el cuestionamiento sobre la equidad– entre diversos contendientes legalmente reconocidos. En todo caso, lo que queda claro, es que al menos hasta 1994, las transformaciones legales respondieron básicamente a las dificultades por las que atravesaba el régimen en cada momento determinado, con miras a proporcionarle continuidad.¹⁶⁵

Partimos de la premisa de que los procesos electorales son la piedra angular de los regímenes políticamente democráticos. Se ha dicho, con razón, que la competencia electoral no agota las posibilidades democráticas, que la democracia es más que simples elecciones (aunque éstas sean claramente equitativas y creíbles). Sin duda es así; pero podría agregarse que la democracia política constituye un complejo formado por varios procesos e instituciones interrelacionados, y que la falta de uno de ellos suele provocar la obstrucción de los demás. En tal caso, el complejo institucional democrático en su conjunto se vería imposibilitado para alcanzar sus objetivos básicos.¹⁶⁶

En este sentido, el sufragio democrático en verdad representa un eje clave de la democracia política. Si las elecciones se suspenden o desvirtúan lo suficiente, la responsabilidad política de los gobernantes puede ser conculcada de manera relativamente sencilla.

¹⁶⁵ Molinar, Juan, *op. cit.*

¹⁶⁶ Incluso con elecciones competidas y limpias la democracia dista mucho de poder cumplir sus objetivos adecuadamente; pero si las elecciones son desvirtuadas entonces ese grado de eficacia, sea cual sea, puede conseguirse; Ware, Alan y Reeve, Andrew, *Electoral Systems; A Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, London, 1992.

La impunidad política (y legal, en muchos casos) es el resultado natural de la ausencia de una competencia electoral equitativa y eficaz.

En los países donde no existe una clara democracia electoral la instauración de ésta constituye uno de los pilares cruciales de una reforma política. Ésta difícilmente podrá avanzar sin un sistema electoral competitivo (de ahí la importancia de las llamadas elecciones "fundacionales" durante la mayoría de los procesos de democratización).¹⁶⁷

Por el contrario, no es posible considerar que se ha llegado a la democracia si dichos procesos están ausentes todavía del panorama político mexicano, fundamentalmente en el orden de las elecciones locales, procesos en los que no intervienen las autoridades electorales federales ni es aplicada la legislación nacional.

La competitividad formal no ayuda mucho, mientras los principales actores, contendientes y espectadores no queden convencidos de la limpieza y equidad del proceso, y muestren una conformidad compartida sobre sus resultados. Por lo mismo, la atención sobre los procesos electorales ha crecido entre los estudiosos de la transición mexicana en los últimos años, pues estos se han constituido en importantes indicadores de los avances o retrocesos en la larga y difícil democratización.¹⁶⁸

De lo anterior deducimos que las normas electorales, pese a los avances que se han registrado, en sí mismas, serían insuficientes para mantener la estabilidad de un régimen de partido único¹⁶⁹ ya que al mismo tiempo no podría

¹⁶⁷Huntington, Samuel, *The Third Wave; Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, p. 174.

¹⁶⁸ Crespo, José Antonio. "Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político", *Documento de Trabajo* núm. 53, CIDE, 1997.

¹⁶⁹ Un partido único (de Estado) o prácticamente único (hegemónico), es definido por Adolfo Gilly como "...el régimen político en el cual el partido gobernante forma un solo cuerpo con el aparato administrativo y coercitivo del Estado, actúa como su órgano político, obtiene sus recursos de las finanzas del Estado y excluye la posibilidad de alternancia de otros partidos en el poder ejecutivo o en la formación de una mayoría en el Poder Legislativo". Sin embargo, Arnaldo Córdova ha indicado que el PRI no constituye propiamente un partido de Estado, como

evitar triunfos a la oposición porque existen las pruebas de que dicha normatividad se traduce en una competencia real, así sea limitada en los hechos.

En realidad, los procesos electorales en México han evolucionado.¹⁷⁰ No obstante, sostenemos que en ocasiones son desvirtuados en su propósito original, de modo que su competitividad ha quedado disminuida en cuatro niveles distintos: el jurídico, el institucional, el operativo y el decisorio.

El *nivel jurídico* se refiere a las reglas del juego: si la normatividad favorece abiertamente a uno de los jugadores (el partido en el poder), dándole sobre los demás competidores ventajas legales que lleguen a ser decisivas, la competitividad quedará nulificada.

En cuanto al *nivel institucional*, además de las ventajas formales que pueda tener el partido en el poder, la competitividad disminuye a partir de otras ventajas informales (e incluso ilegales) que contribuirán a darle el triunfo electoral. En tal caso están los desvíos de fondos públicos hacia los candidatos oficiales, la aplicación de programas y apoyos gubernamentales a determinados sectores de la población, la parcialidad de funcionarios y árbitros electorales, y el control mediante la compra de espacios en los medios de información que se orientan a favor del partido en el poder.

En cuanto a lo *operativo*, un conjunto desigual de reglas quizá no garantice la victoria del partido en el gobierno, entonces es posible que

sería el caso de los partidos comunistas de la ex Unión Soviética o China, sino que se trata más bien de un apéndice político-electoral del gobierno, lo cual no obsta para que el régimen político mexicano pueda ser sujeto de comparación con los auténticos sistemas de partido de Estado. *Coloquio más allá de la Reforma Electoral*, UNAM, México, D.F. 14 de febrero de 1991.

¹⁷⁰José Antonio Crespo, afirma que los procesos electorales están también íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, mismo que en las sociedades modernas configura el canal más adecuado para vincular la organización política con la participación de amplios sectores de la población, de modo que ésta pueda canalizarse por vías institucionales y, en esa medida, preservar la estabilidad política y el orden social. En "*Elecciones y Democracia*", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1995, p. 29.

eventualmente éste (o el gobierno del que surgió) se vea en la necesidad de incurrir en algún tipo de alteración de los resultados, al margen y en antagonismo de las reglas establecidas. Nos referimos desde luego a prácticas que eventualmente pudieran presentarse, como la manipulación del padrón electoral, el reparto previo de boletas electorales, el robo de urnas, la votación múltiple, la alteración de actas, etcétera.

El fortalecimiento de la oposición frente al partido hegemónico¹⁷¹ a partir de 1988 y las crecientes dificultades económicas (ambos fenómenos en relación directa), llevaron en 1994 a una situación preelectoral en que al régimen no le quedó más remedio que aceptar una nueva reforma electoral (la tercera del gobierno de *Carlos Salinas de Gortari*) mediante la cual, se incorporaron algunas cláusulas evolutivas que se acercaban al umbral de la auténtica competitividad electoral.

Pero a diferencia de las reformas anteriores, ésta no siguió la lógica de la liberalización controlada, diseñada fríamente para retardar la democratización. Por el contrario, ante circunstancias que parecían salir del control del gobierno, a éste no le quedó más remedio que aceptar dicha reformas, ante el riesgo de que los comicios presidenciales de ese año terminaran en un conflicto que llevara a la inestabilidad o a la ingobernabilidad del país.¹⁷²

¹⁷¹Volver Lehr, señala que la tipología corresponde en lo fundamental a la propuesta por Guillermo O Donell y Phillippe Schmitter, entre un autoritarismo "liberalizado" o "democradura" y otro "rígido" o dictadura propiamente dicha, y la de Alfred Stepan, que distingue a un autoritarismo "incluyente" de otro "excluyente". Los partidos hegemónicos se ven obligados a recurrir a la dominación directa, apoyados sobre todo por los aparatos de seguridad del Estado, la desmovilización, la exclusión, y un alto grado de represión de la sociedad civil en el proceso político. En el primer caso estamos frente a un "autoritarismo institucional" y en el segundo caso ante un "autoritarismo directo" *Autoritarismo y desarrollo*, UNAM, México, D.F., 1986 pp.25-27.

¹⁷² Jorge Zepeda Paterson textualmente señala: "En las últimas tres décadas del siglo XX, muchos mexicanos participaron en la democratización del país. Muchos afanosamente, otros con titubeos y algunos con resistencias. Pero al final consiguieron poner fin a un régimen de partido único". "Los secretos del sistema", Revista Día Siete número 222, suplemento del diario El Universal, México, D.F. junio de 2004, p. 48.

Los riesgos que se corrieron en ese año, llevaron al recién iniciado gobierno de *Ernesto Zedillo* a concluir, que era impostergable una nueva reforma que siguiera los lineamientos de la de 1994 pero con mayor profundidad, con el fin de lograr la aceptación de los principales partidos políticos respecto de las reglas del juego.

El Presidente *Zedillo* la llamó reforma electoral "*definitiva*", en el sentido de que cruzaría con claridad el umbral de la competitividad electoral.

El objetivo básico era crear las condiciones suficientes de equidad e imparcialidad y dotar de plena legitimidad a los procesos y sus resultados, de modo tal, que se aceptara el veredicto oficial fueran cuales fueran los resultados, reafirmando así, la existencia de una democracia electoral eficaz.¹⁷³ Aunque la concreción de dicha ley electoral se complicó mucho, finalmente salió a la luz, si bien carente del consenso de todos los partidos, según se había ofrecido.¹⁷⁴

Aunque en la nueva legislación electoral se tomaron medidas que contribuyeron como nunca a imprimir mayor imparcialidad y vigilancia sobre los comicios (una de las principales fue la salida del Secretario de Gobernación como la máxima autoridad electoral), cabe destacar, que la complejidad de la normatividad electoral mexicana refleja con claridad, la enorme desconfianza que se ha arraigado en la cultura nacional, producto de los continuos fraudes electorales que se han presentado a lo largo de los años (prácticas que tal vez tienen su origen en la elección de los diputados a las Cortes de Cádiz, en 1810).¹⁷⁵

¹⁷³ Ernesto Zedillo Ponce de León, en su mensaje político señala que México ha entrado a la normalidad democrática. *VI Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2000.

¹⁷⁴ La reforma constitucional fue aprobada por los cuatro partidos que entonces tenían representación parlamentaria, pero la ley secundaria fue aprobada solamente por la diputación del PRI, que aun configuraba la mayoría absoluta en la cámara baja.

¹⁷⁵ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, p. 135

Uno de los signos de esta desconfianza, la constituye justamente el creciente tamaño de la legislación electoral, que incluye avances pero que al introducir candados o limitaciones se convierten en retrocesos. En la legislación vigente se refleja con claridad la lucha que libran los partidos políticos, ya sea en el gobierno o el partido mayoritario en las Cámaras y la oposición: unos para garantizar su hegemonía, y otros empeñados en eliminar todo signo de sospecha para no permitir fraudes a la voluntad popular en nuestro país.

Desde luego, soporta nuestra aseveración, el hecho de que el punto de inflexión, en cuanto a la abundancia de la reglamentación de la materia electoral, se concreta con el Código Federal Electoral de 1987, cuando se triplicó el número de capítulos; lo que tal vez se debió a que en ese momento la hegemonía del PRI estaba en riesgo, por lo cual se incorporó una gran cantidad de "candados" para intentar perpetuar el virtual monopolio partidista. De igual forma, se consolida nuestra apreciación en el momento en que ésta legislación se incrementó nuevamente en la legislación de 1996, cuando el PRI ya estaba en serios aprietos políticos. Sólo que, a diferencia de lo ocurrido hasta entonces, no puede decirse que la razón del incremento en ese año haya sido la misma que en 1987; el excesivo número de artículos respondía ahora a las exigencias de la oposición para reducir los márgenes de acción del gobierno federal en el ámbito político electoral tradicional.

Algo se había avanzado en este terreno en 1994, sin embargo, en 1996 era urgente la necesidad política de dar mayor transparencia y credibilidad a los comicios, lo que se tradujo en una legislación sensiblemente más voluminosa. El tamaño de la legislación mexicana resulta también inusual respecto de otras legislaciones de América Latina, considerando que en la región también existe una tradición de manipulación y desconfianza electoral. Esto puede apreciarse en el cuadro I, en el que México ocupa el mayor volumen de artículos en su legislación electoral.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Crespo, José Antonio, *op. cit.*, p.137

Dentro del nuevo marco normativo de 1996, y a partir de un gran descontento ciudadano provocado por la crisis económica desatada a fines de 1994, se esperaba la peor derrota del partido hasta entonces hegemónico, en las elecciones intermedias de 1997, más sin embargo ello no ocurrió hasta las elecciones presidenciales del año 2000. Un aspecto que aún estaba en duda, era si el PRI podría todavía preservar su tradicional mayoría absoluta en la cámara baja, para lo cual, requeriría ganar al menos 165 de las 300 diputaciones de mayoría absoluta y 42.2% de la votación nacional en esa pista (pues la nueva ley permitía una sobre representación de ocho puntos porcentuales como máximo). El PRI no logró ese objetivo, entonces; ganó sólo en 164 distritos de mayoría (equivalente a 55% de este tipo de distritos, una disminución importante considerando que había obtenido su más bajo nivel en 1988, cuando ese partido obtuvo 78% de curules en esta pista). Además, el partido tricolor acumuló sólo una votación nacional de 39% (su votación más baja había sido de 50%, en 1994).

Cuadro I.*Tamaño de las legislaciones electorales en
América Latina*

PAÍS	ARTÍCULOS
México	480
Salvador	365
Uruguay	332
Honduras	267
Guatemala	265
Bolivia	250
Nicaragua	208
Costa Rica	196
Chile	181
Cuba	174
Argentina	169
Ecuador	158
Perú	148
Colombia	74
Brasil	63

Así, el PRI quedó con 239 diputados (48%) y por lo tanto, perdió por primera vez la mayoría absoluta de la diputación federal. Esto significó un cambio profundo en la dinámica política de México, mucho más aproximada a la existente en una democracia, pues el Poder Legislativo, en particular la Cámara de Diputados sería más autónomo frente al Ejecutivo, y el partido hasta entonces casi único, dejaría de serlo para convertirse, en lo esencial, en hegemónico o mayoritario. En otras palabras, la reforma electoral de 1996 marcó el fin del revisionismo electoral con propósitos (o efectos) estabilizadores

para el régimen de partido hegemónico, y llevó al país al terreno de la competitividad electoral, quizá insuficiente, pero indiscutible.¹⁷⁷

4.- El sistema jurídico electoral vigente, producto de la desconfianza

En México la suspicacia y la desconfianza son enfermedades colectivas, escribe *Octavio Paz*. Y llega a esa conclusión observando el trato que han recibido no pocos intelectuales. "Los Contemporáneos" recibieron en su momento los calificativos de "extranjerezantes, cosmopolitas, afrancesados y, en suma, de no ser mexicanos". Y el propio *Paz* no ha dejado de sentir y resentir la suspicacia mexicana. Para él, la suspicacia tiene un origen histórico "enterrado en las profundidades del pasado" y "en vela perpetua", cuida que nadie descubra el cadáver y lo desentierre.¹⁷⁸

La desconfianza y la suspicacia, pues, están entre nosotros. Nos acompañan en la vigilia y en nuestros sueños. Forman parte de la familia, se sientan en la mesa del comedor y hacen no pocos estropicios en bares y cantinas.

La desconfianza recorre todo el proceso electoral. Y no podía ser de otra manera. Ni las disposiciones legales ni los acuerdos del Instituto Federal Electoral (IFE), ni los pactos entre candidatos y partidos, pueden entenderse si no se parte de que nadie cree en nadie, que todos sospechan de todos y que en el eslabón más anodino cualquiera ve o cree ver el elemento donde se esconde el fantasma del fraude.

Una historia singular plagada de irregularidades y de falta de competencia, construyó una enorme pirámide de dudas y suspicacias. Unos imaginan el fraude de un modo y sus vecinos de otro, corren versiones

¹⁷⁷Crespo, José Antonio. *Fronteras democráticas en México: Retos, peculiaridades y comparaciones*. Editorial Océano, México D.F., 1999, pp.129 y ss.

¹⁷⁸Woldenberg, José. *Violencia y política*, Cal y Arena, México, D.F., 1995. pp. 185-187

fundadas y fundamentadas de diversas irregularidades junto con auténticos cuentos fantásticos sobre la materia. Todo es posible... y en cualquier rincón puede estar escondido el duende del mal.¹⁷⁹

Para evitar el doble voto se creó la tinta indeleble que deja una mancha en el pulgar de la mano derecha. Pero ya se sabe que dicha tinta no resultó tan indeleble como se pregonaba. Con solventes diversos desaparecía del dedo consumando la magia. ¿Qué hacer? Pedir a los productores muestras para establecer cuál es la más confiable. Se presentan entonces 52 tintas diversas, se les somete a muy distintas pruebas resultando que todas, en menor o mayor grado, pueden ser removidas.

Se encarga entonces al Instituto Politécnico Nacional la fabricación de una tinta que garantice votar una sola vez. Cuando se cuenta con ella, se le prueba una y otra vez hasta que resulta eficaz. Se decide entonces que sea aplicada.

Surge entonces, de manera intempestiva pero creciente, la demanda de que la tinta indeleble que debería ser utilizada en México, fuera la misma empleada en Sudáfrica durante los comicios en los que se proclamó presidente Nelson Mandela, lo que sugería en principio, buenos resultados. De repente legiones de mexicanos claman por la importación de dicha tinta. En desplegados, comidas, reportajes, airadas denuncias, la tinta sudafricana se convierte en elemento imprescindible y su no importación, en el imaginario social supondría un elemento sospechoso. "Seguramente los defraudadores ya conocen un filtro para borrar la tinta del Poli, tras cada aplicador de tinta se esconde Aladino, el Politécnico no deja de ser una entidad estatal, carece de autonomía y..."¹⁸⁰

¹⁷⁹ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. México, D.F. 1999. Contiene una serie de conceptos entre los cuales señala el de fraude electoral, como el engaño, la usurpación, la falsificación, la mala fe, o el despojo que se realiza para tratar de modificar los resultados electorales a favor o en contra de un partido o candidato, antes, durante y después de las elecciones. Página 331.

¹⁸⁰ Woldenberg, José, *ob. cit.*

Se hace necesario entonces, disolver la duda sobre la fiabilidad de la tinta. Se demanda la realización de pruebas públicas, aplicarla no sólo en la yema del pulgar sino en la uña, hacerlo antes de votar y no después ya que de esa manera se garantizaría que la tinta se "asiente"; realizar una auditoria muestral sobre la tinta el día mismo de la elección.

Y en efecto, todo resulta pertinente porque para abrirle paso a la certeza se requiere de una operación política mayor que paulatinamente vaya disolviendo dudas, desconfianzas y suspicacias.

La legislación y los acuerdos electorales se asemejan a un laberinto cuya clave de comprensión no resulta sencilla. No obstante, si se asimila que la desconfianza es la piedra de toque de todo el edificio, esa noción se convierte en la brújula maestra para entender el sentido y los alcances de cada disposición, de cada compromiso, de cada acuerdo.

La suspicacia lo preside todo y nadie escapa a la misma. Atrapados en ella, la obligación es trascenderla y evaporarla; no obstante, la tarea no es sencilla porque la desconfianza se ha convertido en símbolo de inteligencia, de sagacidad, de experiencia.

Hay que aprender a vivir en la desconfianza, reconocerla como algo central, relevante, presente, omnipresente ya que la construcción de confianza sólo será posible si se asume que no partimos de una tabla rasa sino de una plataforma de suspicacias mutuas que ha sido grabada a lo largo de décadas interminables.

Creemos que en los próximos comicios no sólo está en juego la definición de ganadores y perdedores, sino la posibilidad del arraigo definitivo de la contienda electoral como la fórmula privilegiada para procesar lo fundamental del litigio político. Ese es el resultado de una larga y compleja

historia y por ello mismo es necesario valorarlo, ya que al mismo tiempo que representa una vía promisorio, puede convertirse, si no se actúa en consecuencia, en algo más ominoso que una posibilidad desperdiciada.

La vía electoral que ofrece la posibilidad de la convivencia de la pluralidad que existe en el país; que supone una dinámica de mayoría y minorías no petrificadas ni eternas; que asume que la diversidad que cruza al país es un capital político y no una "tara" que es necesario desterrar; que ofrece un cauce civilizado de competencia a las diversas ofertas políticas, ha multiplicado sus posibilidades de hacerse realidad, no porque se trate de una buena nueva, sino porque una serie de condiciones, esfuerzos, mutaciones, han convertido en la opción más alentadora para la inmensa mayoría de los mexicanos.

Esos cambios en la vida política y cultural, en el espacio social y la ideología, son los que ensanchan las posibilidades y son las que sellan la necesidad de que la vía electoral se asiente de manera definitiva (hasta donde esto sea posible). El incremento de la competencia, el fortalecimiento de las opciones partidistas, la imposibilidad de procesar la política bajo el techo de un solo partido, el *boom* del reclamo democrático, la erosión marcada de las ofertas revolucionarias, los avances en las reglas del juego electoral, la centralidad que han adquirido los comicios, el consenso universal de que elecciones libres y justas, son sin duda, un requisito para ser un miembro reconocido de eso que se llama "mundo occidental". La coexistencia de una serie de intereses, puntos de vista, diagnósticos e incluso sensibilidades que crean o fortalecen diversas opciones políticas, es lo que exige y apoya a la vía electoral, que hoy por hoy, es la salida más racional y venturosa para (casi) todos, precisamente porque en ella se condensa una larga historia y ofrece cauce productivo a nuevas realidades.¹⁸¹

¹⁸¹ *Ibidem.*

Pero como toda posibilidad -que a fin de cuentas no es más que una construcción social- no tiene asegurada una desembocadura cierta, es necesario actuar en consecuencia. Si no es así, lo que hoy parece la mejor opción puede cancelarse o desfigurarse. Por ello, es necesario cerrarle el paso a eventuales irregularidades en el proceso, edificar condiciones más equitativas para la competencia, contar con autoridades electorales absolutamente imparciales; y aunque en todos esos campos se ha avanzado mucho, lo cierto es, que también se requiere fortalecer el aprecio y la valoración social en torno a los políticos, los partidos, las cámaras, los ayuntamientos, los congresos locales; en suma, en relación a los actores e instituciones políticas que son el soporte de un entramado democrático. Igualmente será necesario, expandir y fortalecer la convicción social de que los cambios políticos pueden y deben ser impulsados a través de conductos propiamente democráticos.

Millones de ciudadanos acuden a las urnas cada año. Se encuentran con ofertas diversas, algunas de las cuales son altamente competitivas. Son ya o prefiguran el México de hoy y el de mañana: un país cruzado por la pluralidad, por enormes consensos y profundos disensos, por un tejido de organizaciones cívicas y políticas que tienen la necesidad de convivir. Y todo ello no tiene por qué exorcizarse; por el contrario, puede coexistir y competir, pelear y coincidir, y ello es posible si se asume la legitimidad del "otro" y la fórmula civilizada de la contienda política, la vía electoral (que es necesario reformar, apuntalar, pero ya ofrece hoy muchas de sus virtudes). Se trata de la vía a través de la cual podemos y debemos expresarnos la inmensa mayoría de los ciudadanos.

El sistema jurídico electoral mexicano ha sido objeto de diversas transformaciones, como ha quedado de manifiesto en los anteriores apartados del presente trabajo de investigación, por lo que requiere de un análisis riguroso para precisar sus avances, virtudes y deficiencias y así lograr su permanente perfeccionamiento.¹⁸²

¹⁸² Fernando Ojesto Martínez Porcayo, señala que la regulación de los procesos electorales y las reglas referentes a la solución de las controversias en la materia, tienen una añeja trayectoria

En relación a la legislación electoral, aún cuando el nivel federal registra los mayores avances, el marco jurídico y los órganos encargados de organizar las elecciones han sido modificados también en el ámbito de las entidades federativas; hasta hace diez años, la organización de las elecciones era responsabilidad del gobierno federal o de los ejecutivos locales; ahora, la organización está a cargo del Instituto Federal Electoral integrado por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, designados por el Poder Legislativo a propuesta de los grupos parlamentarios, así como los representantes de los partidos políticos que tienen derecho a voz pero no ejercen derecho a voto en el nivel nacional. Por lo que corresponde a las entidades federativas, prácticamente se ha homologado la organización, integración y la normativa electoral.¹⁸³

Coincidimos con el constitucionalista mexicano *Luis Ponce de León Armenta*, que con relación a la organización de las elecciones, resulta recomendable que la institución facultada para la organización del proceso electoral se consolide mediante una tercera etapa dentro de la diversidad de las reformas electorales que se han desarrollado en México.¹⁸⁴

Si la organización de las elecciones estuvo a cargo del gobierno, ahora está a cargo de los partidos políticos mayoritarios mediante los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, por lo que hace falta transitar de la participación de los partidos a la participación privilegiada de los ciudadanos mediante el sistema de insaculación calificada, la cual, deberá considerar no solo a los partidos mayoritarios, sino también a las agrupaciones políticas, las

en nuestra historia. Desde la convocatoria a Cortes de 1810 cuando la Nueva España envió diputados a Sevilla, se han venido celebrando, con toda periodicidad, procesos electorales en los que la justicia electoral ha jugado un papel sobresaliente. "Evolución de la Justicia electoral en México y España". Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 2001, p. 7. .

¹⁸³ Salamanca Guadarrama, Miguel (Compilador). "Análisis comparativo electoral", serie Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México, 2001, p. 16,

¹⁸⁴ Ponce de León Armenta, Luis, *op. Cit.*, p.19.

asociaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles académicas y las universidades.

La participación de los ciudadanos sólo puede establecerse por una serie de requisitos previamente seleccionados para lograr que la organización y sistematización de las elecciones sean conducidas por los mejores ciudadanos sin compromisos partidistas.

En cuanto al Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos derivados de la organización de las elecciones, al estar incorporado al Poder Judicial Federal, ha mejorado todos los mecanismos sobre la impartición de justicia electoral; principalmente los relacionados a los medios de impugnación, por lo que a partir de la reforma electoral de 1993 se optó por la heterocalificación, abandonando el esquema de los denominados colegios electorales.¹⁸⁵

El fundamento constitucional del sistema electoral mexicano se contiene en los artículos 8, 9, 14, 19, 33 a 36, 38, 49, 50 al 70, 73, 74, 80 al 89, 94, 116, 122 y 130. Sin embargo, por la relación que guarda con el presente trabajo, es necesario reseñar el contenido del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que en él se establecen las bases para la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas a efecto de lograr la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo. En la base primera, reglamenta a los partidos políticos como entidades de interés público; en la segunda, señala los derechos de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación social y al financiamiento público de sus actividades.

La base tercera, reglamenta la organización de las elecciones por un organismo autónomo, denominado Instituto Federal Electoral y en la base quinta se establece un sistema de medios de impugnación que garantiza los

¹⁸⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. Cit.*, p. 120.

principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.¹⁸⁶

Debemos asentar que de conformidad con las reformas y adiciones a la legislación electoral derivadas de la modificación constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996, es aplicable a la materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el Estatuto del Servicio Profesional Electoral; las disposiciones aplicables en materia electoral del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, el Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; las disposiciones en materia electoral del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; las disposiciones en materia electoral de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el Reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política y las disposiciones en materia electoral de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁸⁷

En virtud de los antecedentes referidos, los sistemas electorales aplicables en la actualidad en México, hacen necesaria la referencia al artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸⁸ por establecer que la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas

¹⁸⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edición del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2002.

¹⁸⁷ Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, edición de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F. 1999. En él se compendia gran parte de la legislación referida en el texto.

¹⁸⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*

regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esta referencia resulta obligatoria, ya que su contenido es parte esencial del objeto de nuestro estudio y en ella, se contiene el sistema mixto con dominante mayoritario y, nuestro planteamiento es que de acuerdo a las circunstancias actuales es procedente adoptar exclusivamente el sistema de representación proporcional.

La definición de la votación nacional emitida, para efectos de la distribución de los diputados de representación proporcional, es parte del objeto de nuestro estudio, por lo que es importante la referencia literal del contenido del artículo 12 del ordenamiento electoral federal:

“Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida de la suma de todos los votos depositados en las urnas.

En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento”.

La fórmula de proporcionalidad pura,¹⁸⁹ con sus componentes de cociente natural y de resto mayor, se contiene en el artículo 13 del ordenamiento electoral mexicano en comento, estatuyendo lo siguiente:

“Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: *a)* Cociente natural; y *b)* Resto mayor.

Cociente natural; es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir”.

El esquema para la distribución de las diputaciones de Representación Proporcional queda establecido en el artículo 16 por lo que se hace necesario transcribir éste precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:¹⁹⁰

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

¹⁸⁹ Crespo, José Antonio. Op. cit. p. 40 Señala que la modalidad de la representación proporcional es útil para distribuir las curules en disputa, según la votación obtenida por un partido. Este tendrá proporcionalmente el mismo porcentaje de diputados, de acuerdo con la lista preparada por el propio partido. Esta distribución puede hacerse a su vez en varias circunscripciones o en una sola. Concluye que ambos sistemas cuentan con algunas ventajas, pero también sus inconvenientes.

¹⁹⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *ob. cit.*

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

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

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

De igual forma, el Artículo 17 del multicitado ordenamiento electoral establece que en todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Para efecto de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de elecciones, supuesto que ya ha ocurrido,¹⁹¹ y la forma de cubrir las vacantes de miembros de las Cámaras, se encuentran previstos en el Artículo 20 del código de la materia y que a la letra establece:

“Cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resultaran inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

¹⁹¹ “Justicia Electoral”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Revista No. 7 México, D.F. 2004. Tesis Relevante SUPO16.3 EL1/2003 “Determinación como requisito de nulidad de votación de una casilla, se cumple si la irregularidad trae como consecuencia el cambio de ganador en la elección, aunque no suceda en la casilla”

En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias.

Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Las vacantes de los miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva.

Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional respectiva, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido”.¹⁹²

Así mismo, lo relativo a la convocatoria para la elección extraordinaria es rigurosamente ordenado por el artículo 21 del ordenamiento electoral mexicano, al señalar lo siguiente:

“Las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias no podrán restringir los derechos que este Código reconoce a los ciudadanos mexicanos y a los partidos políticos nacionales, ni alterar los procedimientos y formalidades que establece.

¹⁹² *Ibidem*. p. 66 “Candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. La modificación de su ubicación en la lista sólo puede beneficiar a quien la haya impugnado” SUPOO2.3 EL1/2003.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral podrá ajustar los plazos establecidos en este Código conforme a la fecha señalada en la convocatoria respectiva.

En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que tuviere suspendido o hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada”.

El tratadista del Derecho Electoral mexicano *Luis Ponce de León Armenta*, establece que la excesiva normatividad electoral es producto del alto grado de desconfianza que aún persiste entre los mexicanos respecto a los procesos electorales y de forma notable, en relación a sus resultados.¹⁹³

¹⁹³ Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, Porrúa, México, D.F. 1997, p. 18.

CAPÍTULO III

¿INICIO O CRISIS DEL SISTEMA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO?

1.- De la fortaleza a la decadencia del sistema presidencial mexicano.

Jesús Silva-Herzog Márquez señala que los regímenes presidenciales han recibido críticas desde mucho tiempo atrás. En efecto, el presidencialismo en México ha sido constantemente expuesto a cuestionamientos de toda índole. Ya *Rabasa* advertía que la posible trabazón entre Presidente y Congreso podría forzar la salida dictatorial. En estos tiempos es imposible ignorar las contribuciones del nuevo institucionalismo al régimen presidencial y, en particular, la argumentación de *Juan J. Linz* en relación con la vulnerabilidad de las democracias presidenciales. Hablar de presidencialismo y democracia hoy, supone, por lo menos, atender los agudos cuestionamientos del politólogo español.¹⁹⁴

Se trata, a juicio del estudioso de la Universidad de Yale, de un régimen que instaura una competencia entre poderes sin establecer, al mismo tiempo, una vía de resolución a los conflictos; de un sistema en que el presidente y la legislatura están atrapados por periodos gubernativos rígidos y asfixiantes. Ante los peligros de un presidencialismo quebradizo, *Linz* opone las virtudes de un parlamentarismo dúctil, flexible.¹⁹⁵

Desde los años ochenta es notable el acotamiento constitucional de la Presidencia mexicana.¹⁹⁶ No solamente nos referimos a las restricciones políticas de los medios, los grupos de interés y el factor externo que se han ido imponiendo, sino a las sesiones propiamente constitucionales. En los últimos años hemos presenciado importantes transferencias constitucionales. Enunciaremos algunas importantes: supresión de la facultad presidencial para pedir la destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta; la reinstauración del doble periodo de sesiones del Congreso federal; la

¹⁹⁴ Silva Herzog-Márquez, Jesús, en *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coordinadores). Editorial Taurus-CIDE, México, D.F., 2002, p. 372.

¹⁹⁵ *Ibidem* p. 373.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

separación de funciones del ministerio público de la asesoría jurídica del gobierno; la ratificación senatorial del nombramiento de procurador general de la República; la autonomía del Banco de México y del Instituto Federal Electoral; la democratización del Distrito Federal; el impedimento de que un solo partido pueda reformar la Constitución. No son poca cosa.

Si analizamos las causas del predominio constitucional del Presidente que hacía *Jorge Carpizo* en su muy citado trabajo sobre el presidencialismo mexicano, podríamos darnos cuenta que, en su mayoría, se han restringido o de plano han desaparecido. Me refiero ahora a las causas constitucionales del predominio.¹⁹⁷

Por ser referencia obligada el trabajo del constitucionalista mexicano *Jorge Carpizo*¹⁹⁸ quien esquematizó con gran claridad las características más notables del sistema presidencial en México, nos permitiremos transcribirlo a efecto de que con posterioridad procedamos a su análisis, no sin antes señalar, que para bien de la vida democrática de la nación se han superado, en nuestro tiempo, gran número de facultades y atribuciones discrecionales, secretas y metaconstitucionales del Presidente; prevaleciendo algunos aspectos que en la mediada en que se ha dado la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal y se ha configurado un auténtico equilibrio entre los poderes públicos con la integración plural de las cámaras, se han acotado innumerables facultades y poderes del Presidente de la República.

En México se ha registrado un gran avance democrático. Desde 1997 el Presidente de la República no contó con la mayoría de legisladores provenientes de su mismo partido y más aún a partir de la alternancia del año 2000, cuando gana la elección presidencial otro partido que por cierto, no logra obtener la mayoría en ambas cámaras, sino que al contrario, en las elecciones para

¹⁹⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial y su evolución", *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM-IIJ, 1988.

¹⁹⁸ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo mexicano, Siglo XXI*, México, 1991, p. 25.

integrar la Cámara de Diputados en el 2003, pierde gran número de curules, constituyéndose el PRI en el grupo parlamentario más grande, con 224 legisladores, de los 500 que la conforman.

El objeto de nuestro trabajo se limitará a reseñar los aspectos más relevantes del presidencialismo mexicano que hace más de diez años concebía *Jorge Carpizo*, y que prácticamente han dejado de tener vigencia:¹⁹⁹

Jefatura del partido predominante. El presidente podrá seguir siendo el líder del Partido Revolucionario Institucional; sin embargo, la posición que éste tiene en el sistema de partidos es hoy radicalmente distinta a la que tenía hace veinte años. De un partido hegemónico es hoy, si acaso, un partido dominante envuelto en una reñida competencia política. La incertidumbre electoral se ha asentado en nuestro país, transformando con ello los poderes efectivos del jefe del Ejecutivo.

Debilitamiento del poder legislativo porque la mayoría de los legisladores pertenecen a su partido. El Congreso ha adquirido recientemente un protagonismo desconocido en la historia reciente del país. El Presidente ha perdido el poder de reformar, con el apoyo exclusivo de su partido, la Constitución. En el terreno de la reforma constitucional tenemos años viviendo bajo el imperativo de la negociación. Más aún, la inauguración de un gobierno compartido disuelve el viejo predominio: cada pieza de legislación requerirá un arduo trabajo de negociación con todos los partidos políticos.

La integración de la Suprema Corte de Justicia con ministros afines al Presidente. El procedimiento de elección de los ministros aunado a las nuevas restricciones a personajes políticos para brincar fácilmente al máximo tribunal dará un nuevo perfil a los jueces del máximo tribunal. El Senado de la

¹⁹⁹ "El poder del Presidente de la República no tenía frenos ni contrapesos; no existía una separación entre el PRI y el gobierno y, a partir de los años ochenta, muchas elecciones terminaron en conflictos postelectorales debido a la falta de limpieza en el proceso electoral" Pardini, Juan, E. *Tu y tu voto construyen la democracia. Ob.cit.*

República tiene ahora un papel mucho más relevante en la selección de ministros que el que tenía hace unos cuantos años.

Marcada influencia en la economía a través del banco central. El presidente sigue siendo un actor central de la política económica. Sin embargo, el Banco de México ha conseguido autonomía constitucional. La pluralidad política pondrá fin a la política económica por dictado. Sus piezas centrales, como son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, son territorios de la nueva corresponsabilidad.

El gobierno directo de la región más importante del país: el Distrito Federal. La reciente reforma constitucional ha puesto fin a este mando presidencial. La capital del país ha salido de la órbita del Ejecutivo Federal para ser espacio democrático propio.

Una vez que ha quedado de manifiesto el acotamiento de la institución presidencial mexicana,²⁰⁰ las referencias anteriores nos permitirán avanzar en nuestro propósito de comprobar que ahora más que nunca, es preciso adaptar la legislación electoral a las nuevas circunstancias políticas para dotar al país de un Poder Legislativo fuerte, con capacidad real para controlar y vigilar el ejercicio adecuado del poder público, fundamentalmente al Ejecutivo y consolidar nuestra vida democrática, haciendo más simple el acceso de los ciudadanos a la Cámara de Diputados por el sistema único de representación proporcional y asegurar su profesionalización mediante la posibilidad de la reelección inmediata y la disminución sustancial de los gastos de campaña y de los tiempos del proceso electoral.

La moderación del poder presidencial reclama, de cualquier manera, la centralidad del Poder Legislativo. Como señalan diversos estudios, de su poder efectivo depende no sólo la democraticidad del sistema, sino la propia

²⁰⁰ Enrique Krauze narra la serie de facultades y atribuciones así como los excesos en el ejercicio del poder de los presidentes mexicanos. *La Presidencia Imperial*, Tusquets, México, D.F., 1997.

governabilidad. El Congreso, más que legislador propiamente, ha de ser controlador. Ya lo decía Bryce en 1921 al hablar de la decadencia de las legislaturas: "los Parlamentos han dejado de ser fuente de la ley. Ahora tienen como función medular fiscalizar al ejecutivo".²⁰¹

El Congreso ha de ser la cuna de un sistema institucionalizado y competitivo de partidos, una asamblea que logre absorber y canalizar las demandas sociales hacia las instituciones, un foro que cultive, en su comportamiento cotidiano, la legitimidad del régimen democrático y que, por tanto, se convierte en un dique frente a los impulsos autoritarios y populistas.

Teniendo ese sistema institucionalizado de partidos políticos como sostén, el Congreso podría ser un órgano operativo de una democracia gobernable. La asamblea del Poder Legislativo enfrenta, sin embargo, enormes problemas que vienen desde su concepción institucional.

Durante muchos años hemos centrado la discusión en la representatividad del Congreso. Ese ha sido uno de los núcleos de las interminables reformas políticas que hemos vivido desde hace ya treinta años. Ahora creo que debemos enfocar nuestra atención en su responsabilidad. Parece imposible defender la extravagancia política de nuestro país que bloquea la carrera parlamentaria de los congresistas. El sometimiento autoritario de la sociedad política nacional ha tenido en esa prohibición a la reelección legislativa uno de sus instrumentos más eficaces. La Constitución minimiza las posibilidades de tener una legislatura competente y responsable.

Es pertinente analizar los actos de control del Congreso Mexicano sobre los miembros del gobierno, específicamente su concepto, los actos que lo integran y la regulación de los mismos; la participación de los legisladores, las posibles consecuencias de su ejercicio y la comparecencia de los miembros del

²⁰¹ Bryce, James, *Modern Democracias*, Macmillan, Londres, 1921.

gobierno ante el Congreso. Su estudio nos parece de suma importancia debido a que en ellas aparece, además de la participación de la institución representativa y de los miembros del gobierno, la participación de los ciudadanos, los medios de comunicación, la opinión pública y el cuerpo electoral. Ya que éstos tres últimos son quienes juzgan tanto la actividad de la institución representativa como la del gobierno, sin dejar de señalar que los medios de comunicación, sin duda, han incorporado nuevos elementos en las relaciones de poder.²⁰²

Sin lugar a dudas, en el caso mexicano, la institución representativa no está transfiriendo sus poderes a las instituciones dependientes del Ejecutivo, contrario a lo que señalaba hasta hace poco tiempo *Salvador Valencia Carmona*.²⁰³ De la misma forma, diferimos de la crítica que hace al Parlamento en general *Nicolás Pérez Serrano*, respecto a su composición, a la capacidad de los parlamentarios, a la corrupción en las elecciones, la excesiva pasión de los partidos, la ausencia de moral de los legisladores, la precipitación de las sesiones, las agresiones que se dan dentro de la institución representativa, el aumento de las dietas de los diputados y senadores, así como la afirmación de que no realiza su función legislativa.²⁰⁴

A. La gobernabilidad democrática en México

Iniciaremos esta parte de nuestro estudio, con la cita de la noción que sobre la gobernabilidad nos ofrece *Manuel Alcántara Sáez*, catedrático español.²⁰⁵

²⁰² Susana Talía Pedroza de la Llave, aborda con gran precisión las formas de control que el Legislativo ejerce sobre el Gobierno en los regímenes parlamentarios y presidenciales. *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo"* Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1996. pp. 254-264.

²⁰³ Valencia Carmona, Salvador, "El Legislativo en la actualidad", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, México, 1994, p. 11.

²⁰⁴ Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976, pp. 750 y 751.

²⁰⁵ Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 9 y ss.

Coincidimos con *Alcántara* en que el legado del pasado autoritario en numerosas sociedades, la esclerosis gubernamental, los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito, el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes, la incapacidad a la hora de garantizar cierto crecimiento económico sostenido, el bloqueo a la hora de tomar decisiones por parte de los dirigentes que resuelven los problemas de la sociedad, la disfuncionalidad en la representación en el sistema político de los ciudadanos, la falta de confianza de éstos en el sistema político a pesar de que en tiempos recientes su incorporación al mismo haya sido masiva (quizá también por esa razón) y el descrédito de la política como nicho generador de corrupción de difícil control; son algunas de las circunstancias a las que se enfrenta la política en la actualidad, sin mayor éxito.

A lo anterior parece evidente, habría solo que agregar que se constata en la realidad internacional de los últimos años, que los cambios políticos hacia la democratización van de la mano de las transformaciones económicas que suponen procesos de liberalización definidos por profundas mutaciones en el papel del Estado,²⁰⁶ por el predominio de las reglas del juego que impone el mercado, por la desregulación y la apertura al comercio y al capital financiero internacional y por los efectos del nivel alcanzado por el cambio tecnológico.

Por otra parte, cabe destacar que aún cuando se realizan procesos políticos democráticos en el caso de México,²⁰⁷ donde existe plena competencia electoral y la disputa por el poder en todas las instancias; nuestro interés apunta a la Cámara de Diputados, que hoy está integrado por grupos parlamentarios, sin que alguno de ellos alcance la mayoría; además los congresos locales son dominados por tres partidos políticos diferentes; donde

²⁰⁶ Andres Serra Rojas sostiene que las estructuras social, política y económica dan señales manifiestas de un proceso de transformación interno, estimulado por los problemas del mundo internacional. *Ciencia Política*, Porrúa, México D.F., 1981. p. 590 .

²⁰⁷ Dhal, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, México, D.F., 1999.

ninguno tiene la garantía de dominar, ni de permanecer en el poder,²⁰⁸ es decir, el proceso democrático funciona plenamente. Ello implica una gran transformación de las propias estructuras legislativas, que deberán estar a salvo de coyunturas político-electorales, debiendo cumplir su función representativa, con verdadera eficacia y dar estabilidad y certidumbre a los ciudadanos.

Debemos tener presente la existencia de los tipos de elementos que se relacionan con la gobernabilidad. El primero lo constituye la legitimidad del sistema político, entendida en su vertiente estricta de creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que, por tanto, el gobierno puede exigir obediencia. El segundo lo representa la eficacia, en el doble aspecto que requiere la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas. En cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición o redistribución de la riqueza y propiciar su incremento y, con respecto a la capacidad operativa del gobierno deberá actuar sin sobresaltos.²⁰⁹

M. Coppedge, enuncia seis condiciones de la gobernabilidad, centrando las dos primeras en su ámbito general (la capacidad y el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias) y las restantes en la gobernabilidad democrática.

Estas cuatro últimas se refieren a: i) la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares, etcétera); ii) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva

²⁰⁸ "El PRI cuenta con 533 diputados locales, 43% del total". "La Republica, órgano de Difusión del Partido Revolucionario Institucional", Nueva Época, Año LIV, No. 1001, 30 de Julio 2003, p. 1.

²⁰⁹ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México D.F., 1999, p. 405.

de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida; iii) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase elegida, y iv) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.²¹⁰

En esa línea de pensamiento, *Tomassini*, hace depender la gobernabilidad de tres variables: el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la evolución y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.²¹¹

Hay otra corriente referida a la gobernabilidad, derivada de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros por *Daniel Bell* y *Samuel Huntington*, explicando su versión negativa (la ingobernabilidad) como producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal.²¹²

De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático, (*Crozier, Huntington y Watanuki*, en los años setenta) en las que se referían, básicamente a:

i) La deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo;

ii) La "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales;

²¹⁰ Coppege, M, "Institutions and Democratic Governance in Latin América", Ponencia preparada para la conferencia Rethinking Development Theories in Latin America, Institute of Latin America Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, 11-13 de marzo de 1993.

²¹¹ Tomassini, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID., Serie de Monografías número 9, Washington, 1993.

²¹² Alcántara Sáez, Manuel, op. cit., página 33.

iii) La desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos.

A mayor abundamiento, resulta convincente la definición que de gobernabilidad nos proporciona *Nohlen*, cuando indica que "el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver".²¹³

Pese a su inevitable generalidad, el intento por superar la crisis de gobernabilidad manteniendo los valores de las libertades civiles y políticas, y preservando la eficiencia funcional del sistema mediante vías de tránsito hacia una moderna democracia participativa, no ha perdido su vigencia.²¹⁴ Sin embargo no se trataría tanto de la cantidad de democracia como de calidad de la misma; y aquí importa la advertencia de *MacPherson* acerca de que el problema central no es hoy el de cómo funcionaría una democracia participativa, sino el de cómo podríamos avanzar hacia ella.²¹⁵

Las manifestaciones de las nuevas pretensiones sociales también han dado lugar, más allá del corporativismo, violencia o apatía, a formas inéditas de autogobierno, en las que se demanda el aumento de los niveles de la calidad de vida, que incluye tanto el respeto por la naturaleza como por la diversidad de los seres humanos, y por la participación descentralizada y comunitaria en las decisiones.

²¹³ Nohlen, Dieter, "*Sistemas electorales y gobernabilidad*", Working Paper 63, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992.

²¹⁴ Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, Joaquín Mortiz, Planeta, México, D.F. 1986.

²¹⁵ Mac Pherson, C.B., *The life and times of liberal democracy*, Oxford Univ. Press, 1977, edición española, Alianza, Madrid, 1982.

Principalmente, es esta nueva subjetividad la que al chocar con canales rígidos y angostos que no la satisfacen, define en sus rasgos más nítidos la ingobernabilidad presente.²¹⁶

Estimamos que la concepción de una democracia participativa, articulada sobre la conflictividad de los actores sociales, requiere tanto que el sistema democrático repose sobre la autolimitación de los actores políticos en México, y que esa autolimitación implique necesariamente que la resolución de los conflictos no pase por otro discurso que no sea el político, y que éste se presente por los cauces institucionales, preferentemente en el seno de la Cámara de Diputados, transfiriéndose los enfrentamientos a un escenario apropiado, en el que operen las reglas para el diálogo y para el consenso.

Estas restricciones, que la construcción democrática se plantea a sí misma, marcan un tema clave: cómo equilibrar conflicto y consenso a través de un orden que se va construyendo por vía de pactos que se redefinen constantemente.²¹⁷

Referiremos, a modo de ejemplo, lo que con frecuencia ocurre en el sistema político italiano²¹⁸. Para la elección del Presidente de la República participan diputados, senadores y delegados regionales, cada siete años, guardando un cierto ritual semejante a la elección del Papa. Se registran auténticas maniobras y pactos entre las llamadas familias políticas italianas: la izquierda en sus distintas gamas, incluida la izquierda católica, el centro más o menos laico, la ex democracia cristiana, el centro y la derecha católicos. Como en la proximidad de un cónclave, en el periodo pre-electoral se lanzan nombres de presidenciables que son meros señuelos destinados a quemarse, mientras se aseguran en conciliábulos secretos los votos de los verdaderos candidatos.

²¹⁶ González Hernández, Juan Carlos, "Transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos políticos en la crisis del Estado del Bienestar", Revista Sistema, núm. 138/1997, Madrid.

²¹⁷ Bobbio, Pontera & Veca. "*Crisi della democrazia e neocontrattualismo*", Riuniti, Roma, 1984.

²¹⁸ Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991.

La normativa italiana exige que sea electo por dos tercios de los votos, pero la exigencia se mantiene sólo en las tres primeras votaciones, lo que no impide que sean necesarias decenas de escrutinios hasta alcanzar el acuerdo; (*Oscar Luigi Scalfaro*, a los 73 años, fue elegido en 1992 después de 16 votaciones).

Hay varias razones que justifican lo reñido de la elección presidencial: la primera es que el Presidente de la República goza de considerables poderes como la de disolver las Cámaras y gestionar siquiera indirectamente, las continuas crisis de Gobierno y, la segunda es que se trata de un cargo estable y duradero en un país donde los Gobiernos cruzan como flechas el firmamento político; la dificultad estará en mantenerse neutral. Sin embargo, los presidentes de Italia gobiernan bajo las reglas muchas veces no escritas de una clase política que lejos de transparentar los procedimientos democráticos tendientes a alcanzar mayores niveles de gobernabilidad (si se acepta el término) se conducen por los viejos procedimientos de la intriga y la descalificación del adversario. Afortunadamente Italia cuenta con las instituciones fuertes y consolidadas que le permiten sortear con éxito cualquier indicio de ingobernabilidad.

Retomando el tema que nos ocupa, señalaremos que al haberse instalado la LIX legislatura de la Cámara de Diputados en México -el 1º de septiembre de 2003- se inició otra etapa política en el país, donde la reconciliación se hace necesaria para la gobernabilidad.²¹⁹ Sin embargo, a pocos meses de iniciado el período legislativo ya referido, se suscitaron divisiones internas que causaron inestabilidad al interior del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y que concluyeron con la sustitución de su Coordinadora, *Elba Esther Gordillo Morales*, por *Emilio Chuyffett Chemor*, ya que sus compañeros de bancada la habían acusado de actuar sin su consentimiento y sin la legitimidad debida; además de traición al

²¹⁹ Gordillo Morales, Elba Esther. Coordinadora del grupo parlamentario del P.R.I. en la LIV Legislatura. *La República*, op. cit.

Partido, ya que existían indicios de que apoyaba, abiertamente al Presidente de la República, surgido del Partido Acción Nacional.

Resulta por lo tanto necesario señalar, que aunado al problema de gobernabilidad interna de la Cámara de Diputados que obviamente trascendió a su colegisladora y a los otros poderes en México, debemos adicionar que derivó, así mismo en un problema de legitimidad, que lejos de ser idéntico al consenso, es más bien una forma muy particular de consenso que gira alrededor de la cuestión del derecho o título para gobernar. La legitimación del poder puede venir también por la fuerza o puede justificarse refiriéndose a sus orígenes o a sus fines. No obstante, en la actualidad, para que el poder llegue a convertirse en autoridad, debe originarse en el consenso democrático y desear el interés público. El problema de la legitimidad en el Estado moderno, radica por tanto, en conseguir el consenso democrático de la población a través de la participación política y de la distribución de la riqueza producida socialmente, y lograr que esta participación y distribución aparezcan como justas para todos los sectores de la sociedad.²²⁰

También puede fundamentarse el concepto de legitimidad en los rasgos objetivos propios de un sistema de dominación: "(...) entendemos aquí por legitimidad la capacidad que posee un sistema de organización política para fundamentar su autoridad en la aceptación de los ciudadanos y no en la violencia (...)".²²¹

En este contexto, la contrapartida de la legitimidad supone que sectores cada vez más amplios de la población cuestionan la autoridad y la propia existencia del sistema de dominación política de un Partido, en tanto, que éste ejemplo de crisis de legitimidad en un Grupo Parlamentario, implica una

²²⁰ Picó, J., *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1987. El autor aborda con profundidad el tema de la legitimidad en lo general.

²²¹ Cotarelo, R., *Partidos políticos y crisis de legitimidad del capitalismo tardío*, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Pedro de Vega (edición), Madrid, 1977, pp. 55 y ss.

inadecuación de los procesos tradicionales del sistema de dominación vigente, hasta hace poco tiempo en México.²²²

En efecto, y por lo que se refiere a la crisis de legitimidad del modelo de sistema del estado democrático contemporáneo, con fuerte presencia de partidos políticos, (o por lo menos en etapa de consolidación, para el caso mexicano), podemos apreciar que el dilema planteado en las condiciones actuales, no consiste en organizar una unidad a partir de un principio de racionalidad ya configurado, sino en ordenar las muchas diferencias existentes; en otras palabras, se trata de alcanzar la ordenación de las minorías y no sólo el acuerdo de una mayoría.

Frente a esta diversidad, la decisión óptima sólo se alcanzaría mediante la acción de una pluralidad de sujetos que, actuando conflictivamente, consiguiesen articular coherentemente, la racionalidad a priori del sistema con una racionalidad a posteriori que propiciase un proceso sostenido de adaptación recíproca.²²³

En estas condiciones de fragmentación de la subjetividad y multiplicación de los sujetos que toman las decisiones (si lo aplicáramos a México), la democracia se presenta como el resultado de un pluralismo conflictivo que debe contrastarse permanentemente con un pluralismo corporativo, determinado por la tensión de orden productivo que se manifiesta en las contradicciones entre los intereses de los movimientos sociales y los principios del orden político.²²⁴

El Profesor D. *Carlos de Cabo*, con gran claridad expone los efectos de la crisis del Estado Social en el Estado de Derecho y señala como manifestación más específica, el desconocimiento o notable disminución de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos, hasta los niveles mínimos exigidos

²²² Juan Molinar Horcaditas, señala que ya apunta desde entonces la falta de legitimidad de los actos de los poderes en México. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena, México, D.F. 1991.

²²³ Klausner, Samuel, *The study of total societies*, Doubleday, New York, 1966.

²²⁴ Luhmann, L. *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1993.

social y políticamente para mantener niveles de armonía social y legitimación política, compatibles con las magnitudes macroeconómicas.

El argumento es que múltiples factores, han puesto de manifiesto, una vez más, la ineficacia de los mecanismos jurídicos: la falta de una estructura institucional garantista adecuada a las exigencias del Estado social como lo fueron los derechos y libertades para las exigencias del Estado liberal, y el evidente fracaso de algunos intentos de construirla, como ha ocurrido con la denominada doctrina de la irreversibilidad en materia de conquistas o derechos sociales. Es decir, la deficiente constitucionalización del Estado Social es la que ha facilitado jurídicamente su crisis, concluye.²²⁵

B. Distorsiones del sistema de la división de poderes

Aristóteles estableció que en todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial.²²⁶

Posteriores estudiosos de la materia han reiterado, modificado e incluso ampliado la tesis expuesta originalmente por *Aristóteles*; entre ellos cabe destacar a *Maquiavelo*, *Locke* y *Montesquieu*, entre otros.

²²⁵ De Cabo Martín, Carlos. *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Volumen II, Editorial PPU, Barcelona, España, 1993, p. 350.

²²⁶ *Aristóteles*, *Política*, libro cuarto, capítulo XI, Porrúa (Colección Sepan Cuantos, número 70), 12ª Edición, México, 1989, p. 235.

A juicio del profesor *Elisur Arteaga Nava*, únicamente *Maquiavelo* advirtió la aplicación pragmática de la teoría: "(...) él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron *Locke* y *Montesquieu*".²²⁷

En contraposición a la teoría constitucional de la división de poderes está el pensamiento de *Thomas Hobbes*, quien postula la tesis contraria al precisar literalmente, la división del poder soberano.

Existe una sexta doctrina directa y llanamente contraria a la esencia de un Estado; según ella el soberano puede ser dividido.

Ahora bien, dividir el poder de un Estado no es otra cosa que disolverlo, porque los poderes divididos se destruyen mutuamente uno a otro.

En virtud de estas doctrinas los hombres sostienen principalmente a algunos, que haciendo profesión de las leyes, tratan de hacerlas depender de su propia enseñanza, y no del poder legislativo.²²⁸

La doctrina inspirada por *Rousseau* alentó en Francia una confianza tradicional en el valor de la ley. Su definición de la misma como "*la expresión de la voluntad general, directamente brotada del pueblo*" es la fórmula retomada en la Declaración de 1789. Pero a ello se agregan otros argumentos más racionales. El Parlamento, como órgano deliberante, estaría *a priori* menos inclinado a violar las libertades. La elección de los parlamentarios, el procedimiento contradictorio que prevalece, tenderían poco a medidas antiliberales. Históricamente, en Francia, es el poder ejecutivo el que ha sido

²²⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, tomo I, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1994, p. 35.

²²⁸ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, 4ª. Reimpresión, 2ª. Edición, F.C.E., México, 1990, p. 267.

considerado como peligroso. Por último, técnicamente, la generalidad de la regla de derecho limita los abusos posibles.²²⁹

Algunos de estos argumentos son exactos. Sin embargo, cabe preguntar si esta confianza ilimitada en la ley sigue siendo válida en nuestra sociedad. Basta con invocar argumentos racionales con la evolución del parlamentarismo. ¿A caso éste se ha vuelto mayoritario y racionalizado? ¿No tienden los parlamentarios a someterse a los argumentos del gobierno y a la disciplina de partido, antes que a su conciencia individual? Muchos votos pueden hacer temer esto legítimamente. Por lo demás, no debe olvidarse que, aun en 1789, se había sentido la necesidad de fijar ciertos límites al poder del legislador, pero en nuestras realidades contemporáneas es preciso valorar al ejercicio parlamentario como la mejor forma para alcanzar gobiernos estables, equilibrados y responsables, atributos que, con honradas excepciones se encuentran en los Parlamentos iberoamericanos.²³⁰

Por lo demás, el núcleo central de todo sistema político se encuentra conformado por los poderes Ejecutivo y Legislativo, según la terminología clásica. Las razones que avalan esta afirmación se sitúan en el plano de ser el lugar donde se realiza por excelencia el proceso de asignación de recursos; de llevarlo a cabo mediante títulos suficientes que legitiman su autoridad para hacerlo; y a través de procedimientos aceptados por la mayoría de la sociedad.

Debemos también anotar nuestra coincidencia con el Profesor *De Cabo Martín*, en el sentido de que la Constitución, es entendida como mecanismo que

²²⁹ Morange, Jean, *Las Libertades Públicas*, Fondo de Cultura Económica, traducción de Juan José Utrilla, México, primera edición en castellano, 1981, p. 48.

²³⁰ Muñoz Ledo, Porfirio, "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina", *Diario Reforma*, México, D.F., 22 de octubre de 2003, p. 12 A. Este político mexicano afirmó en un seminario en la Universidad Georgetown, que el presidencialismo en América Latina ya es obsoleto, que no ha funcionado en un sistema de pluralidad y el ejercicio del poder ha sido muy débil y se pronuncia por adoptar un sistema parlamentario al estilo europeo. Ello implicaría establecer la figura de un Jefe de Estado electo a dos vueltas mediante sufragio directo y un Jefe de Gobierno designado por el Congreso, de manera que cuente con el respaldo del Legislativo y pueda gobernar.

tiene por objeto fundamental limitar el poder y que se encuentra formulada explícitamente con la contundencia característica del artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada y la separación de poderes determinada, carece de Constitución. Y efectivamente así ocurre en la primera Constitución de Francia de 1791: se aseguran los derechos y se establece la división de poderes.²³¹

Es convicción general entre los tratadistas modernos de la teoría del Derecho Constitucional, el que la tesis de la estricta y hasta contrapuesta división de poderes ha sido plenamente superada, para aludir actualmente a la necesaria división y cooperación de funciones públicas o estatales, a pesar de las disposiciones decimonónicas contenidas en las vigentes constituciones. Así lo ha expresado, de manera clara y categórica, el constitucionalista *Karl Loewenstein*.²³²

El constitucionalista español, *Manuel Aragón Reyes*, señala que la separación de poderes entre Parlamento y Gobierno no se da hoy de forma exacta en el régimen parlamentario y que otra es la situación (aunque no ya tan distinta como en tiempos pasados) en el régimen presidencial. Agrega que ello supone el final del dogma de la separación de poderes claramente y que, atendiéndonos a la formulación canónica de aquel dogma, dos, al menos de los tres poderes clásicos se encuentran ahora, en relación de interdependencia.²³³

Sin embargo cabría enfocar el tema de otra manera y añadir que la separación de poderes continúa, aunque con una formulación distinta. Quizá porque hoy, la separación de poderes existe (necesariamente, si el Estado es de Derecho) entre poder político y poder jurisdiccional, esto es, entre el Poder

²³¹ De Cabo Martín, Carlos, "*Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*", *op. cit.*, p. 244.

²³² Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 4ª. Reimp., 2ª. Edición, Ariel, España, 1986, pp. 55 y 56

²³³ Aragón Reyes, Manuel, en "*Representación política y Constitución democrática*", de Angel Garrorena, Cuadernos Cívitas, 1ª. Edición, 1991, Madrid, pp. 115 y 116.

de Gobierno (en sentido amplio, que incluye la emanación de leyes, de reglamentos y de actos concretos de autoridad) y el Poder Judicial. Aparte de los supuestos de división territorial del poder, hoy cabría decir que la división funcional del poder donde radica, verdaderamente (sobre todo en los regímenes parlamentarios), es en la independencia judicial. En el Estado con Partidos el poder político es uno (el de la mayoría) y no se encuentra dividido; está separado de otro poder no político: el poder jurisdiccional, concluye *Aragón Reyes*.

No entraremos al estudio del Poder Judicial, por no ser motivo del presente trabajo, sin embargo debemos anotar que en el caso mexicano, en los últimos años ha sufrido una profunda transformación, que esperamos sirva para contribuir al fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.

Jaime Cárdenas, sin cuestionar su calidad de poder, sostiene que el Poder Judicial Federal en su desarrollo, es coincidente con los momentos políticos nacionales; y que en general, se puede decir que ha sido un poder disminuido si se compara con los poderes judiciales como el de Estados Unidos o de Europa Occidental.

En este sentido, argumenta que de los tres poderes es, sin lugar a dudas, el más débil y el más dependiente del Ejecutivo, al grado de que éste no se ha preocupado por limitarlo constitucionalmente de manera excesiva como al Legislativo, sino que lo ha dejado hacer dentro de sus reducidos confines.²³⁴

Continuando con el tema objeto de nuestro estudio, sostiene el Profesor *Garrorena*, que hoy las cámaras han pasado a ser tan sólo "extraño juego de contrapoderes", el lugar donde el gobierno se controla a sí mismo a través de

²³⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp. 171 y 172.

su propia mayoría parlamentaria, concluyendo por lo tanto, que asistimos al final del dogma de la separación de poderes.²³⁵

La descripción anterior es equiparable a lo que sucede en México y se inscribe en un momento político apremiante, donde el modelo concentrador y centralizador de uno de los poderes hace crisis. Se impone, pues, una reforma, que no ha de consistir en otra cosa que en cambiar las estructuras arcaicas del presidencialismo para adaptarlas a las exigencias del nuevo siglo. Porque aún la presión demográfica es agobiante, los niveles de pobreza de la población son alarmantes y las relaciones económicas externas e internas exigen mecanismos de regulación de enorme complejidad técnica y política.

Por lo que el Poder Legislativo, la fuerza del poder civil, los medios de comunicación, los partidos políticos, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, son ahora los canales indiscutibles por los cuales se consolida una nación que transita de una economía agraria a una economía industrial intermedia (que se articula y enlaza al capitalismo mundial en expansión), es que de su actuación equilibrada y de su grado de colaboración dependerá el avance del sistema democrático en mexicano.

A partir de la última década, la tendencia es hacia la normalidad democrática y hacia un llamado nuevo federalismo, donde se clarifican las atribuciones y competencias, se omiten facultades discrecionales, se armonizan los sistemas fiscales y de planeación democrática; apartándose de esquemas autoritarios verticales, corporativistas y centralistas.²³⁶

Si el Estado mexicano quiere cumplir dignamente con estas funciones de regulación política, económica y social, que voluntariamente ha asumido,

²³⁵ Garrorena Morales, Ángel, *Representación política y Constitución democrática, ob.cit.*, p. 75.

²³⁶ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM, México, D. F. 1996. pp.169 y ss. El autor señala las asignaturas pendientes para alcanzar la plena democratización del país.

precisa inexcusablemente de un Poder Legislativo²³⁷ más moderno y eficaz, actuante y legítimo, que no solo refleje la pluralidad política y social de la nación, sino que sea el centro del debate y la garantía para tratar y orientar la resolución de los grandes problemas nacionales. Ya que por no haberlo hecho e incluso por no haberlo intentado nunca seriamente, (convertirlo en auténtico órgano legislativo y de control del gobierno), actualmente se encuentra en decadencia, en peligroso y franco desprestigio.

Para salir de esta situación haría falta una decidida voluntad política de adaptación y de reforma del órgano legislativo federal mexicano. La voluntad política o constitucional exige una instrumentación técnica, capaz de llevar a la realidad las buenas intenciones. Por que hasta ahora, en la esfera de las estructuras internas de los diferentes órganos legislativos, urge que se aplique un proceso de reforma integral.

Es tarea inmediata del Poder Legislativo, mediante el consenso de una reforma de Estado, profundizar la descentralización de la vida nacional, el rescate de las potencialidades locales y la democratización a todos los niveles, ya que son los reclamos de hombres, pueblos y regiones que exigen participar en las decisiones que les afectan.²³⁸ Es propicio replantearse las relaciones para que un nuevo federalismo empiece a despuntar en la conciencia de los mexicanos.

Este nuevo federalismo que activa la participación de estados y municipios debe conciliar dos variables fundamentales: la necesaria planeación del desarrollo constitucionalmente entregada a la federación, y la garantía institucional de estados y municipios que a nivel territorial incorpore a sus

²³⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, Colección textos jurídicos universitarios*, Oxford, México, D.F., 2001, pp.116 y ss. Expone con amplitud los principios que deben regir al Poder Legislativo, con especial referencia a los países del Continente Americano.

²³⁸ Rubio, Luis, *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*, Cal y Arena, México, D. F. 1998. El autor aborda con amplitud la necesidad de la participación ciudadana en los procesos democráticos del país.

ciudadanos a tareas de autogobierno con amplia base participativa y democrática.

C. La no reelección de los integrantes del Poder Legislativo mexicano

En noviembre de 1932 se dio lectura en la Cámara de Diputados, a la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, relativa a una serie de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²³⁹

Respecto de la no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, tanto federal como local, el dictamen reconoce que no existen antecedentes en la historia constitucional mexicana, y que realmente podrían presentarse algunas dificultades porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia y, a ello justamente, a la conservación de ese espíritu, se opone la movilidad de esos funcionarios. Sin embargo, el dictamen reconocía que era necesario buscar la manera de establecer el equilibrio entre la conservación de las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que consideraban evidentes. Por esto mismo, el dictamen agregaba que la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo traería consigo un grave inconveniente, porque siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.²⁴⁰

El debate a que dio lugar esta iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, debe figurar también entre uno de los más esclarecidos que se hayan significado en las últimas décadas del parlamentarismo mexicano.

²³⁹ Valadés, Diego, *Constitución y política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, D.F. Septiembre, 1987. p. 195.

²⁴⁰ *Ibidem*. p. 197.

En los debates parlamentarios de la época se expresaba que los inconvenientes de ampliar el periodo constitucional de los diputados y de los senadores eran mayores, y que de esa forma, se extendía también el periodo durante el cual los ciudadanos mexicanos deberían permanecer en actitud pasiva y sin poder manifestar sus opiniones y ejercer sus derechos electorales. De igual forma se señaló, que al establecer estos periodos más amplios, y por tanto limitar la participación electoral de los ciudadanos, se disimulaba sensiblemente la capacidad de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente, y "una democracia sin partido de oposición es una comedia". Si en las próximas cámaras, decía *Ezequiel Padilla*, no se sentaran en los escaños de la Cámara de Diputados elementos de la oposición, habría dado comienzo el fracaso del esfuerzo de la vida institucional mexicana, "*porque un partido necesita para gobernar que otro partido lo vigile y lo censure*".²⁴¹

En esencia, para la vida política mexicana, la reforma propuesta por el Partido Nacional Revolucionario pretendía disminuir las facultades del Poder Legislativo Federal mexicano, ya que de antemano, reconocía con toda crudeza, que la Cámara de Diputados no contaba, en realidad, con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el del Ejecutivo, de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias desde la época en que se aprobó la Constitución de 1857. Sin embargo, había que justificar el hecho de que no se privara al electorado, de las posibilidades de su participación frecuente para definir quiénes lo representarían ante las respectivas Cámaras.

El punto de vista opuesto fue sustentado por el diputado *Luis León*, quien afirmó que frente a un Ejecutivo con un periodo de seis años, los diputados con un periodo de dos años representarían a un Poder Legislativo débil y que, por lo mismo, la ampliación del periodo de los diputados y de los

²⁴¹ Luis De la Hidalga, reseña el proceso de consolidación institucional que en la década de los cuarenta se registra en México, citando los debates del destacado parlamentario Ezequiel Padilla. *El equilibrio del poder en México*, UNAM, México, D. F., 1988, pp.200 y 201.

senadores debería realizarse de manera conjunta para equilibrar la ampliación del periodo correspondiente al Presidente de la República.

A este respecto, el propio diputado *Luis León* recordó que nuestro sistema de gobierno es de carácter presidencial y no parlamentario; que esto quedó acreditado cuando, con motivo de la aprobación de la Constitución de Querétaro, de 1917, se suprimió uno de los periodos anuales de sesiones ordinarias del Congreso.²⁴²

Aspecto fundamental de nuestro trabajo, es el relativo a la procedencia del levantamiento de la prohibición a los diputados federales para su reelección. Así, resultaría más productiva su actividad legislativa, de control y de acercamiento son sus electores.

De la misma forma creemos, que aún cuando la iniciativa para restablecer la reelección en 1964 no llegó a plasmarse en el texto, es pertinente reseñarla aquí, pues en su momento polarizó las opiniones políticas y trajo aparejada una serie de argumentos, todavía latentes, a favor de la reelección ilimitada de los legisladores.²⁴³

En octubre de 1964, la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para adicionar el artículo 54 con una fracción VI, que a la letra decía: "Los diputados podrán ser reelectos".

El dictamen de las Comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado en estos términos:

²⁴² Palavicini, Felix F., *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, D. F., 1992.

²⁴³ Woldenberg, José. En su ponencia en el Foro para la reforma del Estado Mexicano, convocado por la Cámara de Diputados y el Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F. 4 de octubre de 2004, ha vuelto a plantear las ventajas de permitir la reelección inmediata de los diputados federales en México.

Artículo 59. "Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo".

Entre la propuesta original del Partido Popular Socialista y el dictamen de las Comisiones camerales, hubo dos principales diferencias: una concerniente a la localización del precepto. La propuesta consistía en añadir una fracción al artículo 54; el dictamen se refirió a una reforma del 59, por considerar –con razón- que por motivos de técnica jurídica ese era el mejor lugar para introducir la reelección de todos los diputados –propósito al cual parecía referirse la iniciativa del Partido Popular Socialista- y no sólo de los de partido, a quienes el artículo 54 hacía alusión. La otra diferencia radicaba en que se admitía la reelección sucesiva pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original la contemplaba de manera irrestricta. La asamblea aprobó el dictamen.²⁴⁴

En el siguiente periodo ordinario de sesiones, el Senado tomó conocimiento de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados, y, sin discusión, acordó rechazar –con el voto unánime de los asistentes- la iniciativa originada en la Cámara de Diputados. Al regresar el asunto a esta última, se resolvió, no sin denostar al Senado por su precipitado proceder, archivar el proyecto hasta mejor momento, que probablemente, esté muy próximo a suceder.²⁴⁵

Analizaremos ahora, las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron lugar a su rechazo entonces, por parte del Senado.

²⁴⁴ Valadés, Diego, *op.cit.*, p. 200.

²⁴⁵ Roy Campos, director de Consulta Mitofsky, en su encuesta publicada el día 8 de octubre de 2004, en el ITESM, Campus Aguascalientes, señala que el 58% de los diputados integrantes de la actual LIX Legislatura se pronuncian a favor de la reelección inmediata.

Argumentos a favor:

De carácter jurídico. Antes de 1932, la reelección de los diputados nunca había sido restringida. Ni siquiera en el texto de 1917. Es cierto que la Revolución de 1910 se llevó a cabo bajo el lema '*Sufragio Efectivo. No Reelección*', acuñado por *Francisco I. Madero*; pero tanto la petición de un sufragio que realmente contase, como la restricción de reelección, estaban referidas a un momento y circunstancia muy particulares, pero durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz la tónica dominante fue, precisamente, la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta lo anterior y se proscribió la reelección presidencial; quedó abierta la posibilidad para que los legisladores y regidores se reeligieran.

De carácter técnico. La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la nación, toda vez que los cuadros legislativos se "profesionalizarían", mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

Argumentos en contra:

La réplica del Senado a esos planteamientos se centró, específicamente, en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los diputados. La conclusión se formuló en los términos siguientes: "Las suscritas Comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos de bien probada eficacia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente innecesaria".²⁴⁶

²⁴⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 201.

Del estudio y análisis de los antecedentes jurídicos y políticos sobre la reelección de los legisladores mexicanos, deducimos que es necesario profundizar en el debate nacional, mediante la difusión de las ventajas y los inconvenientes de introducir esta reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 59, ya que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, lo que constituye un obstáculo para el fortalecimiento de la Cámara de Diputados, ya que la continuidad en el trabajo legislativo y de control del gobierno se interrumpe o se limita a tan sólo tres años, quedando en rezago la agenda legislativa de la propia Cámara y demorando de igual forma, el trabajo de su colegisladora, la Cámara de Senadores.²⁴⁷

Advertimos, de igual forma, que mediante el sistema mixto, con preponderante mayoritario, en la integración del Congreso de la Unión, de alguna manera se subsana esta falla de discontinuidad en el trabajo legislativo o de falta de profesionalización de los diputados federales ya que existe la práctica generalizada en los partidos políticos nacionales, de proponer en sus listas de candidatos a diputados o a senadores con licencia y pasar de una Cámara a la otra, es decir, que ya ha adquirido carta de naturalidad política el ocupar en una legislatura el cargo de diputado e inmediatamente pasar a la siguiente como senador y viceversa.²⁴⁸

Coincidimos con *Juan Pardinás* en que en las circunstancias actuales resultaría benéfico para el país levantar la prohibición a la reelección inmediata de los diputados federales, ya que se deduce que se obtendrían dos ventajas:

Primera: los diputados más experimentados tendrían la posibilidad de permanecer en su cargo, siempre y cuando los ciudadanos estuvieran de acuerdo con su trabajo y decidieran beneficiarlos, una vez más con su voto, ya

²⁴⁷ Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo*. Primera Edición Colegio de México, México, D.F. 1998, p. 16. La autora señala que el Congreso debe ser el motor del cambio y no el dique para el desarrollo político, social y económico del país.

²⁴⁸ Jaime Cárdenas Gracia, señala que la reelección inmediata de los legisladores mexicanos constituye parte de los nudos de la reforma política de México. *Op. cit.*, p. 161.

que los tres años actuales no son suficientes para ser expertos en escribir las leyes.

Segunda: los diputados estarían más atentos a las voces de la ciudadanía porque saben que cuando llegue el día de las elecciones, los votantes decidirían renovar o cancelar su empleo como legisladores.²⁴⁹

Sin embargo, el fondo de nuestro trabajo se centra en el hecho de que actualmente es prácticamente imposible para los políticos profesionales o para los dirigentes de los partidos políticos o de las organizaciones sociales, acceder a un cargo de representación popular por la vía del principio de mayoría relativa, ya que estas candidaturas las ocupan fundamentalmente personas con amplio poder económico o con presencia en los medios de comunicación y que eventualmente, pueden solventar campañas muy costosas.

No compartimos la apreciación de *Alberto del Castillo*, cuando afirma que la reelección conlleva el problema de la no renovación humana en el cargo público, aparentando la presencia de una negación de la democracia y de la formación de mayorías y minorías, máxime, porque quien detenta el poder hace todo lo posible por mantenerse en él, aún a costa de la violación al voto popular, con la presencia de fraudes electorales.²⁵⁰

El planteamiento resulta erróneo, ya que ha quedado plenamente demostrado, que los electores no necesariamente son fieles a un candidato o partido, aún cuando éstos sean gobierno; lo que está en juego, es la posibilidad de otorgarles a los votantes el derecho para reconocer el trabajo parlamentario y los compromisos cumplidos, cuando existan y de la misma forma, que tengan la potestad de castigar su ineficacia política y legislativa. Es decir, que lo verdaderamente relevante sería que los electores pudieran discernir para

²⁴⁹ Pardinás Juan E, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

²⁵⁰ Del Castillo del Valle, Alberto, *Derecho Electoral Mexicano*. Centro Universitario Allende, Tula de Allende, Hidalgo, México, 2003, p. 28.

premiar o castigar a sus representantes populares, ya que al existir la prohibición a la reelección inmediata de los diputados federales los desvincula prácticamente de quienes votaron por ellos y no les preocupa trabajar permanentemente para que, en su oportunidad, les refrenden su confianza. Lo que ocurre actualmente, justamente es un alejamiento evidente entre representante y representados, con la consabida repercusión negativa sobre la percepción que los ciudadanos tienen de los diputados, es decir, de desprestigio y de rechazo.

Sin embargo, no debemos omitir señalar, que la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, origen del actual Partido Revolucionario Institucional, permite la conjunción de los intereses de los liderazgos revolucionarios en una sola organización bajo acuerdo de ordenar la transmisión del poder y mantener las riendas del Estado.²⁵¹ Además de no soslayar que el regionalismo político que impera en el país en esa época, demandaba todavía otras medidas antes de quedar cabalmente sometido. Con este propósito, en 1933, los dirigentes de ese partido impulsaron la reforma de la Constitución para prohibir la reelección inmediata de los parlamentarios. Con esa reforma, la disputa sobre el predominio del Ejecutivo se resuelve y el grado de autonomía de los legisladores a favor de su partido, constituyen la medida que entrega a su cúpula la responsabilidad de nominar a los candidatos a cargos de representación popular.²⁵²

Adicional a la modificación constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales, deberá crearse un cuerpo técnico de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure la estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia y dar mejores resultados, más allá de los intereses de grupo o de partido. Es necesario, por lo

²⁵¹ Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1985, pp. 195-203.

²⁵² Béjar Algazi, Luisa, *En Democracia y gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 172.

tanto, introducir alguna fórmula de reelección de legisladores pero con ciertos límites, ha señalado Jorge Carpizo.²⁵³

2.- La necesidad de la reivindicación de la política en México

Como elemento esencial para la reivindicación de la política mexicana, se hace necesario dar vigencia plena a la democracia constitucional y representativa, como ocurre en todo Estado que se precie de ser democrático en la época contemporánea. Compartimos la distinción que *Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor* hacen entre Constituciones normativas, nominales y semánticas siguiendo a *Karl Loewenstein*. Las *normativas* serían aquellas en las que el proceso político se desenvuelve, de acuerdo con sus mandatos; es decir, en las que confluyen legitimidad, validez y eficacia. Las *nominales* y las *semánticas*, sin embargo, coincidirían en el elemento de su irrealidad; o sea, en que el proceso de conquista y ejercicio del poder sería siempre ajeno a la norma, a la apariencia de constitución. La diferencia entre ellas sería simplemente de intencionalidad subjetiva. En las *nominales* – *Lowensyein* pone ejemplos de países del tercer mundo- el problema es la inmadurez de las estructuras sociales para acceder a la democracia: un traje que queda largo. En las *semánticas*, el traje se torna disfraz, la intencionalidad es propagandística, de pura retórica, para tratar de legitimar democráticamente estructuras de estricta dominación: *Lowensyein* pone como ejemplo las Constituciones comunistas, a ellas podrían añadirse las fascistas.²⁵⁴

En esta clasificación, la constitución mexicana sería de tipo nominal, ya que aún adolece de apego a la realidad, es decir, que no confluyen en ella la legitimidad, la validez y por supuesto la eficacia, ya que las soluciones a los grandes problemas nacionales como la educación, la salud, el empleo, la

²⁵³ Carpizo, Jorge. *En Democracia y gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II, *ob. cit.*, p. 304.

²⁵⁴ Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. *Sistema Electoral, Partidos políticos y parlamento*. Ed. Colex, Madrid, España, 2003. p. 14.

inseguridad pública, la participación social, siguen postergándose, al igual que la reforma del estado mexicano. A mayor abundamiento, un número indeterminado de electores no ejerce plenamente su libertad para votar y ser votados, fundamentalmente, por razones de cultura política y democrática; por circunstancias de marginación y pobreza o bien, por haber trasladado su residencia en el extranjero (mecanismos jurídicos y logísticos que les permitieran elegir y ser electos no han sido acordados por los poderes Legislativo y Ejecutivo).

En este orden de pensamiento, resulta utópico pensar por ahora, en que la libertad de todos legitima a la democracia. Los autores en comento establecen que junto al principio de las minorías -comenzando por el individuo como máxima minoría-, es la libertad de todos lo que legitima la democracia y no la regla de la mayoría como fundamento del sistema. En otros términos, lo que legitima la decisión de los más, es el hecho de haber sido tomada desde la libertad y la participación de todos. Así, la regla de la mayoría deviene en un inevitable mecanismo de reducción de la complejidad, pero jamás en un principio legitimador.²⁵⁵

Si esto es así, se entenderá que la simple democracia procedimental, apoyada exclusivamente en el número de votos, se contradice a sí misma. La democracia sólo es posible cuando se asegura jurídicamente la libertad de todos y, por tanto, su potencial participación en el proceso de decisión política.

Por tal razón, la democracia representativa, también en el caso mexicano, resulta una asignatura pendiente; por lo que coincidimos con el juicio insustituible de los autores antes citados, en que resulta necesario continuar los esfuerzos para perfeccionarla y no destruirla, a pesar de que el pensamiento queda lastrado al seguir moviéndose y orientándose desde el paradigma ideal sin aceptar la lógica. *“Quedan por último, y ésta es la posición en la que nos situamos, quienes –desde luego, Giovanni Sartori; según*

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 28.

creemos, Rubio Llorente, Garrorena Morales, Pedro de Vega...) eluden el ensueño del paradigma ideal, asumen la lógica de la democracia representativa y reflexionan al servicio de una crítica razonable de las enormes carencias de la teoría clásica de la representación pero, al tiempo, no al servicio de su destrucción sino de su perfeccionamiento. Sin ceder por un instante a la fascinación ilusoria de la democracia de la identidad"²⁵⁶

A. La democracia representativa

El catedrático universitario *Antonio Torres del Moral*, señala que el primero en utilizar la expresión *democracia representativa* fue *Condorcet*, allá por el año 1787. También la empleó alguna vez *Jefferson*; y *Paine* maneja el concepto, aunque no la denominación, cuando considera preferible la representación incorporada a la democracia que la democracia simple.²⁵⁷

Previamente al análisis de los aspectos electorales y de partido, debemos hacer una breve anotación sobre el concepto, elementos y alcance de la democracia. Un concepto elemental de democracia, recurrente y difícilmente superable por su simplicidad, es el que la cifra en la identidad entre gobernantes y gobernados, en el autogobierno del pueblo o, más gráficamente aún, en las palabras de *Lincoln*: "gobierno del pueblo, para el pueblo por el pueblo". A partir de él se han propuesto otros conceptos más elaborados, aunque de menor fuerza expresiva, como el de "gobierno de la opinión pública" o el de "régimen de soberanía popular gobernado por la mayoría".²⁵⁸

Todos estos conceptos, añade nuestro autor en comentario, son descriptivos porque se centran en los procedimientos de gobierno. Su interés reside en que ponen de manifiesto los elementos del régimen democrático. También lo son aquellos que identifican la democracia por oposición a la

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 31.

²⁵⁷ Torres del Moral, Antonio, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991, pp. 350, y ss.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 278.

autocracia: régimen constitucional con control y responsabilidad del poder, régimen con oposición u alternancia en el poder.

Junto a la concepción descriptiva de la democracia se ha elaborado otra prescriptiva que la define por los valores a los que se vincula. Desde este ángulo se afirma que la democracia, más que un método, es una cultura, una forma de vida basada en la participación y en la tolerancia; una fe en la libertad, en el pluralismo y en la igualdad.

El artículo tercero, inciso a) de la Constitución mexicana define a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".²⁵⁹

El maestro *Pablo Lucas Verdú*, asienta que la relación entre lo político y el medio histórico-social son clave para medir el avance democrático y dice compartir la afirmación de *H. Heller* de que, "la calidad de lo político de un poder social no es algo establecido definitivamente, de una vez para siempre, sino que depende de las circunstancias sociales, especialmente de la mayor o menor homogeneidad social y política del pueblo del Estado, así como de la forma concreta del Estado".²⁶⁰

En la presentación del libro "La democracia. Una guía para los ciudadanos" de *Robert Dahl*, se debatió sobre el futuro de la democracia entre este autor y *Giovanni Sartori*, quienes a la pregunta de que si la democracia podía seguir subsistiendo "cuando deje de haber homogeneidad social"; *Dahl* contestó que era necesario "explorar sistemas electorales que faciliten una mejor integración de diversos grupos sociales", pero *Sartori* resaltó que "africanos y musulmanes" plantean problemas específicos y llegó a calificar a

²⁵⁹ Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, José Luis Anaya, Editor, México, 1998.

²⁶⁰ Lucas Verdú, Pablo, "Concepto y caracteres del pensamiento político", en *Actualidad y pensamiento del Derecho Público a fines del siglo XX*, en homenaje al Profesor Garrido Falla, Editorial Complutense, Vol. III, Madrid, 1992, p. 2089.

sus culturas de "enemigas". En ese mismo escenario, la inmigración (vista como nuevas minorías étnicas y culturales) fue considerada por *Dahl*, como "un problema de creciente importancia" en los países industrializados. El problema es tanto más grave, agregó *Sartori*, profesor italiano de la Universidad de Columbia, al señalar que "esas masas están siendo incapaces de adaptarse a la cultura del país anfitrión".²⁶¹

Tan sólo citaremos a *Kelsen*, en su obra "*Esencia y valor de la democracia*", quien la define como método y la considera, por ende, compatible con la acumulación de poder y con el aniquilamiento de la libertad. Este concepto se declara axiológicamente relativista, no porque quienes lo sustentan no crean personalmente en unos valores, sino porque estiman política y científicamente más correcto renunciar a las verdades absolutas. Para profundizar en el tema, basta repasar la concepción que el jurista alemán tiene sobre el principio de la mayoría.²⁶²

Pero no debemos olvidar que la política es práctica y la teoría no debe nunca eludirla. Hoy los regímenes que se precian de ser democráticos, reconocen amplias libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, pero con límites expresos y garantías frente a sus excesos; definen unos tipos delictivos para quienes, pasando de la dialéctica de la palabra a la de las armas y otras formas de violencia (secuestros, atentados, extorsiones), actúan contra el ordenamiento constitucional y contra las personas y sus bienes.

Por su trascendencia, nos referiremos solo a dos de los ocho principios de la democracia, que con gran claridad enuncia *Torres del Moral*.²⁶³

1.- *Soberanía popular*. De la idea de autogobierno se desprende directamente el elemento de la soberanía popular. En realidad ambas

²⁶¹EL PAÍS, 29 de abril de 1999, p. 14.

²⁶² Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Biblioteca de iniciación cultural, colección Labor, Editorial Labor, S.A., Barcelona-Buenos Aires, 1934, pp. 95 y ss.

²⁶³ Torres del Moral, Antonio, *op. cit.*, p. 280 y ss.

expresiones pueden ser estimadas como equivalentes. Pero mientras la locución "autogobierno del pueblo" puede dar a entender la presencia y participación popular en todas cuantas decisiones se adoptan en el Estado, -lo que resulta imposible y facilita ciertas ironías sobre la democracia directa-, el principio de soberanía popular es expresión de la única legitimidad cohesionable con la democracia y compatible con formas de influencia popular indirecta en el poder. Indica también, como aduce *G. Sartori*, la prioridad de la sociedad sobre el Estado, del *demos* sobre a la *cracia*.

Carecen de fundamento, en cambio, las reservas de este mismo autor acerca de la cantidad de poder del pueblo. *Hamilton* sentenció: "Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos y oprimirán a los muchos". Por eso *Sartori* prefiere traducir el principio "todo el poder para el pueblo" por el de "todo el poder para nadie", que él juzga más democrático (aunque en realidad, en nuestra opinión, no es que sea más democrático, sino simple y llanamente, más liberal).

En el fondo late una confusión entre titularidad del poder y su ejercicio. El pueblo, como titular de la soberanía, lo es de todo el poder. Pero su ejercicio se halla diversificado. Significa que el pueblo, como titular del poder estatal, confiere su ejercicio a diferentes "poderes" u órganos, y con ello, legitima su actuación.

2.-*Participación*. Intimamente ligado al elemento anterior, la participación popular tiene lugar de dos formas: directa e indirecta. Son formas de participación directa el refrendo y la iniciativa popular en sus múltiples variantes. La participación indirecta o representativa se manifiesta fundamentalmente mediante el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en elecciones periódicas.

Respecto de la participación directa, señalaremos que en México no se registran procesos de consulta como el referendo o la iniciativa popular ya que

la dinámica de los acontecimientos políticos y sociales prácticamente, anulan toda posibilidad de practicarlos.

De la misma trascendencia para la democracia resulta la existencia de un régimen de opinión pública y de publicidad, acompañados por otro principio clave: el de la primacía del Derecho. En nuestro tiempo, las elecciones desempeñan un papel central en el esquema institucional de la democracia representativa o parlamentaria como forma de Estado, que es común a todos los sistemas políticos occidentales. Pero no basta que haya elecciones para poder afirmar el carácter representativo o democrático de un régimen, aunque sin elecciones no hay representación ni, consecuentemente, democracia; concluye nuestro profesor *Torres del Moral*.

En este contexto, el Derecho Constitucional, como pretensión de someter el poder a reglas jurídicas efectivas, encuentra en el ámbito electoral uno de sus principales objetos de regulación y estudio. Las elecciones, como procedimiento que permite "transferir" al Estado-aparato la legitimación para ejercer un poder, que originalmente reside en el pueblo soberano, han sido siempre cuidadosamente reguladas por el derecho. Aparece así el "Derecho electoral" como parte del Derecho Constitucional que regula todo lo relativo a elecciones, como régimen jurídico material, y en definitiva, como conjunto de "normativa electoral", que a su vez es definida como "instrumento de mediación entre las preferencias del conjunto de ciudadanos, expresadas mediante el sufragio, y el sistema orgánico de poder institucionalizado del Estado, que ha de estructurarse conforme a esas opciones políticas". Además, el procedimiento electoral se ha definido como "Conjunto complejo de actos que desembocan en la constitución de órganos representativos".²⁶⁴

Respecto al sistema electoral bajo el cual debe ser elegida la instancia representativa, *Hans Kelsen* se decantó por las bondades que representa un

²⁶⁴ Santaolalla Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia e Interior, 3ª. Edición, Madrid, 1995, p.15 y ss.

sistema proporcional, desde el punto de vista de la democracia parlamentaria. O sea, de la opción entre el procedimiento de mayorías o el de representación proporcional, prefiere este último, por exigir que cada partido obtenga un número de puestos con arreglo a su fuerza numérica. Así, cada uno de ellos posee una representación "propia" y proporcional, abandonando el supuesto de que el "pueblo", en su conjunto, crea el organismo representativo, considerando a éste como una unidad.²⁶⁵

El principio de mayoría parlamentaria, sostiene *Kelsen*, es muy adecuado para evitar la hegemonía de una clase, siendo característico que en su práctica resulte conciliable con los derechos de las minorías. Por su mismo concepto, agrega, la mayoría supone la existencia de una minoría, y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, la necesidad o por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Esta protección constituye la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consagrados en todas las constituciones modernas de las democracias parlamentarias.²⁶⁶

En esta perspectiva, coincidimos con lo señalado por los autores ya referidos y concluimos que hasta ahora, no se percibe otra forma de democracia más que la representativa, para generar gobiernos estables y duraderos; lo importantes será vigilar que efectivamente se practique conforme a los principios aquí reseñados.

B. La apatía y el rechazo a la política

Aún cuando compartamos, en parte, que las ciencias políticas están en decadencia y nos parezcan vigentes las aportaciones de *Robert E. Dowse* y *John A. Hughes*, -que desde el enfoque de la sociología política afirman que la

²⁶⁵ Kelsen, Hans, *ob. cit.*, p. 87.

²⁶⁶ Kelsen, Hans, *ob. cit.*, p. 81.

patente insatisfacción reinante en los círculos de la ciencia política para con el tradicional interés por el derecho, la historia constitucional y la teoría política, cambiaron de manera fundamental el conjunto de asignaturas enseñadas en el marco de la mayoría de los departamentos de ciencia política-, esto no significa que se ha producido un cambio orientado hacia el llamado conductismo en la investigación política.²⁶⁷ Lo que sí resulta del alejamiento de las ciencias políticas es un impacto negativo en la vida democrática de los países, particularmente en México, donde es necesario privilegiar el ejercicio de la política como mecanismo para construir mundos mejores, de hecho, el único posible, según *Carlos Elizondo*.²⁶⁸

A pesar de que a comienzos del siglo pasado ya se realizaban estudios de investigación sobre la conducta electoral, las opiniones, las actitudes y la adhesión a los partidos, no se ha avanzado lo suficiente en la simpatía del electorado en general. Esta tendencia se enfatizó considerablemente en los años treinta y en los cuarenta, con el desarrollo de las técnicas de prospección social, del muestreo, de la entrevista, de la elaboración de cuestionarios y de la medición de la personalidad de los candidatos a ocupar puestos relevantes en el gobierno. *Richard J. Gelles y Ann Levine*, catedráticos de la Universidad de Pensylvania, señalan que en Estados Unidos de América cada vez es menor la concurrencia de votantes registrados a las casillas; tan solo en la elección presidencial de 1996 (Clinton contra Dole), votó el 48.8% y se calcula que los participantes en elecciones no presidenciales es aún menor, es decir que no supera un tercio del total de votantes.

Establecen que la poca asistencia puede ser una expresión de apatía y alineación del sistema político. Algunas personas ignoran la política porque encuentran problemas que los confunden; o no les interesa quién debe ser electo, porque creen que nada cambia; y todavía otros verían la política como

²⁶⁷ Dowse, Robert E. y Hugues, John A., *Sociología política*, Quinta reimpresión, Alianza Universidad, Madrid, 1990, p. 18.

²⁶⁸ Mayer-Serra, Carlos Elizondo, "La buena política". Diario Reforma de la Ciudad de México, 22 de octubre de 2004, p. 17A.

algo de lo que "otras personas se encargan" (La pham 1991); o también la apatía puede indicar que la mayoría de las personas están satisfechas con el estado actual de las cosas (Kaplan, 1997).²⁶⁹

El alcance actual de este cambio quedó demostrado inequívocamente en un estudio realizado entre profesores de ciencia política norteamericanos. Cuando se les pidió que especificaran el área de la ciencia política en que estaban realizando sus investigaciones más importantes, concedieron mayor peso al gobierno comparado y a la conducta política que a los campos más tradicionales del derecho público y de la teoría política. Los especialistas en ciencia política más mencionados por la importancia de sus aportaciones desde la segunda guerra mundial fueron los conductistas *Robert Dahl, Harold Lasswell, Herbert Simon, David Truman*, entre otros, concluyen los autores en comentario.

Deducimos de lo anterior que la política hace referencia al ejercicio del poder en situaciones sociales diversas, y que por lo tanto el estudio de la política se ocupa de la comprensión de todos los problemas relacionados con el poder y con el uso que de él se hace en los contextos sociales, de las cantidades relativas de poder, de su estructuración y legitimación.

Robert Dahl define al sistema político como "cualquier modelo constante de relaciones humanas en el que entran en juego, hasta un cierto grado, poder, normas o autoridad".²⁷⁰

Por su parte Max Weber, considera que el poder no es sino la "aptitud de un grupo (o individuo) para imponer sus preferencias sobre otros". Define el poder como "la posibilidad de un hombre o conjunto de hombres de realizar su voluntad a través de una acción común, incluso frente a la resistencia de los otros que participan en la acción". Para él, el Estado es una institución especial

²⁶⁹ Gelles Richard y Levine Ann, *Sociología*, Sexta Edición, México, D.F. 2000, pp. 544 y 545.

²⁷⁰ Dahal, R.A., *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1963, p. 6.

que posee el monopolio del uso legítimo del poder en el marco de un territorio dado.²⁷¹

Weber señala también que "es posible que en un primer momento la base de la autoridad local fuera el carisma del señor, que más tarde se transformaría en patrimonialismo, una forma rutinaria de carisma. Pero la cuestión fundamental es que, con relación a su pueblo y sus territorios, ese señor feudal prestaba de hecho un servicio de valor incalculable, aunque a un alto precio para los lugareños: les protegía de otros señores de su clase, y de ladrones, bandidos, vikingos, etc."

Este elemento de reciprocidad en el intercambio era, no obstante, muy desigual y, como en la mayoría de las situaciones de este tipo, la justificación de la desigualdad se presentaba bajo la forma de una ideología legitimadora, la de la jerarquía ordenada sobre la tierra, que reflejaba el orden divino dispuesto en el cielo. Así los gobernantes podían amasar fortunas personales e infundir temor en la población, pero su poder dependía de su control y de sus alianzas con otros grupos poderosos, como la aristocracia, los militares, la iglesia, la burocracia y el manejo de los medios de comunicación.

A manera de ejemplo, y sin mayores pretensiones, nos permitimos citar el estudio sobre el peso que tiene la elite en España, según el trabajo realizado por *Mariano Baena del Alcázar*.²⁷² Este autor, analiza las fichas de todos los parlamentarios, nombramientos por decreto (Ministros y altos cargos) y empresarios públicos entre 1939 y 1992. Más de 24.000 fichas correspondientes a otras tantas personas que han tenido cargos de poder en los últimos 53 años.

²⁷¹ Weber, M., "The Theory of Social and Economic Organisations", trad. Por A.M. Handerson y Talcott Parsons, Free Press, Glencoe, 1947, pp. 363-386.

²⁷² Baena del Alcázar, Mariano, "Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992) Un estudio cuantitativo sobre el Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa", Tecnos, Madrid, 1999.

Del trabajo se desprende que existen tres conjuntos de poder en la elite española: el de los parlamentarios, el del Gobierno y su Administración y el económico; a lo largo de su evolución en tres fases de la historia política, (El franquismo, la transición con UCD y el periodo socialista)

Se intuye que la elite no son personas, sino puestos, y que lo que está vinculado en redes son ciertos roles centrales a los aparatos de Administración, cuya configuración (la red), es cambiante pero también estable. El poder es, pues, no un conjunto de personas, sino un conjunto de puestos, el poder es un hecho social, que para el caso mexicano no aplica, ya que el poder sí suele personificarse.

El autor en comentario, pone de manifiesto el peso de los funcionarios civiles y militares, pero sobre todo la importancia de los 12 grandes cuerpos de funcionarios, mayor en el franquismo y menor con los socialistas. El escaso peso de la mujer es evidente: de las 24 mil personas analizadas sólo el 2,5% eran mujeres. La mayor o menor concentración de poder en cada fase varía de un periodo a otro, lo que no impide la permanencia de 3.700 personas en el tránsito del franquismo a la UCD y de otras 2.800 en el tránsito de UCD al PSOE. También es relevante que las 1.146 personas más poderosas e influyentes del franquismo continuaron con la UCD y posteriormente durante los gobiernos socialistas; 21 de las cuales participaron en los tres periodos o al menos en dos.²⁷³

El gobierno, debemos intuir, que es combinación de "fuerza, ideología y utilidad", que suele ignorar simplemente a la población como ente político, obligándola así a canalizar su descontento en la forma del tumulto y la rebelión, como muestran los innumerables levantamientos de grupos sociales, por desgracia frecuentes aún en nuestro tiempo en algunas regiones del mundo.²⁷⁴

²⁷³ Baena del Alcázar, Mariano. *Elites y conjuntos de poder en España, op. cit.*

²⁷⁴ El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México, el 1 de enero de 1994 es ejemplo de la falta de interlocución entre el gobierno y los sectores más débiles.

Debemos, en este orden de ideas, privilegiar el fortalecimiento de nuestras instituciones, para que las personas estén sujetas a ellas y no ocurra lo contrario; debe prevalecer la idea de que mediante elecciones libres, legítimas, equitativas y transparentes integremos instituciones y poderes idóneos, lo que es exigido para todos los niveles y ámbitos de representación, porque al fin y al cabo, éstos serán los órganos que aprueben y apliquen las leyes que pueden cambiar realidades sustantivas. En todo país democrático, el sistema jurídico-político-electoral es de suma trascendencia para la estabilidad social, más aún, cuando la actuación de los sujetos del Derecho Electoral se someten al supremo principio constitucional de legalidad.²⁷⁵

No debe ignorarse que para no pocos electores, es importante detectar si quien aspira a representarles posee los elementos personales adecuados para asumir sus responsabilidades. Esto es, que el representante tenga poder e influencia, que sepa ejercerlo y que quiera hacerlo en beneficio de sus representados. Porque lo accidental para ellos, y desde esa perspectiva, es que sean nobles o burgueses; moderados, progresistas, conservadores, liberales o republicanos; e incluso fuereños o de la tierra.

Se debe propiciar una ética de la representación política que aleje vicios y prácticas dañinas para el mismo oficio de la política; ya que en las relaciones de poder no es fácil estar al margen del asombro o del escándalo, producto de maniobras, coacciones, dádivas, falsificaciones y demás subterfugios y artimañas, que por ahora no tiene caso enumerar y, que fácilmente conducen al caciquismo, entendido como "el llevar a la vida política lo que en la vida diaria es norma y práctica cotidiana: unas relaciones de dominantes y dominados, en las que cada cual utiliza el poder que tiene", según la definición que nos proporciona *Carmelo Romero*.²⁷⁶

²⁷⁵ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, en nota preliminar, Serie Jurídica, Mc. Graw Hill, México, 1997.

²⁷⁶ Romero Salvador, Carmelo, *Poder local, elites e cambio social na Galicia non urbana 1874-1936*, Edición del Parlamento de Galicia y de la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997, página 152.

La descripción anterior no es tan lejana ni remota de presentarse en el sistema de gobierno mexicano, por eso es importante que contemos con los mecanismos institucionales que mantengan el equilibrio de poderes, que existan los controles y la necesaria solidez de los instrumentos para hacerlos operar.

Estas instancias legislativas deberán ir a la vanguardia política y establecer la agenda de los asuntos públicos más relevantes, incluso por delante de los medios de comunicación. La corrupción e ineficiencia en algunas de las esferas gubernamentales deben ser desterradas mediante el fortalecimiento de las instancias de control, que por excelencia deben ser las asambleas legislativas, mediante el uso del control que representa la publicidad de sus actos.

Es igualmente necesario, resaltar que ante la existencia de problemas de división social y política, surjan instituciones políticas más o menos especializadas.

En las sociedades más heterogéneas es más probable que se produzcan conflictos de interés que en la sociedad más homogénea, lo que exige de los gobernantes un mayor grado de consulta y sensibilidad para con los intereses en conflicto.

Es imprescindible, contar con instituciones políticas altamente especializadas y especificadas, con una administración pública profesional, con una organización sólida de los partidos políticos, además de una clase política profesional (basada en una observancia fiel de los sistemas de incompatibilidades) y una ampliación considerable del concepto de ciudadanía.²⁷⁷

²⁷⁷ Beatriz Paredes Rancel, -Presidenta de la Fundación Colosio, A.C.- sostiene la necesidad de que en México se apruebe una Ley de Partidos Políticos para ordenar el quehacer partidario y de los militantes. Declaración al Diario Reforma de la Ciudad de México del 22 de octubre de 2004, p. 12.

La falta de reglamentación o de una Ley de Partidos Políticos en México, incide en los actuales niveles de elevado abstencionismo, ya que la mayoría de la gente no desea participar en los distintos partidos políticos ni en los procesos electorales; sólo lo desean algunos que suelen ser los de mayor nivel educativo, los mejor informados y en general los sectores ilustrados de la población. Por supuesto estos sectores representan una minoría, que generalmente se vincula a grupos económicos y o de presión, o mejor dicho que representan a personas o grupos que desean ocupar posiciones políticas para consolidar su poder económico.

Sin pretender describir el modelo pluralista, que ha sido fértil en la producción de monografías y artículos que describen la actividad de los grupos de presión (haciendo que se preste una atención considerable a los problemas de participación política), citaremos un estudio completo de éste tipo, que es la investigación empírica que realizó *Robert Dahl* en New Haven, EE.UU. (1961), donde puso a prueba la hipótesis de que todas las decisiones importantes procedían de un grupo unido de personas que controlaba los principales recursos de influencia de la comunidad. Una de las conclusiones fue que los dirigentes económicos no coincidían con los políticos y que potencialmente estaban en competencia.²⁷⁸

De lo anterior deducimos que debemos ante todo, alentar las diferentes formas de participación política, como antídoto a la apatía e indiferencia ciudadana hacia la cosa pública. Es necesario apostarle al retorno de la Política, porque los sangrientos callejones sin salida a que condujo en el pasado la ausencia de su ejercicio, son hoy los peligros para la supervivencia de la democracia, tales como el predominio de las desigualdades del sistema económico sobre la igualdad del sistema político.

²⁷⁸ Dahl, R. H., *Pluralist Democracy in the United States*, Rand McNally, Chicago, 1967, p. 378. Los activos políticos, recursos políticos, de la lista de Dahl comprenden tiempo, dinero, capacidad, energía, cargo político, apoyo de grupo, inteligencia, etc., que son no-acumulativos.

Se trata, en última instancia, de propiciar el regreso de la política entendida como actividad pública construida sobre la autonomía personal, respetuosa de la pluralidad y guiada por principios aceptados por el mayor número posible de ciudadanos.

Estamos de acuerdo con *Josep Ramoneda*, cuando sostiene que el fin de la pasión política significó la desactivación de las antiguas líneas divisorias de confrontación y el reemplazo de las viejas trincheras clasistas por nuevos conflictos de intereses: dado que en el espacio público sólo tienen voz los grupos capaces de organizarse como *lobbies*, la ciudadanía se desentiende de la suerte de los inmigrantes y de los marginados.²⁷⁹

Coincidimos igualmente con este autor, en que el eclipse de la utopía y el descrédito de la idea de progreso han reducido la práctica de la política a sórdidas estrategias partidistas de lucha desnuda por la conquista y el mantenimiento del poder. El diálogo y la discusión movidos por la esperanza última de convencer al adversario desaparecen: en el escenario electoral no importa la verdad, sino la posición, no lo que se dice, sino quién lo dice. A veces el poder se convierte en un fin en sí mismo y la política se transforma en una profesión más al servicio de la promoción social o del enriquecimiento personal, en detrimento de la sociedad.

Quedan así sembradas las semillas de la corrupción y, cuando la democracia se toma vacaciones, la economía se adueña de la escena pública. La resistencia contra la apatía debe permitirnos avanzar como sociedades democráticas, una política de resistencia consciente de que el poder y el conflicto son constitutivos de la existencia humana: "Resistir consiste en negar cualquier pretensión de absoluto. Cualquier bien en nombre del cual todo esté

²⁷⁹ Ramoneda, Josep, "Después de la pasión política", Taurus, Madrid, 1999. Extracto publicado en *El País* el 27 de noviembre de 1999, p. 13.

permitido. Aun cuando sea este nuevo señor del bien y del mal llamado mercado", sostiene el ensayista en comento.²⁸⁰

Sin embargo, la apatía y el rechazo a la política y a los partidos políticos no es privativo de México, ya que también en los Estados Unidos de América, a pesar de la larga e impresionante serie de evidencias de la presencia de los partidos en la vida política de ese país, existe un elemento arraigado en la cultura cívica nacional de desconfianza en los partidos políticos. La adopción del sistema de primarias para nominar candidatos estatales y del Congreso, a principios del siglo XX, y la proliferación más reciente de las elecciones primarias presidenciales (que han llegado a ser el factor determinante para el nombramiento de candidatos a la presidencia), son testimonio del sentimiento del público en contra de los partidos. Los estadounidenses se sienten incómodos cuando los dirigentes de sus organizaciones partidistas ejercen mucho poder sobre el gobierno.²⁸¹

C. La importancia de la cultura política

Del mismo modo que hemos citado algunas definiciones de poder, política y sistema político, es oportuno agregar el correspondiente a la llamada *cultura política*. Esta da sentido a los actos políticos individuales y a las pautas institucionales y de grupo. *"La cultura política proporciona al individuo directrices de control para un comportamiento político efectivo, y a la colectividad una estructura sistemática de valores y consideraciones racionales que asegura la coherencia del funcionamiento de las instituciones y organizaciones"*.²⁸²

²⁸⁰ Ramoneda, Josep, *op. cit.*

²⁸¹ Bibby John F., "Los Partidos Políticos en Estados Unidos" en *Estados Unidos. Elecciones 2004*, Departamento de Estado, Oficina de Programas de Información Internacional, 2004, p. 4.

²⁸² Pye, L. W., *"Politics, Personality and Nation Building"*, Yale University Press, New Haven, 1966, p. 182.

Aunque no suele señalarse, el ciudadano que no se relaciona con políticas nacionales puede, no obstante, estar intensamente implicado en la política local, como ocurre con frecuencia en regiones en las que la diferenciación institucional y de roles es relativamente simple. Deberá desarrollarse también la capacidad para opinar e influir sobre regulaciones tanto nacionales como locales injustas.

Seguramente privará un sentir general en que podrá influirse más sobre decisiones locales, incluso valiéndose de conseguir apoyos de otras personas o grupos llamados "informales", antes que pedirlo a los partidos políticos.

Esa cultura política tendría que ver con una cierta valoración que los ciudadanos hagan en términos de eficacia o competencia de sus gobiernos más cercanos o inmediatos a su entorno; evaluar su sentimiento en cuanto a, si dicho entorno es maleable, es decir, que si lo pueden cambiar en las direcciones deseadas mediante actos de voluntad personal. En cuanto al sentido de competencia política sería el sentimiento de que los *inputs* y los *outputs* políticos pueden ser afectados por el ciudadano. El sentido de la eficacia política supone que el ciudadano considere que el sistema es sensible a sus demandas.

"En el año de 1910, un grupo de revolucionarios políticos accedió al poder en México haciendo hincapié en el papel de los pobres en la política, y creando oportunidades para su participación; pero en muchos aspectos el gobierno es burocrático y corrompido. En líneas generales, la actuación del gobierno no es objeto de gran consideración, pero los mexicanos combinan un alto sentido de la competencia con una inexperiencia y falta de participación políticas. México es un ejemplo excelente de fuerzas políticas que operan en la sociedad y a fin de provocar cambios de actitudes –normas de participación

cívica- , que a su vez, pueden tener un impacto en la estructura política”, han señalado *Dowse y Hughes*.²⁸³

En el lenguaje del análisis de la cultura política, la principal característica del gobierno democrático se encuentra en que debe conseguir un equilibrio adecuado entre el poder gubernamental y la sensibilidad de éste para atender los deseos y aspiraciones de los ciudadanos. Ello debe suponer que se tiene la capacidad de maniobra y poder para aplicar sus decisiones, pero al mismo tiempo, estas decisiones deben adoptarse, cuando menos, a la luz de los deseos y aspiraciones conocidas de los ciudadanos. Deberán existir canales de comunicación oficiales y no oficiales por medio de los cuales, el gobierno pueda conocer los deseos y aspiraciones ciertamente reales del pueblo.

Sin embargo, la desvinculación actual de gran número de ciudadanos de la acción política es un hecho. Y pone de relieve uno de los síntomas más específicos del proceso de crisis de las sociedades democráticas; situación ésta que deberán resolver los seres humanos que la sufren y cuya solución podría articularse sobre la acción de las instituciones públicas de control del poder, y a través de las nuevas formas de acción colectiva que se articulen para subsanarla. Por lo tanto, el control del poder, como fundamento de la legitimidad democrática, es una constante en la literatura política.²⁸⁴

En éste orden de ideas, será necesaria la evaluación permanente sobre los mecanismos de relación entre la sociedad y el ámbito de la representación política, para ver si funciona como debiera; porque ser responsable ante los ciudadanos, no sólo implica estar dispuesto a ser periódicamente juzgado por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y escuchando lo que se dice al respecto.

²⁸³ Dowse, Robert E. y Hughes, John A, *Sociología política*, Alianza Universidad, Quinta reimpresión, Madrid, 1990, p. 291.

²⁸⁴ González Hernández, Juan Carlos, "Transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos políticos en la crisis del Estado del Bienestar", *Revista SISTEMA*, número 138, mayo de 1997, Madrid, p. 36.

No es sólo importante "decidir" en nombre y para los ciudadanos que te han elegido, sino también explicar el porqué de esas decisiones, así como escuchar, recibir señales, acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre el cómo cambiar o modificar las políticas en curso. Puede afirmarse que todo ello es una manifestación más de la profunda crisis de la democracia representativa, una muestra adicional de sus promesas incumplidas. Lamentablemente, lo cierto es que, la distancia entre esas promesas y la dura realidad no deja de aumentar.²⁸⁵

Joan Subirats, citando resultados de una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 1996, sostiene que en España se refleja un marcado descrédito de la política. En la encuesta referida se preguntaba a los ciudadanos con que relacionarían la política de entre un conjunto de vocablos que se les sugerían. Más de tres cuartas partes de los encuestados asociaban política con términos como desconfianza, indiferencia, irritación o aburrimiento. Sólo el 10% relacionaba política con interés, y sólo uno de cada cien encuestados se refería a la política como asociada a entusiasmo. Pero esa misma encuesta, dedicada al análisis de la llamada *cultura política* de los españoles, recoge una más que considerable consolidación del sistema democrático en España.²⁸⁶

Subirats señala además, que a pesar de la falta de tradición democrática en el país, resulta más afianzada que nunca la convicción de los españoles sobre que la democracia es el mejor de los sistemas de gobierno posibles. Los políticos por su parte, no gozan hoy de un gran prestigio: los encuestados dejan a la profesión de la política en el último lugar -de entre el elenco de profesionales que se someten a juicio-, bastante por debajo de los periodistas que ocupan la penúltima posición en el *ranking*.

²⁸⁵ La tendencia en México es que los representantes populares rindan cuenta no sólo a sus partidos sino a los electores en general. Los Estatutos y el Código de Ética del Partido Revolucionario Institucional consideran esta obligación.

²⁸⁶ Subirats, Joan, "Democracia: participación y eficacia" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 5-6-, enero-agosto de 1996, MAP-INAP, Madrid, España, p.35 y 36.

Al igual que en otros países, en México también se registran bajos niveles de aceptación de la política, de los políticos y de las instituciones de representación popular. Recientemente, la Secretaría de Gobernación encargó una encuesta para medir el nivel de cultura política entre los mexicanos, cuyo resultado estableció que tan sólo el 20% de los ciudadanos están satisfechos con el sistema político y participan de alguna u otra forma en actividades relativas a la política. Como en otras encuestas levantadas por institutos de opinión sobre la misma problemática, los mexicanos se sienten poco representados por las instituciones democráticas y tienen escasa confianza en que puedan influir de alguna manera sobre la marcha de los asuntos políticos e institucionales del país.²⁸⁷

Existen los aparatos burocráticos manejados por unos pocos que siguen siendo la visión que cuenta con más respaldos en una sociedad que, como se ha afirmado, practica un cinismo democrático, entendiendo por tal un acusado apoyo al sistema o juego democrático, pero una desconfianza profunda en las formas de jugar, en los jugadores y en sus posibilidades de participación en el mismo.

Sin ir más lejos, el caso norteamericano ya citado, respecto a la participación política es bastante pobre registrando una marcada inactividad e indiferencia por los temas de gobierno en general. En lo que respecta a México, la última elección federal (intermedia) celebrada el 6 de julio de 2003, para renovar la Cámara de Diputados, registró 48% de participación ciudadana.²⁸⁸

El creciente desinterés de los norteamericanos por la política es evidente, basta citar que el 2 de mayo de 1999, cuando se celebraron elecciones para Alcaldes en Dallas y San Antonio, Texas, en la primera ciudad, el candidato ganó con el 75% de los votos y una participación de tan sólo el 5% de los

²⁸⁷ Mitofky Consulta. Encuesta publicada el 18 de abril de 2003 en la Revista Crisol, Aguascalientes, México.

²⁸⁸ Instituto Federal Electoral, resultados elecciones de julio de 2003.

electores, es decir, que de 800,000 electores sólo 38,000 acudieron a votar. Similar participación (7,5%) alcanzó la elección de Alcalde en San Antonio, al triunfar el candidato con el 85% de los votos.²⁸⁹

Para el caso mexicano, estamos en desacuerdo con los sociólogos que señalan que la abstención se debe a la idea cada vez más extendida de que las elecciones no cambian nada. No obstante, el *Pew Research Center* -un organismo privado que supervisa las tendencias de la sociedad-, asegura que el interés de los norteamericanos por la política es el más bajo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Este organismo publica una espectacular lista de los acontecimientos más seguidos por el público norteamericano en los últimos diez años. A la cabeza sigue, con el 80%, la explosión de la lanzadera espacial Challenger en 1986, mientras que los ataques de la OTAN contra Yugoslavia sólo han atraído la atención de un 41%.²⁹⁰

A mayor amplitud, tenemos muy próximo el ejemplo italiano en el que todo parece indicar que la crisis política es totalmente endémica, los gobiernos no duran más allá de los nueve meses como promedio, y ya que han llegado a tener una tercera parte de sus parlamentarios con causas abiertas o indicios de delito y, a pesar de todo ello, el país continúa manteniendo una envidiable capacidad de crecimiento económico y de creatividad en muchos campos. Lo anterior, tal vez se deba a la fortaleza de la sociedad civil de las regiones del centro-norte, lo que llegaría a explicar esa capacidad de resistir unos costes de transacción que se les presentan, aparentemente, como onerosos, mientras algunos afirman que ha llegado la hora de la política sin los partidos.

Giovani Sartori, alejándose de un nivel de abstracción general, ha señalado como una explicación del origen de los problemas de gobernabilidad para el caso italiano, el propio carácter parlamentario del régimen. Afirma que "el parlamentarismo paraliza la democracia", de manera que ha llegado a

²⁸⁹ El País, Madrid, España, 5 de mayo de 1999, página 14 Internacional.

²⁹⁰ *Ibidem*

abogar por "un sistema de presidencialismo alternante, consistente en un semipresidencialismo con dos motores en sucesión: "due motori in successione" elegidos simultáneamente por periodos iguales de cinco años de duración, que sacase a Italia del marasmo en el que se encuentra."²⁹¹

Debemos considerar a la vez, que el marco institucional dentro del cual se toman las decisiones gubernamentales puede variar de un sistema político a otro: un sistema presidencialista o un sistema parlamentario, un sistema unipartidista (en extinción) o multipartidista, de Parlamento unicameral o bicameral, de organización federal o central, de gobierno local fuerte o relativamente débil; todo ello se considera como una parte sólo de imagen. Aunque tengamos constituciones buenas, no será suficiente para asegurar un gobierno democrático; debe haber una cultura política adecuada para que combine el ideal de un gobierno democrático estable y efectivo.

D. La trascendencia de la democracia

Ángel J. Sánchez Navarro, sostiene que el Estado contemporáneo, salvo escasas excepciones, se define como Estado democrático, en busca de la única legitimación racionalmente posible con carácter general. Coincide con lo que afirmara Hans Kelsen, durante los siglos XIX y XX, en que la democracia se ha convertido en "*la consigna que... domina casi totalmente sobre los espíritus*". Concluye que ese triunfo de la democracia como ideal ha tenido, sin embargo, un altísimo coste en términos de precisión conceptual pues, como advierte el mismo Kelsen "*es la razón de que haya perdido, como todos los lemas, su sentido intrínseco*".²⁹²

El autor antes referido, estima que esta corriente de pensamiento no se ha suavizado, antes bien se ha fortalecido hasta llegar a la extrema y

²⁹¹ Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, op. cit., pp. 102 y 103.

²⁹² Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 15.

controvertida formulación por *Francis Fukuyama* de la teoría del "*Fin de la Historia*": "Es posible que lo que estemos presenciando no sea simplemente el final de la guerra fría o el ocaso de un determinado período de la historia de la postguerra, sino el final de la historia en sí, es decir, el último paso de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como forma final de gobierno humano. Esto no quiere decir que no vayan a producirse más acontecimientos (...) Pero hay poderosas razones para creer que será el ideal que gobernará el mundo material a largo plazo"

Para efectos de nuestro estudio, no es aplicable la definición que de la democracia establecen algunos autores, como *Charles E. Lindblom* ya que parte de los elementos no se cumplen en México, como lo relativo a que ciertos cargos públicos deben ser elegidos y retirados según las preferencias electorales, ya que no existe la reelección inmediata, por ejemplo de los diputados federales, como se deduce del concepto ofrecido por *Lindblom*.

"En algunos sistemas políticos existe un conjunto de normas efectivas en el juego del poder que exigen que ciertos cargos públicos deben ser elegidos y retirados de sus cargos según las preferencias de los ciudadanos sobre los candidatos. Estas normas se completan con otras tales como las que mantienen la libertad de expresión y de reunión y la amplia posibilidad de los ciudadanos para competir por un cargo electoral. Unas normas especiales establecen también la autoridad que los cargos electos tienen sobre los demás, incluyendo la autoridad para nombrarlos o cesarlos. Cuando todas estas normas operan dentro de un sistema, lo denominamos entonces una democracia".²⁹³

La definición anterior nos es oportuna para intentar establecer el grado de importancia que guarda la democracia en los procesos político; ni la relevancia dentro de un sistema pluralista y de una administración pública; ni

²⁹³ Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, MAP, Madrid, 1991.

en la generación de las políticas públicas que permitan mejorar la capacidad de respuesta a las demandas sociales.

Entonces, en la lógica del autor ya referido, estas normas democráticas afectan en gran medida al juego del poder en la elaboración de las políticas públicas. Dichas normas dispersan, de una manera conocida, el control de las políticas de lo que se colige, que casi todos los adultos pueden participar en la elección de los cargos públicos que deciden sobre las políticas, votando o presentándose como candidatos.²⁹⁴

Aún cuando todo individuo disfruta de una cierta libertad para expresarle a los otros sus opiniones acerca de los asuntos políticos y, que un gran número de personas pueden hacer carrera política o profesional participando en el juego del poder (como legisladores, líderes de los grupos de interés, líderes y seguidores de los partidos, periodistas, especialistas en relaciones públicas), entre otros casos, se hace imprescindible disponer de los recursos económicos para solventar los elevados costos de la respectiva candidatura.

Los trabajos de expertos como *Simón, Dahl, Lindblom, Wildavsky* o *Majone*, han resultado esenciales para comprender que la política no es sólo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones. La llamada escuela del "*public policy*" nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha, conectando con otras disciplinas como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas.²⁹⁵

²⁹⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., "Problemas públicos y agenda de gobierno", "El estudio de las políticas públicas" y "La implantación de las políticas públicas", Grupo Editorial Porrúa, México, D.F., 1993, son referencia obligada sobre el tema.

²⁹⁵ Subirats, J., *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

En ese contexto resulta excesivamente simple, y poco útil la pura aceptación del esquema racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real. Unos deciden, otros ejecutan, y son constatados para evitar posibles desviaciones. En los estudios de "*public policy*", dice el ya citado, *Joan Subirats*: "Se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación,...) de manera simultánea. Se "burocratizan" los procesos políticos, se "politizan" los procesos burocráticos, se "socializan" unos y otros."

Parece ser que hay acuerdo general respecto a que todo sistema constitucional liberal, que se precie de ser democrático, debe prohibir algunas de las formas más violentas de lucha en las contiendas entre los ocupantes y aspirantes a los cargos públicos. Estas normas prohíben a los líderes desterrar o silenciar a los demás, aunque a veces se infrinjan.

Las normas democráticas limitan en gran parte la lucha entre los líderes, reduciéndola a una contienda con los más finos modales. Los líderes consecuentemente buscan, mediante favores políticos, el apoyo de las personas, al igual que el intercambio de votos, o se agrupan en partidos políticos, para emplear conjuntamente los fondos y esfuerzos en provecho mutuo. Se amenazan entre sí, con la retirada de la cooperación, con la crítica pública, con la retirada de fondos y con la advertencia de que utilizarán su autoridad (por ejemplo, como hacen los cargos públicos o los legisladores) para hacer fracasar a los que se opongan. Aún así, las formas típicas de quebrantar las normas son inequívocamente menos duras que en otros sistemas: la votación falseada, por ejemplo, más que el golpe de estado. Esta forma de comportamiento aleja a los ciudadanos del quehacer político, argumentando falta de ética y de transparencia de los políticos.

La dependencia del voto de los cargos públicos electos hace que la persecución del voto sea fundamental en la política democrática. Esta persecución requiere, entre otras cosas, grandes desembolsos de dinero para llegar a los votantes a través de la prensa, la radio, la televisión y de los diversos medios de comunicación, para mantener las organizaciones en las campañas electorales, para cultivar las relaciones con los líderes de la política y propiciar que la opinión pública sea favorable para acercarse a los ciudadanos.²⁹⁶

Emilio Pajares Montolío asienta que la aparición de numerosos casos de corrupción en la política democrática depende del dinero al igual que la política no democrática. Dependen con más exactitud de las personas, de las empresas y de otras instituciones que disponen de grandes cantidades de dinero para invertir en la política.²⁹⁷

Lamentablemente estos procesos todavía no son equitativos, en cuanto al acceso a los medios de comunicación y a los recursos públicos asignados para tal efecto. Pero lo más delicado y preocupante consiste en el hecho de haberse registrado señalamientos a partidos y candidatos por recibir "financiamiento" indebido en casi todos los países; basta señalar que en México continúan abiertos procesos judiciales para sancionar a los partidos políticos que participaron en la elección presidencial del año 2000, destacando los escándalos popularmente conocidos como el "PEMEX gate" y "Amigos de Fox".²⁹⁸

²⁹⁶ Mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México, en el mes de abril del año de la elección se fija el límite del gasto que los partidos y candidatos tienen para la campaña, siendo de un millón doscientos mil pesos para la campaña de diputado de mayoría relativa en el 2003.

²⁹⁷ Pajares Montolío, Emilio, *La fundación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 39 y 40

²⁹⁸ Robert Madrazo Pintado, el actual Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, ha solicitado al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral una renegociación del pago de la multa que en marzo de 2003 le impuso el IFE y que en mayo del mismo año ratificara el Tribunal Electoral por la cantidad de mil millones de pesos por no haber reportado 500 millones de pesos provenientes de Petróleos Mexicanos. Diario Reforma del 22 de octubre de 2004, p. 10A.

Para evitar eventos como los anteriormente referidos, es urgente establecer los mecanismos de fiscalización de los partidos, para hacer sus gestiones más transparentes y simples para que sin excepción, exista un riguroso control y observancia de sus finanzas; que se genere una cultura de la aplicación y vigencia de sus códigos de ética y se apliquen sanciones ejemplares a quienes incurran en estas practicas.

Para la conducción de los asuntos públicos es necesaria la profesionalización de quienes se dedican a la política, tan importante y trascendente para la sociedad debe ser su función como cualquiera otra profesión; ya que implica preparación, capacidad de iniciativa, sensibilidad para detectar y resolver problemas colectivos, además de estar sujeto a compromisos y responsabilidades de todo tipo.

En este orden de ideas, debemos destacar, coincidiendo con el Profesor *Carlos de Cabo*, que el poder más controlado es el del Parlamento, porque se somete periódicamente a votación ciudadana, su actuación está sujeta a un reglamento y se encuentra sometido a un control jurídico y político en toda su actuación.²⁹⁹

Para el caso del legislador mexicano, cada una de las múltiples iniciativas o asuntos legislativos le reclaman una decisión, que evidentemente es materialmente imposible resolver sin una organización especial de apoyo. Su formulación de políticas requiere de una maquinaria organizativa adicional; prácticamente de un gobierno dentro del gobierno.

Creemos que el sistema actual de comisiones en el Congreso mexicano³⁰⁰ no contribuye como instrumento eficaz de publicidad del acto legislativo, por

²⁹⁹ De Cabo Martín, Carlos. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, cátedra "El Concepto de Ley", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 9 de mayo, 2000.

³⁰⁰ El Artículo 54 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas; sin embargo, cuando así lo acuerden, podrán celebrar reuniones de información y

quedar circunscrito a un pequeño grupo de legisladores, ya que las comisiones ordinarias se integran con hasta treinta miembros, (compuestas de manera plural), y ello no permite alcanzar la auténtica cooperación para tomar las mejores decisiones, que deberían estar alejadas del apasionamiento partidista y de las presiones coyunturales. Por lo tanto, es importante establecer que por regla general, las sesiones de estas comisiones sean públicas, y que éstas sean apoyadas por un centro de estudios legislativos permanente, profesionalizado, con recursos definidos previamente y con mecanismos adecuados de nombramiento de su personal, por período cuando menos equivalente a tres legislaturas para evitar la rotación del personal ya especializado.

Su capacidad de recomendación y propuesta a los legisladores y grupos parlamentarios debe estar debidamente fundamentada, ofreciendo los razonamientos jurídicos y la trascendencia social y económica, sin descuidar la técnica legislativa. Ello contribuirá a que los representantes populares tengan mayores elementos para enriquecer el debate y por supuesto aumentar el interés de la opinión pública en los asuntos del poder legislativo. Se fortalecería el efecto del poder del acto legislativo mediante su publicidad; aumentaría por tanto, el control y vigilancia de las otras esferas del gobierno, porque gracias a las libertades democráticas, la opinión pública desempeña el papel esencial en la resistencia a la opresión.³⁰¹

Comentario adicional nos merece el fenómeno del "transfuguismo" que se ha dado en las corporaciones locales españolas en los últimos años. Tal vez, en principio, responda a una ausencia de liderazgo político o verdaderamente a las ambiciones personales e ilegítimas de quienes lo practican.

Sin entrar en la definición de ésta práctica, ya se ha suscitado en México en los congresos estatales y en la propia Cámara de Diputados. Debemos estar

audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

³⁰¹ Morange, Jean, "Las libertades Públicas" *op. cit.*, p. 150.

de acuerdo en que siendo los partidos el instrumento fundamental para la participación política, su función principal en los procesos electorales es la de proporcionar las candidaturas. Sin embargo, la relación asociativa entre partidos y candidatos, así como el sometimiento de éstos a la disciplina partidaria, son cuestiones en las que el ordenamiento jurídico ha visto limitada su entrada. A pesar de que en la práctica del sistema político español existe una especie de mandato imperativo de los partidos políticos sobre sus parlamentarios o concejales, persiste la creencia de que la representación política implica que sus representantes no pueden ser cesados por una voluntad distinta de la del propio electorado.³⁰²

Este fenómeno político, en la medida que se produce en una misma legislatura y tiene efectos inmediatos sobre la gobernabilidad y la marcha del sistema, constituye un problema que puede afectar a las asambleas legislativas, alternando así, la vida constitucional del país pudiendo alcanzar dimensiones que la experiencia configura como patología política.

El tema es relevante en España, al grado de que los representantes de los partidos políticos y del Gobierno se vieron en la necesidad de firmar el "Código de conducta política", manifestando su voluntad de eliminar los efectos perversos de esta práctica. Así pues se adoptaron once reglas claras y precisas, debidamente acordadas por todos, en las que básicamente se comprometen a rechazar y no admitir en su grupo político, a un concejal integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original; ni para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas.³⁰³

³⁰² Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en la Corporaciones Locales, 7 de julio de 1998, Madrid. Cuadernos de Derecho Público número 4, página 265., mayo-agosto, INAP, Madrid, 1998.

³⁰³ Acuerdo sobre un código de conducta política ya citado, pp. 270 y 271.

E. El valor de la opinión pública

En cualquier sociedad moderna, surge toda una red de instituciones más o menos formalizadas que se ocupan de las comunicaciones de todo tipo. Normalmente esta dedicación requiere considerables conocimientos técnicos y cuantiosos fondos de capital, como es el caso de la radio, la televisión, la informática, los editoriales y la imprenta.

Esto significa, necesariamente, que se dirigen a una audiencia masiva. Aquellos que controlan los medios de comunicación, seleccionan la información que está de acuerdo con los intereses de la elite, y alimentan a la masa con una dieta de material de distracción para mantenerla pasiva, a conveniencia del gobierno de turno, previo pago de recursos provenientes del erario público. Como dice *Wright Mills*, "(...) los medios de comunicación, tal como están organizados y operan, no son sólo una de las causas principales de la transformación de Norteamérica en una sociedad de masas. Son también uno de los más importantes instrumentos de poder, cada vez más numerosos, de que disponen hoy las elites de la riqueza y el poder".³⁰⁴

La opinión pública, protegida por la libertad de expresión, por la libertad de prensa, por la libertad de reunión y por la inmunidad parlamentaria, representa para el sistema liberal la libertad de opiniones, en todo el alcance que pueda tener la palabra libertad en ese sistema. Allí donde la publicidad puede convertirse en obligación -como en el caso del cumplimiento del derecho del individuo a votar-, en el momento del paso de lo privado a lo público, puede suponer la exigencia contraria: la del secreto electoral. La libertad de opinión es una libertad individual, necesaria para la competencia entre opiniones, en la que ganará la mejor opinión.³⁰⁵

³⁰⁴ *The Power Elite*, Oxford University press, Londres, 1965, p. 315.

³⁰⁵ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Estudio preliminar de Manuel Aragón, traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Tecnos, segunda edición, 1996, p. 50.

El profesor D. *Pedro de Vega García*, señala que el propio *Habermas* al analizar la teoría de la opinión pública burguesa, expuso ya en su juventud inteligentemente las contradicciones y la tragedia de la opinión pública en la sociedad fragmentada actual, en la que, en la medida en que se presenta como opinión general, es porque se trata de una opinión manipulada y, en consecuencia, no racional; y en la medida en que aparece como racional es porque ha renunciado de antemano la nota esencial de la generalidad. Aunque *Habermas*, continúa *Pedro de Vega*, salvará ahora la racionalidad de las definiciones establecidas en el mundo de la vida, lo que difícilmente podría salvar, serían sus posibilidades de generalidad y, en consecuencia, su eficacia histórica.³⁰⁶

De lo anterior se deduce que la libertad de prensa, la libertad de reunión y la libertad de discusión no son únicamente algo útil y conveniente, sino cuestiones vitales para los sistemas democráticos contemporáneos. En las asambleas y gobiernos modernos, la fe en la opinión pública se une a un segundo concepto, más bien de tipo organizativo: la separación o equilibrio entre las distintas actividades o instancias estatales, surgiendo una sana competencia. Esto, propicia al interior de los órganos gubernamentales una especie de autoequilibrio, al dar seguimiento a los puntos de vista y opiniones de los grupos de la oposición, que son la esencia misma del sistema democrático.³⁰⁷

El debate, el acuerdo y el consenso entre las diferentes fuerzas políticas deben ser difundidos por los medios de comunicación con una estricta línea marcada por la imparcialidad y la objetividad, ya que con frecuencia los

³⁰⁶ De Vega García, Pedro, *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palingenesia de la realidad constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1998, p. 22.

³⁰⁷ Jean Morange sostiene, que la Declaración de 1789 no sólo recuerda las principales libertades (libertad individual, de opinión, de pensamiento, de religión, de expresión y derechos de propiedad) y un cierto número de principios de organización política (entre ellos el principio de la separación de poderes) destinados a permitir una mejor conservación de ellos, sino que también contiene las definiciones de la asociación política, de la libertad y de la ley. Éstas, concluye, precisan muy claramente los dogmas de base de la democracia liberal. *Las Libertades Públicas, op. cit.*, p. 31.

legisladores están más preocupados en cómo los va a tratar la prensa, que en preparar intervenciones que reflejen plenamente su postura y pensamiento; es decir, que los medios de comunicación deben cubrir los asuntos públicos, pero no marcar, como hasta ahora, la agenda política del Parlamento.

Se podría afirmar que sin publicidad no hay democracia. *Kant* elevó la publicidad a criterio de la política moralmente honesta. Frente al soberano de Derecho divino que oculta sus movimientos y razones para preservar el Estado o para preservarse a sí mismo, el pensamiento ilustrado y el liberalismo apostaron por un régimen de publicidad que menguara las posibilidades de despotismo y de corrupción.

La libertad de comunicación pública en su más rica diversidad (derecho a informar y a obtener información, libertad de expresión, etc.) garantiza la existencia de la opinión pública, sin la cual, no puede haber un régimen democrático. Esto, porque el control del poder público y la función de oposición se hacen fundamentalmente de cara al electorado y con vistas a influir en su voto en la próxima confrontación electoral; en esa labor son indispensables los medios de comunicación, la fluidez de la información y la libertad de expresión.

Haciendo referencia a la oposición vertida indirectamente sobre la conformación de una opinión pública libre, *Juan Fernando López Aguilar* afirma que el Parlamento no "mira" ni a la tribuna ni al banco gubernamental: "mira" a la opinión pública. Desde esta respectiva, son los partidos políticos, como estructuras asociativas y polifuncionales definitorias de la contemporánea democracia pluralista, los moduladores expresos de la racionalidad de la debatida opinión.³⁰⁸

³⁰⁸ López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el Parlamentarismo*, Congreso de los Diputados, Monografías 20. Madrid, España, 1991, p. 225.

CAPÍTULO IV

LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA Y MÉXICO VIGENTES

El derecho debe ser el instrumento a través del cual se desarrolle institucional y pacíficamente el cambio democrático que experimenta el México de hoy. En ocasiones sentimos que las características teóricas de una institución no responden plenamente a las necesidades de la comunidad, y ante esas circunstancias, debemos plantear salidas que sean congruentes con la realidad y que, de ser posible, se adelanten a ella.

De mejor manera, *Jorgen Habermas*, advierte en unas cuantas líneas, que "el estado de derecho aparece en su conjunto no como una construcción acabada, sino como una empresa accidentada, irritante, encaminada a establecer o conservar o ampliar un ordenamiento jurídico legítimo en circunstancias cambiantes".³⁰⁹

Por la naturaleza del presente trabajo, intentaremos abordar el tema desde el punto de vista jurídico. Las apariciones que, a lo largo del texto hacen otras disciplinas, responden a la complejidad de nuestro objeto de estudio y a su estrecha vinculación con otras materias. Estamos convencidos de que el tema espera, en primer lugar, estudios más profundos y rigurosos desde el punto de vista jurídico, y en segundo lugar, investigaciones minuciosas desde un enfoque político, histórico y filosófico.

Se trata de una anotación que no pretende abarcar todos los modelos de ordenamientos constitucionales existentes, sino tan sólo aquellos específicos que tienen relación directa y que actúan como modelos en el sentido de que han ejercido, ejercen o pueden ejercer cierta influencia en el sistema de representación popular en México.

Partimos, en primer lugar, haciendo referencia a la distinción clásica entre sistema o forma de gobierno parlamentaria, presidencial y asamblearia (o

³⁰⁹ Habermas, J., *Ensayos políticos*, Editorial Península, Barcelona, España, 1994, p. 60.

convencional, con la derivación directorial), evocando por su puesto, a los sistemas adoptados por la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América del Norte. En segundo lugar, siendo el sistema español de tipo parlamentario, tiene sin embargo rasgos (Constitución rígida, Tribunal Constitucional) que lo separan del británico y lo acercan a otros que, efectivamente, ejercen hoy gran influencia sobre él: Alemania o Italia. Francia, por su parte, es en la actualidad un modelo intermedio entre parlamentario y presidencial. Todos estos son países con iniciativa histórica cuyos ordenamientos constitucionales tienen elementos originarios que han influido en México.³¹⁰

Para estos efectos, el contenido del término "Derecho" tiende a comprimirse cuando lo referimos a un sistema con justicia constitucional y a ampliarse o a difuminarse cuando se refiere a un ordenamiento sin justicia constitucional. Entendemos, pues, el Derecho Constitucional como aquél que regula la vida política, y que es tendencialmente aplicable por algún órgano constitucional. En todo caso, dicho concepto no debe conducirnos a confundir lo que es Derecho (preceptos jurídicos) y lo que es hecho o simple práctica. Ahora bien, se puede emplear el término "sistema político" que supone en la línea de *M. Duverger*, adoptar como objeto de estudio las instituciones políticas – jurídicas y no jurídicas- consideradas en el contexto del sistema social.

En España por ejemplo, la pretensión nacionalista de mantener indefinidamente sobre la mesa una negociación permanente sobre la distribución territorial del poder, modificando cada cual unilateralmente los acuerdos sin previo aviso, hace inviable cualquier arreglo: ¿cabe imaginar - observa *Eliseo Aja*- una liga de fútbol que fijara para cada partido reglas diferentes?³¹¹

³¹⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y las formas de gobierno, las constituciones modernas*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996.

³¹¹ Aja, Eliseo, *El Estado Atonómico. Federalismo y hechos Diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

De igual forma, *Don Miguel Herrero de Miñón*, señala que la pluralidad no constituye amenaza alguna para la integridad de España, porque es parte esencial de su ser profundo. En cambio, sí es un grave riesgo para dicha integridad, el desconocimiento de este rasgo de su estructura. La realidad suele vengarse de quienes la ignoran. Se trata de una plurinacionalidad asimétrica, con un carácter diferencial, que no federal, de su estructura, señala el destacado politólogo y uno de los padres de la Constitución española de 1978.

312

Por lo tanto, el análisis del sistema de gobierno, no debe limitarse a un simple repaso del sistema de partidos y del sistema electoral para ser reputado jurídico en su configuración normativa y en su funcionamiento efectivo, objeto también del Derecho Constitucional.

Porque a éste no puede serle ajena la manera en que una forma de Estado se realice. Le corresponde analizar hasta qué punto la forma de gobierno coincide con la democracia, hasta qué punto el gobierno y los representantes populares cumplen con las demandas sociales y hasta qué punto las normas concretas electorales y el sistema de partidos responden a los principios y valores propios del sistema.

Por lo antes señalado, es oportuno citar al Profesor de Derecho Constitucional *Pedro J. Tenorio*, quien establece que las consideraciones fácticas y socio-políticas son un elemento necesario para el Derecho Constitucional. Y ello desde un doble punto de vista: por un lado, dichos análisis permiten discernir si la forma de gobierno (o alguno de los elementos que la condicionan; v. gr., el sistema electoral) es o no adecuado a la forma de Estado, o dicho de otra forma, si es o no constitucional.³¹³

³¹² Herrero de Miñón, Miguel, *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.

³¹³ Tenorio, Pedro, J., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1998, p. 14 y ss.

Coincidimos en que junto a los preceptos constitucionales, hemos de ponderar también los elementos de juicio que nos deparan las fuerzas políticas y su respaldo electoral. Los rasgos "presidenciales" del sistema se robustecen cuando gobierna un partido político cohesionado, con un líder respetado y con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que la forma de Estado es sólo preceptiva o normativa y la forma de gobierno ha de estudiarse como conjunto de normas por un lado y, como situación real o fáctica por otro.

La Constitución mexicana de 1917, establece la forma de gobierno como una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.³¹⁴ Este sistema federal fue inspirado del norteamericano, del cual se deriva una clara preponderancia del Presidente sobre los otros poderes y cuyos resultados no son precisamente satisfactorios, sostiene *Jorge Carpizo*.³¹⁵

De igual forma, debemos señalar, que el sistema presidencialista tiene dos centros de impulsión política de igual o similar legitimidad electoral: el Presidente y el Congreso de la Unión; ambos son electos mediante sufragio universal y directo. Esta igual legitimidad avala una igualdad de poderes, aunque no siempre se extrae esta consecuencia lógica. La Constitución establece claramente la división de poderes para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A cada uno se le confieren expresamente sus facultades y atribuciones y, prácticamente ni el Congreso ni el Presidente pueden remover al otro.³¹⁶

Sin discusión alguna, en México, el Poder Ejecutivo corresponde al Presidente, quien designa a los secretarios entre personas no pertenecientes a

³¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 40.

³¹⁵ Carpizo Mc Gregor, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, Editorial siglo XXI, México, D.F., 1982.

³¹⁶ Fix-Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, D.F., 2001, pp.703 y ss. Los autores exponen con amplitud las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y el régimen presidencial mexicano.

las Cámaras, tiene facultad para presentar iniciativas de ley y ejerce el derecho de veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso.

El Senado ha de aprobar el nombramiento presidencial de algunos altos cargos públicos, de integrantes del Poder Judicial y la ratificación de tratados internacionales. En las faltas graves, el Congreso puede someter a juicio político al Presidente, pero éste no puede disolver al órgano legislativo. La fuerza y el poder del Presidente son casi absolutos, ya que ostenta la calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y tiene facultades extraordinarias, sostiene *Jorge Carpizo*.³¹⁷

No obstante, la concentración prácticamente absoluta del poder del Presidente de la República se dio hasta 1997, cuando dejó de ostentar el PRI la mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y en la de Senadores; compartiendo desde entonces y hasta el año 2000 las decisiones con Gobernadores, que no provenían del mismo partido, teniendo como único límite el período de seis años y la no reelección del Ejecutivo Federal. A partir del año 2000 se ha facilitado una sana colaboración y coordinación de los poderes, fomentando el diálogo institucional, alejando las decisiones verticales y corporativas, aunque las relaciones dependen sobre todo de la personalidad del Presidente y del liderazgo nacional que ejerza, de su capacidad para comunicarse directamente con los ciudadanos y generar una opinión pública favorable a su política.³¹⁸

Debemos considerar también lo estipulado por el artículo 115 constitucional ya que norma lo relativo a los municipios, como entidades territoriales básicas, por lo que los Estados adoptan, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de

³¹⁷ Carpizo, Jorge, *op.cit.*

³¹⁸ Juan E. Pardinás afirma que hoy la realidad es muy distinta en el país, que ningún partido tienen la hegemonía del Congreso y las elecciones locales resultan muy competidas. Hoy vivimos en un México muy distinto, donde la principal diferencia es que ya no podemos saber desde un año antes quién va a ganar las elecciones. *Op. cit.*, p. 97.

su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

De igual forma, la Constitución les da vida a los Estados, al definir en el artículo 116 que el poder público se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.³¹⁹

Los entes federales en México están dotados de una estructura similar a la nacional, con la única variante de que sus poderes legislativos se depositan en una sola institución denominada Congreso del Estado. Las entidades federativas están regidas por verdaderos gobernantes, no por meros funcionarios administrativos ni por delegados de los órganos federales. La distribución de competencias es variada: hay legislación federal exclusiva; existen competencias compartidas, concurrentes, indistintas y las denominadas residuales, en las que sería innecesario abundar.

Aún cuando no es objeto de nuestro estudio, señalaremos que el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias del gobierno federal, de manera que se requiere una verdadera reforma del Estado en sus tres órdenes. Hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos ayuntamientos conseguir mejoras importantes; según *Raúl Olmedo*, profesor de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.³²⁰

³¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 115 y 116.

³²⁰ Olmedo, Raúl, *La próxima reforma Municipal: "El Gobierno Comunal"*, en Estudios sobre los Gobiernos Locales, del CEMCI, Albolote, Granada, España, 1998, p. 280.

1.- La representación política y los partidos políticos

Para los efectos de nuestro trabajo, partiremos del modelo clásico de representación política referido por *Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor*, que contiene los siguientes elementos esenciales:

Es un mandato nacional: el representante lo es de toda la nación, con independencia del ámbito territorial en el que haya sido elegido.

Es un mandato libre, puesto que el representante está llamado a crear la voluntad política del Estado, por lo que su mandato no puede estar sujeto a las instrucciones de sus electores.

Es un mandato general, que habilita para la defensa de cuanto interese a la comunidad.

Es un mandato no susceptible de revocación, sino a través de los procesos electorales.

El Tribunal Constitucional, en la STC 10/1983, de 21 de febrero³²¹, asume la defensa de la ficción jurídica en que consiste el concepto tradicional de representación política: opción que mantiene hasta la actualidad.

Su doctrina se basa en los siguientes puntos³²²:

Sólo son representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la voluntad popular.

En la opción política de la Constitución Española, la idea de representación va unida a la de mandato libre; la norma fundamental opta

³²¹ Amparo solicitado por Concejales del Ayuntamiento de Madrid, destituidos por causar baja en el PCE.

³²² Fundamentos jurídicos 2, 3, 4. Ponente, Magistrado Rubio Llorente.

porque la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre persona determinada y no sobre la organización política que proponga la candidatura.

Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron sino de todo el cuerpo electoral y se convierten en titulares de una función pública a la que no puede poner fin la voluntad de una organización que no es un órgano del Estado; sólo compete a la voluntad popular.³²³

La existencia de numerosos estudios y análisis del origen de la representación, nos obligan a citar nuevamente a nuestros autores en comento, quienes afirman que ni en la Grecia clásica ni en Roma fue conocida la noción de la representación. Se ha dicho que ésta es una de las causas de la inviabilidad histórica, tanto de la democracia ateniense, como de la República romana; lo que seguramente tenía mucho que ver con el radical desconocimiento de la noción del individuo como titular subjetivo de derechos, y de la forma de entender la dialéctica individuo-comunidad, en la que no existe la distinción entre las opciones de la mayoría y las de la minoría. El origen de la idea de representación es medieval y eclesiástico; nace para permitir la toma de decisiones a partir de grandes colectivos, bien la Iglesia Católica como totalidad, bien Órdenes religiosas de dispersa, amplia y numerosa implantación espacial. De aquí pasó a la organización política, y se generalizó a partir de la Baja Edad Media.³²⁴

Pretender estudiar la representación política es acercarse a un tema de la teoría política bastante explorado por gran cantidad de autores. Numerosos libros y ensayos se han escrito sobre esta institución; casi todos los estudios de derecho constitucional y sobre teoría del Estado han abordado el tema, aunque sea de manera sucinta. Aun con la vasta exploración que se ha producido, la representación política es uno de los temas que más siguen preocupando a los estudiosos de la materia.

³²³ Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema Electoral, Partidos políticos y parlamento*. Colex, Madrid, España, 2003. p. 81.

³²⁴ *Ibidem*, pp: 82 y 83.

La historia de la civilización occidental, en la que nos reconocemos, es la historia de la representación política. Inteligentes críticas, apasionadas defensas y realidades histórico-sociales se abren paso en la trayectoria de esta institución en tanto idea y práctica. Estudiar la representación política es estudiar los problemas de fundamentación jurídica, de constatación sociológica y politológica, al mismo tiempo que de diseño institucional y constitucional. El tratamiento especializado en cada uno de estos canales discursivos, demanda dosis significativas de capacidad argumental, disposición científica e imaginación histórica. La tarea, pues, no es nada fácil.

Para señalar con mayor precisión lo complejo de la representación política, se vuelve necesario ubicar en su tiempo y espacio a las incipientes teorías producidas para explicar esta institución. En el campo de las ciencias sociales una teoría no es válida para siempre. Es posible, por ejemplo, que la teoría de la representación del mandato imperativo haya sido la más adecuada en determinada época, sobre todo si tenemos presente que, durante la creación política, las relaciones de poder se conceptualizaban desde el punto de vista del derecho privado, pero tal visión privatista ya no responde a las características contemporáneas del fenómeno representativo.³²⁵

De esta manera, los retos de la representación política son muchos y tan variados como las mismas transformaciones de las realidades históricas. Si hemos de plantearnos la cuestión de las perspectivas de esta institución, creemos que la manera apropiada de hacerlo, radica en poner sobre la mesa la gama de desafíos que confronta hoy en día, sin dejar al margen los retos que enfrentó en su camino histórico.

El pensamiento político del mundo clásico nunca contempló la creación de "*detentadores autónomos del poder*", sin embargo, los Estados antiguos,

³²⁵ Rodríguez Lozano, Amador. *Lo claroscuro de la representación política: una visión jurídica politológica contemporánea*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Senado de la República LVI Legislatura. México, marzo 1996. pp. 202- 204 y ss.

cuando menos en alguna época, sí utilizaron la representación política: los magistrados griegos y romanos, asimismo sus asambleas, actuaron como representantes de sus respectivas comunidades. Lo que está en juego, como se puede ver, es si la representación política es específicamente moderna, o puede ser compatible con otras formas de organización política fuera de nuestra época. ¿La representación política requiere históricamente la presencia de las concepciones individualistas y liberales del mundo moderno? Alternativamente, ¿estamos frente al hecho de que es el tamaño de las democracias modernas lo que produce la especificidad moderna de la representación? Más importante aún, ¿en qué sentido debe utilizarse el concepto de representación política, si queremos diferenciar nuestra época de las anteriores?

Esta extraña paradoja fue lo que nos llevó a interesarnos por el tema.³²⁶ Ciertamente el dogma de la representación se encuentra plasmado en todas las constituciones contemporáneas. Sin embargo, ¿por cuánto tiempo más serán los "representantes" los que sigan tomando las decisiones estatales a nombre del pueblo? ¿Es esto lo más adecuado y eficaz técnicamente? ¿Hay instrumentos políticos alternativos a la representación para que las decisiones estatales sean efectivamente públicas? Evidentemente, las respuestas no están a la mano, pero son cuestiones obligadas que nos concitan a la reflexión y que preocupan por igual a políticos como a científicos sociales.

Nos proponemos hacer un estudio sobre los principales problemas a los que se enfrenta actualmente la representación política en el marco de los partidos políticos. El fenómeno representativo en dicho marco guarda relación con el problema de la democracia interna de los partidos en todo sistema político. Mediante el análisis de los partidos pretendemos subrayar el papel que éstos juegan frente a la representación política, como instrumento necesario entre el Estado y la sociedad, para que el primero sea efectivamente la institución política y socioeconómica creada y diseñada para obtener el

³²⁶ García Canales, M., *Temas de Derecho Constitucional*, Diego Marín, Librero Editor, Madrid, España, 2003. p. 83 y ss. El autor desarrolla con amplitud el tema de la representación política.

bienestar público de los gobernados y para que la sociedad logre una participación más activa y efectiva en la toma de las decisiones estatales.

Trataremos las perspectivas de la representación política. Es por ello que planteamos algunas reflexiones sobre los problemas que enfrenta la actividad política en el inicio de este siglo, por los efectos que esta actividad genera en el fenómeno representativo. En el marco anterior, el núcleo de la reflexión se dedica a lo que denominaremos *los nuevos retos de la representación política*, sin soslayar que existe un campo muy importante de cuestiones que quedan colocadas como problemas teóricos y prácticos en la actualidad.

A. La representación y los partidos políticos en la actualidad

Todas las sociedades estatalmente organizadas han enfrentado –y enfrentan- el problema de la integración de la autoridad política que administre la norma (*Kelsen*, 1949) y ejercite la coacción dentro del ámbito territorial que les es propio (*Weber*, 1964). Más allá de las apreciaciones éticas, ideológicas o filosóficas que ello nos merezca, esta afirmación, según la evidencia histórica disponible, constituye un juicio de hecho general. De éste puede inferirse una implicación simple y categórica: que en los contextos estatales, la política, al menos desde un ángulo formal es, –y probablemente será- reducible a la relación entre las pequeñas minorías que gobiernan, es decir, que toman decisiones y que pueden imponerlas con autoridad, y las grandes mayorías gobernadas que, por coacción, por consenso –o por una combinación de ambas- se someten al mandato de aquéllas.³²⁷

Principal, aunque no exclusivamente, la alineación estructural –“pequeñas minorías mandantes-grandes mayorías obedientes”- se asienta en la cuestión

³²⁷ Esta aseveración acredita, ciertamente, la asunción de la teoría clásica del elitismo de la política (*Michels*, *Pareto*), aunque no en su totalidad, pues como ha sido puesto de relieve por ulteriores indagaciones, aún aceptando el consustancial carácter piramidal de la política, en su interior caben muchos tipos de interacción elite-masas, los cuales resultan incomprensibles con el esquema unidireccional que subyace en los supuestos clásicos.

numérica. En otras palabras, el tamaño de la población es razón suficiente para entender la imposibilidad de que todo el *demos*, aun en sus connotaciones más restrictivas,³²⁸ puede siquiera eventualmente establecer relaciones cara a cara en el tratamiento de cualquier asunto público. Así que, recuperando nuestro trabajo conceptual desarrollado en el capítulo primero, podemos sostener que la política en los contornos de cualquier Estado, presupone pequeñas minorías con capacidad de tomar decisiones vinculantes, es decir, coactivas; y que ello basta para acreditar la conexión estrecha, y quizás hasta indisoluble, entre vida estatal y representación política.

El mencionado nexo es sólo útil en cuanto marca los parámetros de la cuestión, aunque resulta poco fructífero para develar la especificidad histórica de la representación política en las democracias contemporáneas. Para no ir muy lejos en los Estados constitucionales europeo-occidentales hasta antes de 1850 –a decir de muchos historiadores, la época dorada del Estado liberal “*laissezfairista*”-, era por completo extraño que los partidos políticos tuvieran algún papel en la ocupación de los cargos públicos y el funcionamiento mismo del Estado, según coinciden en señalar *Duverger* (1957) y *Sartori* (1980). Y la razón es simple: porque no existían.³²⁹

Cien años después –constata *Duverger* (1957)- los partidos políticos no sólo son parte importante en el funcionamiento de las maquinarias político-estatales,³³⁰ sino que podría incluso sostenerse que constituyen su elemento esencial, a tal grado, que la política misma resulta actual y prospectivamente

³²⁸ David Held sostiene con notable consistencia que aun en las pequeñas *polis* griegas, donde el *demos* sólo incluía a la minoría propietaria, masculina y no-extranjera, había áreas de política no sometidos a las asambleas deliberativas. Es decir, que existían ciertas esferas de la acción pública destinadas a ser ocupadas por representantes.

³²⁹ Este juicio se basa en la siguiente afirmación de *Duverger*: “En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas”.

³³⁰ La importancia de los partidos políticos, siendo rigurosos, trasciende el ámbito de las democracias modernas, tal como lo demuestran las experiencias exitosas del control político logradas por los formidables partidos comunistas en el mundo exsocialista o los partidos denominados “oficiales” en el mundo periférico.

poco menos que inimaginable sin su presencia y participación. Al ponderar su importancia en la vida social, *Duverger* (1957) asevera que:

“Quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora el papel de los partidos, tiene una visión falsa de los regímenes políticos e ignora el derecho constitucional clásico, tiene una visión incompleta, pero exacta, de los regímenes políticos contemporáneos”.

La evidencia es clara: la cuestión que da especificidad a la anatomía y la fisiología de la política en las democracias contemporáneas –con independencia de la discusión acerca de si alguna vez existió como realidad el Estado liberal clásico y su inherente “modo ciudadano de hacer política”- es la intermediación de los partidos entre los individuos y el poder del Estado. En otras palabras, lo distintivo estriba en que la organización estatal contemporánea, a diferencia de todas las modalidades precedentes, es, por necesidad e incluso por convicción, estado de partidos.³³¹

Así planteado, el problema de la representación política en las sociedades contemporáneas no puede discutirse al margen del fenómeno partidista, de este tercero en discordia que parece haber llegado para quedarse. En este orden de ideas, lo que hay que discutir es si los partidos políticos *representan*, en qué sentido lo hacen y qué retos implica la representación política en las modernas sociedades democráticas, objetivo que se abordará en el primer apartado. En el segundo, se hará una presentación de los mecanismos típicos en que se funda la representación política. En el tercero, por su parte, se discutirán las principales variables que dan cuenta del funcionamiento interno de los partidos en relación con la representación política. Y, por último, en el cuarto apartado, se procederá a una breve elucidación de los principales

³³¹ De esta afirmación no se colige que necesariamente todo estado de partidos implique un régimen democrático. La experiencia de la mayor parte de los Estados en Asia, África y América Latina ilustran el caso de partidos en sistemas político-electoral donde la competencia está sistemáticamente obstaculizada por las élites en el poder.

determinantes exógenos a que están sometidos los partidos políticos en tanto agentes especializados en la representación política.³³²

En opinión compartida por destacados científicos de la política, *Huntington* (1992), *Sartori* (1993), *Dahl* (1987), entre otros, las democracias en el mundo contemporáneo son más bien un fenómeno marginal. La abrumadora mayoría de los sistemas políticos en el mundo, sin gran dificultad, puede decirse que "padecen" alguna forma de autocratismo.³³³ Resulta entonces prudente reconocer que es más bien precario el referente empírico del concepto "democracia", pero al mismo tiempo es de vital importancia discutir en el plano de la teoría los nexos causales existentes entre democracia y representación política, principalmente porque –quíerese o no- con la casi desaparición del "socialismo real" y de la ideología a él asociada, la democracia liberal se transformó en el referente político universal, al menos hasta ahora.

De entrada, una cuestión importante de aclarar es que la democracia contemporánea –la democracia occidental capitalista- se distingue de las formas previas por su componente liberal. De ahí que, para designarlas, la locución apropiada sea de "democracias liberales". Lo liberal de las democracias modernas estriba en que en ellas las personas gozan de un conjunto de derechos individuales establecidos constitucionalmente. Básicamente, se trata de tres grandes grupos de derechos: derechos individuales a las libertades individuales (palabra, prensa, asociación, etc.), derechos individuales a la propiedad privada (libertad de empresa, de oficio, de transacciones, etc.) y derechos individuales a la propiedad colectiva sobre el Estado (sufragio individual, iniciativas populares: el referéndum, plebiscito), también denominados derechos políticos.

³³² Esta estrategia analítica que consiste en estudiar por separado a los partidos de acuerdo con sus determinantes endógenas y exógenas, no es en absoluto original. Más bien se desprende del ejemplo seguido por dos de los ensayos científicos más influyentes. Nos referimos a *Los partidos políticos* de Duverger y a *Partidos y sistemas de partidos* de Sartori.

³³³ En el apartado intitulado "Lo que no es democracia", Sartori desarrolla una precisa argumentación *ex adverso*, en la que demuestra que el contradictorio de la democracia es la autocracia.

Huelga decir que a la introducción del sufragio universal le es directamente imputable, al menos potencialmente, un efecto de desmitificación de la política y de los políticos. En adelante, los políticos, a lo sumo, serían "personajes temporales" y, además, reemplazables a voluntad. En tales condiciones, la política adquirió, funcionalmente, carácter de esfera autónoma, independiente y diferenciada de la economía y de la cultura; a la vez que se erigía en un ámbito de *ex profeso* para discutir y hacer valer intereses individuales y/o de grupo, ámbito regido por el criterio de eficiencia en el logro de los objetivos.

Entre la generalización de la práctica del sufragio y la disolución del principio clientelista de la obligación política no hay distancia, sino una feliz continuidad. De forma casi inmediata, la extensión del sufragio actuando en el trasfondo de una ideología individualista acumulada por más de cinco siglos, dio por resultado una ciudadanía individualista y políticamente pragmática.

En las democracias liberales, por lo mismo, se asiste a la institucionalización de nuevas e inéditas relaciones gobernantes-gobernados, en las cuales la legitimidad se torna un asunto crecientemente complicado para las elites políticas en el gobierno, porque su autoridad,³³⁴ o sea, el ejercicio de la representación política, tiende a depender de que los gobernados se sientan expresados en el contenido y dirección de las políticas gubernamentales, o bien vean satisfechas sus aspiraciones (o, al menos, así lo perciban).³³⁵ Es así que, en buena medida, la tensión y la conflictualidad políticas que enfrentan los partidos, en tanto agentes especializados en procesarlas, en realidad tienen dos aristas: producción de representación política legítima y producción de decisiones de política técnicamente eficientes y adecuadas para el

³³⁴ El concepto de autoridad política entraña, de acuerdo con Weber, una relación en la que el emisor del mandato encuentra, además de respeto a su papel de "mandante", obediencia hacia sus decisiones.

³³⁵ Las presiones que generan las expectativas de los ciudadanos sobre sus respectivos gobiernos en las sociedades democráticas es un tema sobre el que se ha prestado mucho interés. Algunos pensadores importantes, Hebermas, Offe incluso han sugerido que las tendencias a las crisis endémicas del capitalismo tiene más que ver con dichas presiones que con los desequilibrios económicos.

mantenimiento de la gobernabilidad. La cuestión es que no siempre es posible obtener éxito en ambas: peor aún, suele ser común que el éxito en una se deba al fracaso en la otra.

Tratándose, como es el caso, de los sistemas de partidos en las democracias liberales contemporáneas, puede darse por descontado que las lógicas partidarias de acción tienden a parecerse. Cualquiera que sea la orientación ideológica manifiesta o latente, lo que quiere decir la estrategia de acción de cada partido se desarrolla sobre la base de la consideración de la reacción probable de los demás. La complejidad que esto revela puede expresarse diciendo que ningún partido individualmente considerado puede controlar las condiciones en que habrá de actuar, sino a lo más, conocerlas y tomarlas en consideración para la definición de sus propias estrategias.

Desde esta perspectiva, lo que resalta es la diversidad de determinaciones a que las organizaciones partidarias se ven sometidas por el sistema de partidos en que participan. A saber: el grado de competitividad, el número de partidos, la fortaleza del sistema, las reglas de competencia provenientes del sistema electoral, etc.

Sin que exista una base suficiente de fundamentación empírica, parece una suposición lógica y razonable considerar que, más allá del número de partidos relevantes que integran un sistema, lo relevante es la fortaleza del sistema de partidos. Sean entonces dos o más, el criterio de evaluación es si el sistema de partidos, como tal, es capaz de dar expresión y comunicación sistemática y organizada a los temas relevantes que ocupan el interés de los públicos plurales. En otras palabras, la cuestión relevante es si el pluralismo político promovido por los partidos no excluye ni deja al margen temas politizables que son relevantes para ciertos públicos en la organización estatal. La legitimidad de la representación política depende, pues, entre otras cosas, de la fortaleza del sistema de partidos que se mide por el grado de coincidencia entre el pluralismo político y la pluralidad sociocultural.

Si hubiera que otorgar peso causal a las variables del sistema electoral en relación con la legitimidad de la representación política, el primer lugar, sin duda, sería la competitividad, cuya virtud esencial, parafraseando a *Przeworsky* (1973), es que, en contexto de reglas claras e imparciales, coloca a todos los partidos competidores en la incertidumbre propia del juego de la competencia leal, o sea, en la imposibilidad de anticipar quién ganará. Precisamente, esta incertidumbre constituye el principal incentivo para que las organizaciones partidarias actúen en concordancia con las demandas y expectativas de sus bases sociales, lo que es el agregado, si el sistema de partidos es fuerte y existen prácticas de democracia interna en los partidos, muy probablemente se traduzca en mayor legitimidad de la representación política democrática.

En los sistemas de partido único³³⁶ y en los sistemas no-competitivos, así como en los semicompetitivos -abstracción hecha de las diferencias de grado e intensidad entre ellos- por definición existe un divorcio o estructural distorsión entre temas y demandas de la sociedad y los temas y demandas que delinear el contenido y sentido de la representación política.

Por delante de la alternancia, por cierto, está la competitividad. La razón es que la primera no supone necesariamente a la segunda. Puede haber, y de hecho ha habido, alternancias cupularmente decididas. El problema es que la representación política democrática no manifiesta ningún avance cuando la alternancia es ajena a procesos electorales libres; en cambio, cuando no es así, la alternancia tiende a estimular la cercanía entre acción de la organización partidaria y expectativas de las bases sociales.

La cuestión de la existencia de un partido dominante, que sistematiza la ausencia de alternancia, cobra su justa dimensión en relación con si el sistema es competitivo o no lo es. Cuando el partido dominante lo es por razones

³³⁶ Sartori hace ver la inconveniencia lógica de esta expresión (el partido que siendo parte es en realidad todo). Sin embargo, aquí se usa tanto por la comodidad de ser un vocablo conocido como por considerar que su uso acrítico no afecta el sentido de la argumentación.

extraelectorales, estamos ni más ni menos que en el caso de la distorsión estructural entre los temas de demanda sociopolíticos y la representación política efectivamente ejercida. Otra situación absolutamente distinta, es cuando el partido en cuestión establece e institucionaliza su dominación en condiciones de competencia electoral libre y justa, porque, de cualquier forma, la ausencia de alternancia se debe estrictamente a la coincidencia entre las preferencias electorales y la oferta política del partido en el gobierno³³⁷, hecho que no cancela la posibilidad de que otro u otros partidos tengan garantizada una competencia libre y puedan eventualmente ganar. En resumen, la legitimidad de la representación política democrática no necesariamente es incompatible con sistemas de partido dominante y con ausencia de alternancia en el poder; sólo es así, cuando el sistema electoral está viciado por el fraude electoral; es decir, cuando un agente se otorga ventajas ilegales a sí mismo o a un competidor en especial.

2.- Sistemas electorales en España y en México.

Estimamos pertinente, establecer algunas consideraciones de tipo general respecto a los diversos sistemas electorales. Es común la discusión que se desarrolla en torno a una opción básica entre variantes concretas de los dos sistemas electorales "puros" (sistema mayoritario frente a representación proporcional). La dificultad de este dilema, sostiene *Ángel J. Sánchez Navarro*, resulta precisamente de su ya señalada vinculación con la noción misma de democracia contemporánea.³³⁸ Coincidimos con el autor en que todas las funciones que cumple el Derecho electoral "*pueden resumirse en una: organizar la democracia representativa expresando sus valores*".³³⁹

Compartimos con el autor antes citado, la idea de que elección y representación son técnicas de participación, pero que no agotan su esencia,

³³⁷ Esta singularidad histórica es la que trata precisamente Pempel, 1991.

³³⁸ Sánchez Navarro, Ángel J., *op cit.*, p. 20.

³³⁹ De Cabo de la Vega, Antonio, *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la Representación*, UNAM, México, 1994, p. 119.

puesto que hay procesos de participación distintos del representativo y del electoral. Es decir, que puede haber:

a) Participación sin elección ni representación, como ocurre en los actos de democracia directa, en los contactos informales, en la presión y en la participación a título personal en cierto proceso político.

b) Elección sin representación, como ocurrió con las autoridades electivas hasta bien entrada la Edad Media y como sigue ocurriendo con el Sumo Pontífice, que es elegido pero no representa a sus electores.

c) Representación sin elección ni otro modo de participación, como es el caso de la representación simbólica, incluida la monárquica, o la atribuida a ciertos órganos estatales designados jerárquicamente, como sucede, por ejemplo, con la representación diplomática.

Del mismo modo, resulta otro caso ilustrativo, el que se opera en el sistema totalitario, en el que la participación electoral, o lo que hace sus veces, suele acercarse al cien por cien y no puede decirse en absoluto que haya influencia popular en la vida política ni verdadera representación.³⁴⁰

Tampoco hay elección cuando el candidato es único, ni cuando son sucesivos (esto es: se vota a un segundo o tercero si el anterior o anteriores no han alcanzado los sufragios requeridos). Elegir, pues, significa optar, mediante votación entre varios candidatos simultáneos.

Aunque son conceptos distintos, han ido conectándose progresivamente en el Estado constitucional, y ha ocurrido de este modo, porque la participación aporta legitimidad al sistema político. Por eso, dicho Estado constitucional, que

³⁴⁰ José Antonio Crespo, señala que la elección permite, en primera instancia, poner en competencia a distintos aspirantes a diversos cargos de elección popular, lo que, por un lado, los incentiva a cumplir con el mandato de su electorado y a promover sus intereses generales, para así conservar su apoyo político. *Elecciones y democracia*. Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1995, p. 11.

nace siendo representativo por oposición a la democracia, ha llegado a ser democracia representativa.

No obstante y como ya lo hemos apuntado, prevalece la tendencia, en nuestro tiempo, a un alto grado de abstención en las elecciones (de no participación). Esto, tal vez tenga su origen en la existencia del consenso político y en la confianza en las instituciones, lo que a su vez repercutiría en la legitimidad del régimen, mientras que la participación masiva -entendemos- suele corresponderse con momentos de crisis en el que participa el cuerpo electoral. Estos argumentos alimentan la creencia de que en el hombre contemporáneo se está volviendo definitiva e irreversiblemente a su vida privada, dejando confiados los asuntos públicos -mientras marchen bien, al menos- a los profesionales de la política. Sin embargo, la apatía política puede derivarse también de un sentimiento (acertado o erróneo, esto es opinable) de ineficacia de los cauces de participación establecidos y de la impotencia para acceder a los verdaderos centros de decisión.

Comprendemos el significado político de las elecciones -tienen una función legitimadora para el ejercicio del poder- pero también son algo más que un simple procedimiento de designación de gobernantes. Aunque las elecciones democráticas deben cumplir algunas condiciones generales, la forma de organización, celebración y calificación de los comicios puede adoptar muy diversos formatos.³⁴¹ De hecho, puede encontrarse en el mundo democrático una gran variedad de fórmulas, modelos y esquemas legislativos y organizativos de elecciones. Es posible, por ejemplo, encontrar distintas estructuras en las autoridades electorales; en algunos casos, este órgano está formado por representantes de partidos, o por magistrados especiales o representantes ciudadanos, o es el Tribunal de Justicia el que directamente se encarga de la

³⁴¹ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1991, p. 13.

organización y calificación de los comicios. Lo importante, más allá de la forma específica de este organismo, es que se garantice su imparcialidad.³⁴²

En realidad la elección, por sí misma, no decide nada, sino que es un método de opción política para que, una vez llevado a efecto, se atienda esa situación económica y esas relaciones exteriores. Es un método, pero método político que, para ser democrático, requiere que esas elecciones sean libres, disputadas y periódicas. La libertad supone, que sean elecciones sin restricción alguna (acto libre de voluntad), por tanto, ni una sociedad, ni sus individuos, puede considerarse libres, si las libertades públicas no están garantizadas, en las leyes y en la práctica real de ejercer el sufragio.

De igual forma, podrán existir elecciones disputadas, lo que significa la existencia de pluralismo político y la posibilidad de alternativa en el ejercicio del poder o al menos de competición. Otra connotación consistirá en la periodicidad, sin perjuicio de que, por necesidades del juego institucional, puedan ser adelantadas al ser disuelto el Parlamento, como en el caso español, que cuenta con sistema diferente al régimen presidencial.

Existen diversos estudios sobre el comportamiento electoral en los diferentes países, prevaleciendo la tesis generalmente aceptada de que el elector no es racional dado que tanto el nivel de participación como el sentido del voto están influidos por numerosos factores. Estos temas son ampliamente abordados por *Norberto Bobbio*, quien entre otras cosas, ha señalado que el ciudadano persigue siempre su interés, lo mismo en el mercado económico que en el político.³⁴³

Los niveles y variables del comportamiento electoral, se dan por razones de sexo, edad, religión, raza, variaciones geográficas, clase social, entre otros. Sin embargo, puede decirse que los niveles más altos de participación suelen

³⁴² Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni, *Los sistemas electorales*, CAPEL, Costa Rica, 1988.

³⁴³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza Janés, Barcelona, 1985.

presentarse en situaciones económicas o políticas graves,³⁴⁴ mientras que una prolongada normalidad democrática puede ofrecer una menor participación electoral. Igualmente afecta la intensidad de la participación, factores como la tecnocracia, la burocracia y el elitismo de las organizaciones sociales y políticas (principalmente de los partidos) si distancian a la ciudadanía respecto de la política generando apatía.

El sistema electoral se puede definir como el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran elecciones, se asignan escaños al tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar. Todo sistema electoral se basa en una decisión geográfica -la distribución de escaños por unidades territoriales-, y en una decisión matemática -la fórmula de conversión de votos en escaños en cada una de esas circunscripciones-.³⁴⁵

Su importancia viene determinada por la influencia que puede ejercer sobre el comportamiento del electorado; en la representatividad de las cámaras; en la configuración del sistema de partidos; en la formación de un gobierno eficaz, e incluso, finalmente, en la legitimación del régimen democrático. De la anterior definición descriptiva, se pueden inferir sus elementos más importantes: derecho de sufragio, censo electoral, campaña electoral, forma de voto, circunscripción electoral, fórmula de escrutinio y los recursos.

Coincidimos con el Grupo Español de la Unión Interparlamentaria en que no hay opinión uniforme sobre la clasificación de los distintos sistemas electorales. Para los fines de este estudio se hace una distinción entre sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos. La elección entre un sistema u otro se

³⁴⁴ En la elección presidencial de 1994 en México, se registró amplia participación, al superar el 60% de participación, tal vez motivado por el asesinato del Candidato del PRI Luis Donaldo Colosio.

³⁴⁵ Calvo-Sotelo, Leopoldo, "La Administración electoral" en *Administraciones Públicas y Constitución*, Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978, MAP-INAP, Madrid, 1998, p. 670.

hace sobre la base de criterios que son propios de cada país y que buscan establecer un equilibrio entre dos consideraciones esenciales y conflictivas:

La elección debe hacer posible, por encima de todo, la designación de un gobierno sólido, responsable de dirigir la política nacional. En este caso, se da preferencia al sistema mayoritario. Como su nombre indica, está diseñado para establecer una fuerza política capaz de conducir el destino del Estado.

La elección debe, principalmente, garantizar la representación a nivel nacional de las fuerzas políticas del país para reproducir en el Parlamento una imagen tan fiel como sea posible, de su fuerza relativa. En este caso, se elige el sistema de representación proporcional.

A lo anterior debería añadirse una tercera consideración referente a la relación entre el elector y el elegido, a saber:

Debería haber un nexo razonable entre los electores y los elegidos a fin de evitar cualquier posible separación entre la clase política y el electorado. En este contexto, emitir un voto para una lista de partido, especialmente en grandes circunscripciones plurinominales, frente a candidatos individuales, puede tener efectos muy divergentes.³⁴⁶

Es posible intentar soslayar el dilema que plantean esas consideraciones, ideando acuerdos técnicos para mejorar una u otra fórmula, o incluso combinarlas para obtener beneficios de ambas. Así es como se crean los sistemas mixtos, basados en acuerdos cuya complejidad varía en proporción al nivel de perfección buscado por los constituyentes o los legisladores. El sistema mayoritario, en sus distintas manifestaciones, continúa aplicándose en la

³⁴⁶ Para efectos de la distribución de los 200 diputados federales por el principio de representación proporcional en México, se establecen cinco circunscripciones territoriales y en el caso de España, para la asignación de los 350 escaños del Congreso de los Diputados se fijan cincuenta circunscripciones.

mayoría de los países. Por su parte, el sistema de representación proporcional y los sistemas mixtos se han ido incrementando.³⁴⁷

No está empíricamente demostrado que con fórmulas de mayoría o proporcionales se consigan gobiernos estables; la sola evocación de la II República Española (sistema mayoritario) y de Alemania (sistema proporcional) basta para recelar de tan ligera generalización. Esta idea viene de la tesis sostenida por *Duverger*, en los años cincuenta, acerca de la reducción de partidos que provoca la fórmula de mayoría y la proliferación que produce la proporcionalidad. La doctrina posterior (*Sartori, Laveau, Rae, Nohlen*) ha matizado tan esquemática tesis. Estos efectos son producidos por un complejo de factores políticos y no de modo tan lineal y simple. En Alemania, con sistema proporcional, no hay más partidos que en la V República Francesa, con sistema mayoritario, y no parece haber tampoco menor estabilidad gubernamental.³⁴⁸

Hoy se piensa más bien, que todas las fórmulas electorales, sean de mayoría, proporcionales o mixtas, limitan el número de partidos privilegiando a los más grandes. En efecto, al no conceder escaños a los escasamente votados, se convierten en un filtro para la aparición de nuevos partidos y para la consolidación de los pequeños ya existentes.³⁴⁹ Más aún: la misma mecánica de la representación proporcional exige partidos organizados en todo el territorio nacional o fuertemente implantados en una región; y por el contrario, el sistema de mayoría, sobre todo en distritos uninominales, estimula la candidatura de personalidades locales y de grupos de escasa identidad nacional.

Luego de las elecciones federales de México, de julio de 2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el 12 de octubre de ese

³⁴⁷ Unión Interparlamentaria Grupo Español, *Sistemas Electorales*, estudio comparativo mundial, Cortes Generales, alcobendas, Madrid, 1992, p. 15.

³⁴⁸ *Ibidem*

³⁴⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Acuerdo mediante el cual cancela el registro al Partido Democracia Social y del Centro Democrático por no haber obtenido el 2% de la votación nacional en el año 2000 en México. Publicado en el Diario Reforma, México, D.F. 13 de octubre del 2000, p. 9A.

año, la cancelación del registro a los partidos Democracia Social y del Centro Democrático Nacional por no haber alcanzado el 2% de la votación nacional, de conformidad a lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.³⁵⁰

Por otra parte, si bien es cierto que con el escrutinio proporcional es más difícil obtener la mayoría absoluta por parte de un solo partido, este resultado tampoco es frecuente en el escrutinio mayoritario, excepto en países bipartidistas como en Estados Unidos de Norteamérica. Por otra parte, las coaliciones y los apoyos parlamentarios de un partido que no forma parte del Gobierno son inestables en unos países (el ya citado ejemplo italiano) y estables en otros (Alemania), independientemente de la fórmula electoral utilizada. Tampoco es correcto identificar la inestabilidad gubernamental con la de la clase política ni con la del régimen establecido.

Tanta o mayor influencia que la fórmula electoral, tiene a este respecto el tamaño de los distritos electorales. La fragmentación del sistema de partidos varía positivamente con la magnitud del distrito: a mayor magnitud, mayor fragmentación, y la inversa: esta relación es curvilínea; la fragmentación aumenta de forma decreciente. Y en cuanto a la justeza representativa, las circunscripciones plurinominales con voto limitado, consiguen del sistema de mayoría, unos efectos parecidos a los obtenidos por el sistema de representación proporcional (así ocurrió en la II República Española); en cambio, las circunscripciones reducidas con voto bloqueado y una barrera electoral bastante alta, pueden llevar al sistema proporcional a resultados muy similares a los del mayoritario (aun sin barrera electoral alta) tal y como viene sucediendo en muchas provincias españolas en las elecciones al Congreso de los Diputados.

³⁵⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, D.F., 2002, Edición del Instituto Federal Electoral, establece los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.

Pablo de Bufalá coincide con *W. Douglas Rae*, en que toda representación supone una cierta deformación, pues la práctica demuestra que según el número de representantes, varía el peso de la opinión. Así, añade, que en nuestros días se han producido leyes muy precisas para regular este problema demostrándose de forma irrefutable que todos los sistemas electorales contenían propiedades comunes, en especial en lo que se refiere a la formación de las mayorías parlamentarias. Coincidimos en que comparten la existencia de reglas comunes:

a) "Los sistemas electorales tienden a la sobrerrepresentación de escaños de los partidos que obtienen el mayor número de sufragios y la subrepresentación de los partidos que reciben el menor número de sufragios", y

b) "Los sistemas electorales disminuyen el fraccionamiento de los partidos representados en el Parlamento".³⁵¹

De igual forma, estamos de acuerdo con *Paloma Requejo*, en que las fórmulas proporcionales funcionan correctamente en circunscripciones grandes donde hay escaños suficientes (once o más) para que las distintas fuerzas alcancen alguna representación; cuando las circunscripciones son medianas (seis a diez) empiezan a aflorar los problemas al reducirse considerablemente el número de partidos con posibilidad de obtener escaño; y cuando son pequeñas (cinco o menos), como en el caso español, claramente se potencia el bipartidismo. Igualmente la existencia de una barrera electoral que exige un determinado número de votos en cada circunscripción para entrar en el reparto de escaños, es una cortapisa, que aunque compatible con la proporcionalidad del sistema que el artículo 68.3 de la Constitución Española consagra, merma su potencialidad en las pocas circunscripciones que disfrutan de un gran tamaño (Sentencia del Tribunal Constitucional 75/85 y la STC 225/98). De

³⁵¹, Ferrer-Vidal, Pablo de Bufalá, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, D.F., 1999, p. 24.

cualquier forma, el bajo porcentaje de votos exigido -tres por ciento- hace que el verdadero límite impuesto por el sistema electoral español sea el ya señalado del tamaño de la circunscripción.³⁵²

Compartimos pues la afirmación de que el sistema electoral elegido condiciona en gran medida la existencia de un mayor o menor número de grupos minoritarios. En un plano teórico el sistema mayoritario fomenta la aparición de una única minoría, mientras que el proporcional incrementa la presencia de distintas fuerzas minoritarias. Sin embargo, en la práctica, no se suelen reproducir los distintos sistemas en toda su pureza, por lo que en muchas ocasiones no es raro encontrar ciertos elementos que reducen de manera considerable el pluralismo que inicialmente la existencia de una fórmula proporcional hacía perseguir.³⁵³

Digamos para finalizar, que las fórmulas de proporción -al obligar a la negociación y al compromiso-, evitan mejor que las de mayoría la excesiva polarización de las fuerzas políticas y la estrategia de frentes o de bloques. Con ello puede disminuir la virulencia de los conflictos y evitarse el cambio brusco en la composición de los Gobiernos, mientras que las fórmulas de mayoría pueden magnificar pequeños cambios del electorado, aunque facilitando alternancias más nítidas en el poder, lo que también es democráticamente saludable.

En México, existe un sistema mixto, con predominante mayoritario, ya que en la legislación federal y en la mayoría de la normativa electoral de los estados de la República, la asignación de los espacios de representación

³⁵² Requejo, Paloma, *op. cit.*, p. 39.

³⁵³ Sobre temas relativos al sistema electoral, la bibliografía es amplia: Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, CEC., Madrid, 1981; Lijphart, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC., Madrid, 1995; Rose, R., "En torno a las opciones en los sistemas electorales: alternativas políticas y técnicas", *Revista de Estudios Políticos*, nº. 34, 1983, pp. 34 y ss.; Rae, D., *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977 y Vallés Casadevall, J.M. y Bosch Guardella, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Barcelona, 1997.

popular en los poderes legislativos lo es en proporción de 60% por mayoría y el 40% de representación proporcional.³⁵⁴

Sin embargo, los cambios producidos en la estructura de la representación política han sido básicamente ocasionados por la ampliación del número de electores a que ha dado lugar en nuestros días la universalización del sufragio, generalizándose la sustitución del sistema electoral mayoritario por el sistema proporcional. Con la sustitución probablemente no se ha pretendido otra cosa que hacer más auténtica la representación política a fin de expresar mejor la creciente diversidad que ahora ha pasado a ofrecer el electorado. Sin embargo, desde la perspectiva que aquí nos importa, lo cierto es que la opción por el sistema proporcional ha supuesto, a su vez, la introducción del sistema de listas, y que éstas, han acabado implicando para el modelo español, la mayor preponderancia de los partidos políticos, con ofertas electorales que han dejado de tener nombres.³⁵⁵

Juan J. Linz, hace una exposición completa sobre los efectos negativos que habría tenido para la transición política española "el resultado de la primera elección presidencial". En su opinión, "no hay duda alguna de que ese sistema presidencial o semipresidencial hubiera hecho la transición española a la democracia mucho más difícil y aun arriesgada y, ciertamente, no hubiera creado el consenso sobre las instituciones de la nueva democracia española lograda por la Constitución de 1978".³⁵⁶

A. La integración de la representación en el sistema español y en el Poder Legislativo mexicano

³⁵⁴ Woldenberg, José, *Balance y reforma de la legislación electoral en las elecciones de 1991*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Porrúa, Grupo Editorial, México, D.F., 1992.

³⁵⁵ Garrorena Morales, Ángel, *Representación Política y Constitución democrática*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991, pág. 66,

³⁵⁶ Alcántara Sáez, "Gobernabilidad, crisis y cambio *op. cit.*", p. 102.

Debemos partir de la premisa, de que sin partidos no es posible la democracia, y que sin ésta, no es pensable en nuestro tiempo, una vida política razonable. La existencia de los partidos políticos y del diálogo entre ellos, es necesario aunque insuficiente para profundizar en la idea democrática, sin embargo, son útiles para la integración de la representación nacional.³⁵⁷

En nuestros días, afirma *Gregorio Robles*, el diálogo político queda restringido entre partidos, en el supuesto de que exista tal diálogo y no se caiga en la táctica del "rodillo". Este autor, sostiene que esta polarización en torno a los grupos políticos de prácticamente todo el acontecer de la vida pública, trae consigo consecuencias diversas sin que aquí podamos analizar con un mínimo detalle, sino sólo enumerar algunas de ellas: la profesionalización de la política y la consiguiente aparición de la clase política como clase detentadora de los mecanismos del poder y del "capital político"; el vaciamiento de la función parlamentaria a su reducción de "caja de resonancia", y por tanto el rebajamiento del diálogo político al argumento de la mayoría de votos, ya existente de antemano; la burocratización interna de los partidos y la consiguiente sumisión de afiliados y simpatizantes; la penetración por medio de los mecanismos del subsistema político en áreas de los otros subsistemas, tales como economía (empresas públicas), educación (monopolio ideológico, creación de universidades *ad hoc*), cultura (financiación de los intelectuales afines), etc.³⁵⁸

Si bien es verdad, que entre la representación decimonónica y la actual media un abismo, porque el ir desde el sufragio censitario al universal es un verdadero logro de la democracia, también es cierto que desde el mismo momento en que se concedió el acceso del pueblo al poder, abundaron las estrategias técnico-jurídicas para restarle valor decisorio. Así, aparecieron las

³⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 41 establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes base. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

³⁵⁸ Robles, Gregorio, *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1997, p. 142.

irregularidades en el censo electoral y la confección discrecional de los distritos electorales, entre otras muchas prácticas antidemocráticas, por lo que no podemos afirmar, (a pesar de las cuantiosas inversiones en los sistemas electorales en casi todos los países) que dichas prácticas hayan cesado del todo en nuestros días y en todo caso se habrían refinado.³⁵⁹

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su libro primero, todo lo relativo a la participación de los ciudadanos en las elecciones, sus derechos y obligaciones, los requisitos de elegibilidad y los sistemas electorales aplicables, así como la forma de integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y las formulas para la asignación de los escaños.³⁶⁰

El Poder Legislativo Mexicano se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

La primera se integra por 128 senadores electos cada seis años, 3 por cada una de las 32 entidades federativas de los cuales 2 resultan del partido que haya obtenido la mayoría simple de los votos y el tercero corresponderá al partido político que haya quedado en segundo lugar en la votación; otros 32 senadores se eligen mediante votación nacional emitida y se distribuyen en forma proporcional a la votación obtenida por cada partido político.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados federales, 300 electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales por mayoría simple y 200 legisladores son electos mediante el sistema de representación

³⁵⁹ Lara Sáenz, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, número 3, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. México, D.F., 1992.

³⁶⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Tercer Edición del Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2002.

proporcional en cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.³⁶¹

El Poder Legislativo actual parece reflejar más fielmente la opinión del pueblo que los del siglo pasado o los de hace tan sólo unas décadas. Justamente ahora –cuando el pueblo está mejor representado en estas instituciones–, sus integrantes luchan para ser el órgano decisivo del sistema político, ya que el centro de las decisiones aún se encuentra en el Poder Ejecutivo Federal y a veces, en los medios de comunicación mexicanos influenciados por diversos grupos de interés.

La función mediadora entre el electorado y el poder que desempeñaron otrora el Congreso o los legisladores, es hoy cumplida en parte por los partidos políticos y por una serie de organismos llamados “no gubernamentales”. Aunque los partidos en general ocupan buena parte de su tiempo desprestigiando al adversario para luego acordar la formación de alianzas legislativas para oponerse al gobierno, lo cierto es que su en el sistema de representación ha terminado transformando su funcionamiento.

La representación produce un distanciamiento entre la titularidad de la soberanía y su ejercicio por parte de los representantes, los cuales, de hecho, la ejercen movidos por los partidos. A su vez, este distanciamiento del pueblo respecto de los asuntos públicos sigue haciendo necesarias la representación y los partidos para que alguien se ocupe de ellos.

Lo anterior evidencia la distancia entre la representación y la democracia en su sentido originario. Pero también es cierto que la evolución de este régimen, sobre todo desde la conquista del sufragio universal, ha hecho que, históricamente se haya alcanzado una mayor influencia popular en el poder. Igualmente, la representación aporta al poder mayor legitimidad y

³⁶¹ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Los artículos 52,54 y 56 establecen la forma de integración de las cámaras de diputados y de senadores.

responsabilidad. En conclusión, hoy por hoy puede hablarse de una *democracia representativa*, aun con todas sus limitaciones.

Sin mayores profundidades sobre las diferentes teorías de la representación, nos limitaremos a decir que por ahora, al no haber otra opción mejor, (que la que otorga el sufragio universal), la representación constituye un buen mecanismo para solucionar las dificultades de la convivencia política. *Ángel Sánchez Navarro*, afirma que en un plano teórico, la imposibilidad de una absoluta identidad entre gobernantes y gobernados (democracia directa) desemboca en la articulación de un sistema político en que los gobernantes son los elegidos de los gobernados (democracia representativa).³⁶²

En los múltiples afanes por debilitar o limitar el poder de las instituciones representativas, se encuentran las formas de participación popular directas, que no solo persiguen dar satisfacción a las aspiraciones democráticas, sino que se inscriben en un movimiento de reacción frente al parlamentarismo, pretendiendo limitarlo. Así, por un lado, se dota al Ejecutivo de poderes independientes y por el otro, se confieren a los ciudadanos facultades de participación directa en la potestad legislativa, mediante el referéndum o la iniciativa popular, aún cuando en México no se han implementado.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional Español, la relación de representación se articula de modo tal, que ésta resulta ser una vía para que el derecho a la participación adquiera efectividad y por lo tanto, los ciudadanos (los sujetos del derecho a la participación) sean sujetos representados.

La representación es una relación entre representado y representantes que son sujetos individuales. Por ello, y en el supuesto teórico de existir la revocación en el ordenamiento español, ésta sólo podría llevarse a cabo por los representados, es decir, por los electores. Los partidos no son sujetos de la

³⁶² Sánchez Navarro, Ángel J., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 16,

relación, ni como representados ni como representantes y no les cabe, por lo tanto, ninguna acción contra el parlamentario, titular individual del cargo público, en ningún supuesto, porque tampoco se da en ellos la condición de poderes públicos (SSTC 5/1983 y 10/1983), sostiene *Portero Molina*.³⁶³

Debemos entender, pues, que la apropiación de la soberanía popular por parte de los parlamentarios en lo individual es indebida y, que como sostiene *Torres del Moral*,³⁶⁴ el antipartidismo y el antiparlamentarismo se unen al autoritarismo y al conservadurismo como rasgos que han caracterizado la utilización política de la participación directa durante dos siglos.

Por eso, en una notable inversión de posiciones, ciertos sectores conservadores han criticado a los Congresos o Parlamentos mostrando sus preferencias por las instituciones de participación directa y, viceversa: la izquierda europea se alineó con la democracia representativa parlamentaria e identificó la participación directa con los fascismos. *N. Bobbio*, señala que aún no siendo el Estado representativo el alfa y la omega de la sabiduría política, es el mejor régimen conocido hasta ahora, y si no es aún mejor, se debe precisamente a que no es lo bastante representativo.³⁶⁵

Con la generalización del sufragio y el protagonismo de los partidos, las instituciones de democracia directa adquieren una significación diferente de la mera crítica radical del régimen representativo. Con ciertas condiciones, las instituciones de la democracia directa pueden ser funcionales para el Estado constitucional, en el que el referéndum popular es crecientemente utilizado para la adopción de decisiones sobre soberanía territorial o sobre textos legislativos que precisan un especial consenso. Igualmente el referéndum ha demostrado ser un buen procedimiento (aunque excepcional) para corregir disfuncionalidades parlamentarias.

³⁶³ Portero Molina, José Antonio, "Elecciones, Partidos y Representación Política", en *Derecho de Partidos*, Coordinador José Juan González Encinar, Espasa-Universidad, Madrid, 1992, p. 141.

³⁶⁴ Torres del Moral, Antonio, *op. cit.*, p. 355.

³⁶⁵ Bobbio, N., *¿Qué es socialismo?*, Edición cast., Barcelona, 1977.

Otra institución propia de la democracia directa es la "consulta popular". En México es muy socorrida, y fundamentalmente, se desarrolla mediante foros públicos, abiertos a todos los interesados en los temas que corresponda. No se registra hasta ahora experiencia exitosa de referéndum o de iniciativa popular, por no estar contemplados en la Constitución, tan sólo en algunas entidades federativas se introdujo la figura, sin mayor éxito para el avance democrático. De cualquier forma, siguiendo a *Kelsen*, aunque la democracia parlamentaria sea la única posible y de mayor nivel técnico, hay que reclamar dentro de ella, mayores dosis de referendo y de iniciativa popular.³⁶⁶ Esto en México, sigue siendo una asignatura pendiente.

Por otro lado, es generalizado el pensamiento de que la democracia directa es inviable en el estado moderno, arguyendo irónicamente la imposibilidad de que millones de ciudadanos se reúnan en la plaza pública para tomar decisiones. Ello puede darse en reuniones abiertas con participación directa en municipios pequeños; pero también puede darse en ámbitos más amplios. Con la ayuda de la cibernética y la informática, podrían celebrarse referéndums con la frecuencia que se quiera. Cuestión distinta, es si ello resulta aconsejable; pero es absolutamente factible.

En el sistema jurídico mexicano ha existido y se han propuesto varios referéndums; *Fray Servando Teresa de Mier* propuso a la asamblea constituyente de 1824 que, a imitación de Estados Unidos de América, la constitución elaborada por dicha asamblea se sometiera a la aprobación de la ciudadanía; lo mismo propuso *Don Ignacio Ramírez* al constituyente de 1854-1857; sin embargo, no prosperaron las mociones de ambos casos. Se trataba de un referéndum de ratificación o sanción. Igualmente el Presidente Juárez, mediante convocatoria del 14 de agosto de 1867, intentó recurrir al referéndum consultivo; buscaba que el electorado le autorizara para modificar la constitución de 1857, sin cubrir los requisitos que exigía el artículo 127. Se

³⁶⁶ Kelsen, H., "*Esencia y valor de la democracia*, *op.cit.*

opusieron a ese proceder y a esa forma de consulta, algunos gobernadores y parte del electorado.³⁶⁷

En 1977, en lo que atañe al Distrito Federal, se previó que ciertos ordenamientos legales y reglamentos pudieran someterse a referéndum; esto nunca se llevó a la práctica. Muy recientemente se ha vuelto a hablar de su implantación en el nivel federal. En algunos estados de la República ha existido como algo propio del proceso legislativo.³⁶⁸

Hoy se demanda la existencia de gobiernos que funcionen, que proporcionen las garantías mínimas de seguridad, estabilidad y legalidad. Los partidos políticos con facilidad se convierten en generadores de una clase política que en muchos casos ignora las demandas sociales, convirtiéndose en oligarquías.

Lo anterior genera el alejamiento del pueblo del poder político, provocando una situación de indiferencia y desánimo por la cosa pública.³⁶⁹

Se abre una brecha que genera el descontento en contra de las instituciones como salida a los problemas de la sociedad, creando frustración y encono. Conforme la gente observa a una oligarquía que despilfarra sus votos, recursos y oportunidades en aras del protagonismo y de nichos de poder, resurge la añoranza de caudillos y dictadores populistas, tan nocivos y trágicos para la democracia.

De igual manera debemos matizar que, armonizar los reclamos de la mayoría y las necesidades del Estado, no es tarea sencilla. Requerirá de

³⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, D.F., 1981.

³⁶⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México D.F., 2001 p. 89.

³⁶⁹ Diario El Universal, editorial, página 2B del 15 de noviembre del 2004. México, D. F. Los escándalos políticos registrados en México, en los últimos años han dañado seriamente la imagen pública de los partidos políticos y de sus dirigentes, los casos de "Amigos de Fox", el "PEMEX gate", los "Videoescándalos" de René Bejarano y del "Niño Verde" han ocupado la atención de la opinión pública nacional desde el año 2000 a la fecha.

políticos profesionales comprometidos, capaces de asumir responsabilidades con la sociedad, actuando al margen de intereses de grupo o de partido, atendiendo a una sociedad exigente y conocedora de sus derechos, quien también deberá desprenderse de sentimientos paternalistas que aún prevalecen en algunas de nuestras sociedades iberoamericanas.

Sintetizando este apartado, debemos sembrar la confianza en la madurez del electorado y en los sistemas de representación como parte esencial de la democracia. La alternancia en el poder no garantiza por sí sola que alcancemos la verdadera integración de un Estado representativo, que logre el equilibrio entre los deseos de la mayoría, las necesidades del Gobierno y los derechos de los individuos. Sin embargo, dicha alternancia es percibida como un elemento fundamental para la estabilidad de una región o país. Es necesario pues, un verdadero pacto social para alcanzar el acuerdo en lo fundamental y establecer claramente unas reglas del juego aceptadas con el mayor consenso posible, ya que es casi imposible obtenerlas por unanimidad.

B. Integración de la Cámara de Diputados en México

Uno de los objetivos del presente trabajo de investigación, es demostrar cómo es factible contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo en México, (básicamente de la Cámara de Diputados), partiendo de la forma de la elección de sus miembros.

Actualmente en vigor, el Artículo 52 Constitucional, establece que "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio

de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".³⁷⁰

Para aclarar los términos del procedimiento a seguir, el Artículo 53 del mismo ordenamiento supremo, establece que "La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso, la representación de un Estado pueda ser menor a dos Diputados de mayoría. Para la elección de los 200 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones".

De lo anterior se desprende lo ampliamente detallado que es nuestro ordenamiento constitucional. A nuestro juicio, no es necesario que así sea. En la medida en que el sistema democrático nacional se consolide toda esta regulación debería formar parte de la legislación secundaria.³⁷¹

Nos parece que hay una excesiva reglamentación y que es ocioso el precepto constitucional en su artículo 54, al establecer que "La elección de los 200 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley":

"Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a

³⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo de 1999.

³⁷¹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Mc Graw Hill, México, D.F., 1997.

Diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;

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

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

Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán

a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos".

Con las transcripciones precedentes del derecho constitucional vigente en materia electoral, se comprueba que ante la falta de credibilidad en los procesos electorales y en la desconfianza en los mecanismos de asignación de los cargos de representación popular, se ha caído en este tipo de excesos del constituyente permanente, por lo que se hace necesario sistematizar y hacer más claros los ordenamientos en la materia.³⁷²

Si partimos del supuesto de que hoy los partidos políticos y por lo tanto la Cámara de Diputados en México, atraviesan por una etapa de señalado desgaste (no sólo entre la opinión pública, sino a la vista de los otros poderes) sería oportuno considerar los siguientes aspectos:

a) El número de sus integrantes sigue pareciendo excesivo, costoso y en ocasiones poco operativo para desarrollar con celeridad y profundidad sus tareas. Su estructura interna está burocratizada y salvo excepciones, el personal no es el idóneo, ya que no cuenta con un esquema de servicio civil de carrera.

b) Para los partidos políticos y sobre todo para los candidatos a una diputación por el principio de mayoría, les resulta altamente costoso, no solo el procedimiento interno de postulación, sino la campaña política.

c) El período electoral (proceso interno, registro, campaña y elección se realizan en seis meses), es demasiado complejo y extenso.

³⁷² Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral, doctrina, guía de consulta y compilación de la nueva legislación*. Porrúa, México, D.F., 1997.

Podríamos continuar con una larga lista de inconvenientes más, pero preferimos apuntar las eventuales ventajas que traería al sistema político mexicano en su conjunto, la modificación del sistema mixto de representación para la integración de la Cámara de Diputados y adoptar exclusivamente el sistema de representación proporcional.³⁷³

1.- La Constitución se limitaría a establecer el principio democrático para su configuración, garantizando el ejercicio libre del voto ciudadano y el número de sus integrantes que sería como mínimo de 300 y un máximo de 450. Para conocer la fórmula y el procedimiento para su integración, la Constitución remitiría al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.- Los partidos políticos se fortalecerían, al ser parte central de la acción política; podrían prescindir de la necesidad de improvisar o postular candidatos que jamás pertenecieron a sus filas pero con gran poder económico. Es decir, se acabaría con la tendencia actual según la cual, solo pueden acceder a la representación los ciudadanos aquellas personas que cuenta con recursos económicos suficientes, en un país en el que grandes colectivos carecen de los elementos indispensables para subsistir.

3.- En cierta medida, aumentaría el grado de autonomía de los legisladores con respecto a los grupos de interés que los apoyan. Es decir, que no le deberían a personas determinadas su escaño, sino al trabajo de partido, a su desempeño profesional y a su capacidad de debate y lealtad para con sus electores.

4.- Sería necesario, igualmente, modificar la Constitución para permitir la reelección de los legisladores, ya que por ahora el artículo 58 establece que los

³⁷³ Pablo Ferrer-Vidal de Bufalá señala que sobre las formas de escrutinio utilizadas por los regímenes parlamentarios modernos, existe un primer problema debido a la extrema diversidad dentro de la materia. Después de seleccionar y analizar a 20 países encontramos tres grandes tipos de escrutinio: los escrutinios proporcionales, utilizados en la actualidad por 13 países; los escrutinios de tipo mayoritario, empleados por 5; y finalmente, sólo 2 países que regulan el tercer tipo de escrutinio, llamado escrutinio preferencial. *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, D.F., 1999, p. 22,

senadores y los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esto representa un retroceso en el trabajo parlamentario, ya que, virtualmente, cada nueva legislatura implica un Congreso totalmente nuevo perdiendo las ventajas que conlleva la continuidad.

5.- Los legisladores, al esperar su reelección, se esmerarían en mantener su contacto o arraigo con sus electores y con su partido y, no solamente se preocuparían por sus relaciones con la cúpula o grupo de interés que les llevó a ocupar el escaño. Generalmente, en el sistema político mexicano, los Ejecutivos de los Estados y el propio Presidente de la República de turno, son quienes influyen para definir las candidaturas, con la posterior circunstancia de que será a ellos a quienes respondan los legisladores federales.

Los aspectos que hemos descrito, constituyen apenas una parte de las asignaturas pendientes en México en materia de reforma política y electoral, ya que el estado mexicano también adolece de una modificación integral de sus estructuras, por lo que se hace necesario un acuerdo político fundamental, donde la iniciativa ya no parta del Ejecutivo, sino del propio Poder Legislativo, ya que deberá de constituirse en la caja de resonancia de los asuntos más relevantes de la vida política del país.³⁷⁴

La tarea no resulta fácil, el Ejecutivo encuentra en la Cámara de Diputados un contrapeso a su acción: un nombramiento o un ascenso puede ser obstaculizado por la Cámara: un servidor público que dependa de él puede ser enjuiciado y destituido; cuando menos en teoría y con efectos meramente políticos, mas no jurídicos, su actuación puede ser objeto de censura; asimismo, un informe anual es susceptible de ser criticado y objetado.

³⁷⁴ Escobedo Delgado, Juan Francisco, *Resonancias del México autoritario*, Universidad Iberoamericana, México, D.F., 2000; Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México, retos, peculiaridades y comparaciones*, CIDE-OCEANO, México, D.F., 1999 y Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo*. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, D.F. 1998, abordan parte de los temas que a manera de propuesta hemos apuntado.

La rama judicial, mediante el amparo, frena también su acción; y mediante la investigación a que alude el artículo 97, puede emitir una censura implícita a su actuación.³⁷⁵

Con partidos muy disciplinados en torno a un equipo dirigente y a un líder, las tareas legislativas lo son también, de manera no tan indirecta, una especie de responsabilidad política para el Poder Ejecutivo en el sistema mexicano. En virtud de esa legitimidad no se contradice el principio democrático cuando el Ejecutivo participa en la función normativa en un plano de relativa igualdad con el Congreso. No obstante, sus decretos casi había monopolizado la iniciativa legislativa. De cualquier forma, el Congreso sigue mostrando en esta función cierta superioridad formal, que se cifra en el control de los decretos, al limitarlos a determinadas materias. Sin embargo, la existencia de una mayoría de legisladores disciplinada le aseguraría al Gobierno el resultado favorable de esos controles.

La división de poderes es, por tanto, la forma de equilibrio de un Estado, donde se impide a cualquiera de ellos ser dominante sobre los demás. Dicha división permite conformar gobiernos moderados en bien de la ciudadanía, lo cual, es fundamental tanto en las democracias pluripartidistas, en las monarquías limitadas como en los regímenes parlamentarios y presidenciales.

376

Guardando las debidas proporciones, ahora analizamos, a manera de ejemplo, el sistema español. Para obtener una visión mucho más real del funcionamiento del sistema parlamentario sustituiremos el término Gobierno por el de partido o coalición de la Mayoría.

Dice el distinguido constitucionalista *García Pelayo*, que lo que actualmente se presenta, es un circuito entre los criterios del partido

³⁷⁵ Arteaga Nava, Elisur. *op. cit.*, p.34.

³⁷⁶ De la Hidalga, Luis, *El Equilibrio del Poder en México*, UNAM, México, D.F., 1988, p. 23.

mayoritario y las exigencias de la acción estatal al igual que entre la participación de aquél en las decisiones del Gobierno y su conversión en agente de apoyo de la política gubernamental, una vez que las decisiones han sido tomadas. Porque eso sí, en la imbricación Estado-partidos, también éstos resultan transformados.³⁷⁷

A esa función directiva del Gobierno y del partido mayoritario, responden los partidos minoritarios: en el Estado de partidos, su función de control queda transformada en una función genérica de oposición.

Creemos que fortalecer al Gobierno y a la Administración no equivale necesariamente a debilitar al Parlamento o al Congreso. El Estado social y democrático de Derecho aspira a un Gobierno fuerte y a una Administración con medios para ser eficaz en su respuesta a las organizaciones de intereses en medio de una sociedad cada vez más amplia, y, al mismo tiempo, aspira tener un Congreso que controle y legitime la política gubernamental; que apruebe las leyes necesarias para ello con la participación crítica de la Oposición y con un procedimiento deliberante y público; que sea receptivo y creador, a un tiempo, de la opinión pública.

Compartimos la idea de que la independencia de los miembros del Parlamento emana del reclutamiento y del estatuto de los mismos. Originalmente los Parlamentos no se han creado sólo para ser el contrapeso de los gobiernos, sino también para representar a los ciudadanos. Constituyen un órgano sustancial de equilibrio entre los poderes; también son medio esencial en materia de representación en la modalidad específica del régimen parlamentario, mientras que los regímenes presidenciales o semipresidenciales no son más que una de las expresiones de ésta.³⁷⁸

³⁷⁷ García Pelayo, M., "El estado de partidos", pág. 114 y sig. ,Madrid, 1986

³⁷⁸ Pablo de Bufalá op. cit. página 4

3.- Partidos políticos, sociedad civil y Parlamento en el sistema comparado España-México

Con la mera finalidad de introducir éste apartado de nuestro estudio, haremos referencia a la importancia de la constitucionalización de los partidos políticos en España y en México. La irrupción de los partidos en la vida del Estado –sobre todo de los partidos de masas en las democracias contemporáneas- ha supuesto una transformación de dimensiones extraordinarias en el funcionamiento real de las instituciones, en la estructura del Estado e, incluso, en el sistema de legitimidad.

Desde el mismo momento de la formulación clásica de la teoría liberal de la representación, se empieza ya a hablar de su crisis y de la crisis del mandato representativo; de igual modo, desde el mismo momento de la consolidación de la forma de gobierno parlamentario, se viene hablando de forma recurrente de la crisis del parlamentarismo. Uno no debe eludir la sospecha, de que crisis tan longevas, tan plagadas de denuncias como de ayunas alternativas, acaso encierran más que una verdadera crisis, la aparición de problemas sucesivos en el desenvolvimiento del hecho representativo y del gobierno parlamentario.³⁷⁹

En el caso mexicano, el artículo 41 de la Constitución, señala que los partidos políticos tienen como fin hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Igualmente señala que los partidos políticos deben promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la representación nacional. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, por lo que su constitucionalización les permite insertarse plenamente en la vida democrática del país.³⁸⁰

³⁷⁹ Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema Electoral, Partidos políticos y parlamento*. Ed. Colex, Madrid, España, 2003. pp. 37- 38.

³⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, segundo párrafo de la fracción I.

Se atribuye a KELSEN³⁸¹ la autoría una teoría jurídico-política del Estado de nuestros días, producto de la evolución democrática del mismo, cuyo pensamiento se puede desglosar en los siguientes puntos fundamentales:

La evolución democrática, producto de la aceptación del sufragio universal y la afirmación de la soberanía popular, incita a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos y con ello, despierta originariamente las fuerzas sociales que con alguna razón pueden designarse con el nombre de "pueblo".

Los partidos políticos en la Constitución Española de 1978 están sujetos a límites y controles específicos; límites y controles que carecerían de sentido en organizaciones que sean simple manifestación de la libertad de asociación. Es decir, un partido político es una asociación, y su constitución y desenvolvimiento son, en principio, manifestaciones del derecho a la libertad de asociación pero, precisamente por su peculiar situación en la estructura del Estado, están sometidos a contrapartidas: a un régimen jurídico más exigente, que les impone las siguientes obligaciones:

Un expreso respeto a la Constitución y a la ley; que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos y que sus finanzas, procedentes fundamentalmente de subvenciones públicas, sean susceptibles de control público por el Tribunal de Cuentas. Este esquema que presentan Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor resulta ilustrativo para el objeto de nuestro estudio.³⁸²

Una vez que ha quedado establecido el marco constitucional que da vida a los partidos políticos, cabe hacer referencia a las leyes secundarias, es decir, las que desarrollan el mandato constitucional que en el caso de España es el

³⁸¹ *Teoría general del Estado*. Comares. Granada, España, 2002.

³⁸² *Ob. cit.*, p. 44 y 45.

artículo 6 (derecho de asociación). Con base en dicho artículo, en España se ha elaborado una nueva Ley de Partidos Políticos, de la cual carecemos en México y que debería resolver gran parte de los problemas teóricos y prácticos que se plantean en las democracias basadas en el pluralismo político y en la libre competencia entre partidos.

El artículo 6 de la Constitución referida, distingue ambos planos: la estructura interna y el funcionamiento, que deberán ser democráticos, y las actividades que, aunque inspiradas en el principio de libertad, deberán ser respetuosos con la Constitución y la ley.

De lo antes expuesto, se deduce que ambas constituciones establecen el mandato representativo, es decir, la titularidad del mandato al diputado, que representa a toda la nación, y excluyen expresamente el mandato del partido, quedando en libertad de pertenecer al grupo parlamentario que libremente decidan constituir en el seno del Parlamento.

A. Cambios en la organización y estructura de los partidos

La crisis que afecta a los partidos políticos, obviamente, no tiene un carácter general, omnicompreensivo; los partidos la sufren con más intensidad en relación directa a su importancia tradicional y a su peso específico en el conjunto de la sociedad política donde están insertos.

En este sentido es necesario precisar que nos referiremos sobre todo a las crisis que afectan a los partidos con significación parlamentaria, hayan tenido o no, experiencia gubernamental. Las formaciones extraparlamentarias, así como los grupos alternativos *límite* y las organizaciones *anti-sistema* (no terroristas), merecen ser considerados- por sus características específicas y no

en todos los casos-, como potenciales alternativas a la crisis de participación-representación del sistema político.³⁸³

Por lo tanto, coincidimos con *González Hernández* en que podemos centrar estas reflexiones sobre tres puntos, referentes básicamente a:

-La naturaleza jurídica de los partidos políticos, que exige considerar el tratamiento constitucional y jurisprudencial que los identifica, así como el régimen legal del que disponen en cada ordenamiento en lo que se refiere a las normas que regulan su existencia legal y financiación.

-La crisis de la función deliberativa del Parlamento, que sufre un evidente menoscabo por la tendencia de los grupos mayoritarios a negociar al margen de los procedimientos, trasladando posteriormente los acuerdos para su ratificación al órgano soberano; lo que se percibe como consenso excesivo y ausencia de deliberación multilateral suficiente.

-Los cambios de las funciones que cumplen los partidos políticos en el seno de los sistemas democráticos y que, formalmente, parecen ajustarse al cumplimiento de papeles muy determinados, unos de carácter social (socialización política, organización y movilización de la opinión pública, representación y articulación de intereses y legitimación del sistema político), y otros de carácter institucional (reclutamiento y selección de elites, organización de elecciones, organización y funcionamiento del Parlamento y del Gobierno.

Estamos de acuerdo con *D. Pablo Lucas Verdú*, cuando afirma que la estructura y funcionamiento interno de los partidos, sindicatos y organizaciones empresariales deberán ser democráticas y que las relaciones interpartidarias también han de ser democráticas, pues si así no fuera, el tejido se quebraría

³⁸³ González Hernández, Juan Carlos, "Transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos políticos", *Revista Sistema*, 138/1997, pág. 44, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

favoreciendo a los partidos más grandes o a un partido omnipotente como es el caso del PRI mexicano.³⁸⁴

Ahora bien, estas funciones, que nunca han sido monopolio de los partidos, y que en mayor o menor medida se compartían con otros agentes sociales, han variado considerablemente en sus manifestaciones materiales, aunque conserven su apariencia procedimental.

Claro está que estas cuestiones no son nuevas. A mediados de la década de los sesenta *Kirchheimer* matiza la teoría clásica de *Duverger* sobre la configuración funcional de los partidos de masas, al referirse a las tendencias integradoras de las grandes organizaciones políticas que, sin renunciar a su identidad ideológica y programática frente a las demás, pretendían una oferta política más abierta y susceptible de ser aceptada por un número mayor y más heterogéneo de ciudadanos.

Para referirnos a las condiciones actuales por las que atraviesa el Partido Revolucionario Institucional en México, baste señalar nuestra plena coincidencia con lo que ha señalado *Kirchheimer* cuando afirma que la reconversión de los partidos clásicos en partidos escoba (catch-all parties o los postmodernos cartel parties) venía determinada por las siguientes características: desideologización; aproximación y permeabilidad del partido respecto de los grupos de presión e interés (lo que va unido a una relativa desvinculación de las organizaciones históricas afines al partido, como sindicatos y grupos confesionales); transferencia de la influencia política de los militantes al poder de organización de los líderes, unido al alejamiento de las bases; ampliación de las fuentes de financiación, manteniendo el simbolismo de las cuotas, pero recurriendo cada vez más a fuentes de carácter privado o a las derivadas de las aportaciones públicas; y, por último, debilitamiento de las relaciones entre el partido y su

³⁸⁴ Lucas Verdú Pablo, *Teoría General de las Relaciones Constitucionales*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 89.

electorado, lo que traduce el principio de la implantación social del partido en la capacidad de alcance electoral de sus ofertas.³⁸⁵

Ya en 1995, *Panebianco* se refiere a la crisis de los partidos apreciando cómo ésta, coincide con el auge de los síntomas definidos como ingobernabilidad y crisis de legitimidad. Curiosamente, la crisis del sistema democrático de partidos descrita en estos términos coincide con la crisis de expansión, en apariencia sumamente exitosa, de los partidos profesionales electorales de mayorías, con independencia de los períodos gubernamentales que alcance a cubrir, lo que a juicio de este autor, vienen a demostrar el carácter tanto estructural como funcional de la crisis que los afecta.³⁸⁶

A efectos sencillamente informativos, referiremos el caso mexicano del Partido Revolucionario Institucional, que por primera vez en su historia perdió la elección presidencial del año 2000 frente a la Alianza por el Cambio, integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista, lo que pronosticó, entonces su desaparición; sin embargo, en las elecciones intermedias del 2003 recuperó la mayoría de los escaños de la Cámara de Diputados.

Otro obstáculo que enfrentó ese partido, con relativo éxito, fueron sus elecciones internas. En febrero de 2002, fue elegida la dirigencia nacional, lo que no asegura en forma automática su cohesión interna ni su triunfo en las elecciones generales del 2006 pero demostró un amplio grado de organización interna. "La obsesión por las consultas al conjunto de la población para seleccionar la dirigencia no es sino una cortina de humo que trata de esconder las disensiones que existían dentro del partido y el rechazo (como se puso de manifiesto en la XVIII Asamblea Nacional del 17-20/XI/2001) a discutir su remodelación ideológica y programática."³⁸⁷

³⁸⁵ Kirchheimer, Otto, "The transformation of Western European Party Systems", Political Parties and Political Development, Palombara & Weiner (eds.), Princeton, 1966.

³⁸⁶ Panebianco, A., *Modelo de Partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.

³⁸⁷ Nueva Época No. 02/III, Madrid, Marzo de 2002. Pérez Herrera, Pedro, Director del Centro Nacional de Estudios de México en la Unión Europea, Fundación José Ortega y Gasset.

Como es lógico, las manifestaciones más claras de la crisis de los partidos políticos se advierten en el comportamiento político de los sujetos individuales y de los actores sociales, lo que nos permite apreciar cómo en el proceso de cambio se van decantando nuevos fenómenos que alteran tanto la forma y el significado, como la naturaleza misma de las antiguas formas de participación.³⁸⁸

En efecto, podemos apreciar actualmente al menos un par de fenómenos significativos:

La transformación del espacio político de un ámbito unidimensional, determinado por la fractura del tradicional continuum izquierda-derecha, a un espacio multidimensional donde operan interrelaciones que permiten la conformación de las clases dirigentes con independencia de su adscripción ideológica y o partidaria, con sectores sociales significativos ligados por ciertos intereses comunes.

Esto no implica la desaparición del conflicto clásico entre la izquierda socialdemócrata y la derecha liberal, sino la ampliación no reductiva del mismo a más sectores sociales, organizados con independencia de los grandes partidos y que actúan de por sí, a la procura de intereses específicos sólo reconocidos marginalmente por aquellos.

El desarrollo de lo alternativo y anticonvencional, que se manifiesta en la contradicción entre las fuerzas del sistema y los movimientos límite, unidos a los antisistemas no violentos, y que abarcan un amplísimo espectro que va desde los movimientos ecologistas, étnico-lingüísticos, antiautoritarios, reivindicativos, hasta los propios de la llamada antipolítica, (expresión esta última referida a las manifestaciones reactivas que se oponen por principio a la

³⁸⁸ César Cnasino señala, y en ello estamos de acuerdo, que la transición democrática en marcha depende, en buena medida, del grado de institucionalización que puedan alcanzar los diferentes partidos; es decir, de su eficacia política, de su estabilidad y de su legitimidad. "Crisis y cambios en el sistema de partidos en México: 1985-1997", En *Revista Conciencia mexicana*, año 2, número 5, México, D. F., 1998, p. 171..

partidocracia, y que bien pueden fundarse en motivos tan contradictorios como la testa libertaria contra la presión de la burocracia, o la reacción neoconservadora contra la expansión de las funciones sociales del Estado).³⁸⁹

Estimamos que las viejas y las nuevas funciones que afectan a los partidos políticos, son inseparables y no se decantan en otras radicalmente distintas como producto de una evolución lineal, predecible y homogénea. En este sentido, puede afirmarse que los siguientes contenidos funcionales se mantienen estables, si bien abiertos a los necesarios procesos de ajuste:

a) Los de orden jurídico formal, determinados por el carácter dogmático de la positivación constitucional de los partidos políticos como principio-fuerza del sistema democrático y que se materializan en las funciones simbólicas;

b) Los de carácter programático, contenidos en las funciones parlamentarias y

c) Los socio-políticos, de carácter integrador, si bien modificados por la acción y las demandas innovadoras de los ciudadanos, lo que facilita una cierta y necesaria vinculación de los partidos con las fuerzas y los movimientos sociales nuevos.

Sin embargo, multitud de otras funciones político institucionales, así como aspectos organizativos, están sufriendo considerables mutaciones, lo que nos da una idea de la profundidad de la crisis y nos induce a considerar, en primer lugar, las alteraciones de carácter político que afectan a los contenidos ideológicos de los partidos y que desplazan las funciones ideológicas, de formación de opinión y de referentes intelectuales, de la esfera de influencia de los partidos, e incluso del propio Parlamento, al de los sistemas de

³⁸⁹ González Hernández, Juan Carlos, "Transformaciones orgánicas y funcionales de los partidos políticos", *Revista Sistema*, 138/1997, p. 46,

comunicación de la sociedad civil, obligando a compartirlas competitivamente con ésta y en segundo lugar, los problemas extremadamente importantes, que afectan tanto a la estructura como a la organización de los partidos, esencialmente están referidos a los siguientes aspectos:

A la cuestión de las elites y el problema de la renovación de liderazgos, lo que implica la revisión de las ideas clásicas sobre las tendencias oligárquicas de los consorcios augustos.

Al problema de las corrientes intrapartidistas, íntimamente conectado con la garantía de los derechos de las minorías, y que afecta tanto al principio de democracia interna de los partidos como a su capacidad para generar auténtica representatividad.

A los cambios en las bases humanas de los partidos que, frente a la esclerosis de la burocracia partidista y de la profesionalización de sus cuadros, exige reconsiderar las muy distintas situaciones que se detectan actualmente y que superan las categorías clásicas: militantes activos y miembros pasivos; adherentes independientes que se adscriben por compromiso expreso pero sin someterse a disciplina reglamentada.

Al problema de la participación en las estructuras internas y en la formación de los órganos de dirección y de gestión.

A los problemas derivados de la financiación y sus correspondientes dilemas relativos a las fuentes (públicas, privadas o mixtas), junto con la cuestión del control y de la fiscalización de la actividad económica de los partidos, que no se resuelve simplemente con la necesaria ampliación de competencias de los órganos de control públicos correspondientes, sino también ampliando materialmente el acceso a dicha contabilidad, la

transparencia de las actuaciones y la publicidad de los gastos y de los ingresos.³⁹⁰

Claro está que estas medidas están cimentadas sobre un control eficiente de las fuentes de financiación, diferenciando netamente entre las de carácter público y las privadas por muy liberales que sean los criterios que se adopten en cuanto a la facultad de los partidos para captar recursos y de los particulares para ofrecerlos. Otra cuestión más compleja es la de establecer procedimientos expeditivos para exigir las responsabilidades derivadas de cualquier incumplimiento o acción fraudulenta, así como la previsión de mecanismos para depurar responsabilidades y ejecutar las posibles sanciones.

Por último, pero no por ello menos importante, quedaría el problema de la reconversión de las relaciones con la sociedad civil, lo que alude de forma inmediata a la necesaria conexión interactiva con los actores sociales significativos, bien tengan carácter como grupos de presión o de interés, debiendo proceder a su regulación legislativa para superar el simple reconocimiento fáctico no susceptible de control directo.³⁹¹

De igual manera, de forma mediata, parece importante tratar de reformular las relaciones entre los partidos y los ciudadanos, tratando de establecer conexiones duraderas y mutuamente respetuosas que frenen y traten de acortar la tendencia hacia un progresivo distanciamiento.

En definitiva, parece que una de las consecuencias más evidentes de la crisis se manifiesta, no tanto en la necesidad de reformular las tipologías de los sistemas de partidos, como en la de incluir dentro de las existentes a las nuevas

³⁹⁰ Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, 1995. Ver de la misma autora, "Comportamiento político y electoral", CIS, Madrid, 1995.

³⁹¹ Reyes Rodríguez, Andrés, *Nudos de poder, liderazgo político en Aguascalientes*, Universidad Autónoma de Aguascalientes Conciucultura, México, 2004, p. 29. El autor señala y en ello estamos de acuerdo, que las tensiones sociales ocurren frecuentemente por la incapacidad del sistema político para canalizar los cambios sociales que se desprenden de un proceso de modernización que aceleró su marcha en las últimas décadas del siglo XX.

organizaciones políticas que se han manifestado recientemente como alternativas de índole muy diversa. Con prudencia, sólo nos atreveríamos a proponer la inclusión de experiencias organizativo-participativas tales como:

Las de carácter reactivo, que se manifiestan como movimientos, más que como partidos, absolutamente eclécticos y con pretensiones innovadoras y las agrupaciones alternativas de los grupos límite no anti-sistema, que se presentan como resistentes antipolíticos y propugnan estrategias de corto plazo (insumisión, resistencia civil) para la consecución de objetivos que se derivan de una interpretación extensiva de los derechos de la persona (asociaciones defensoras de los sectores sociales marginales; movimientos reivindicativos de diversa índole, pacifistas que contestan la sumisión a los deberes constitucionales)

Al llegar a este punto, y teniendo en cuenta que no sólo tratamos con una crisis coyuntural de un sistema de organización público, sino también con la crisis estructural de los sistemas de dominación ideológicos, cabría preguntarse si la llamada clase política no se arriesga a incurrir en graves responsabilidades históricas por la incapacidad que manifiesta para concebir soluciones innovadoras que puedan satisfacer racionalmente las nuevas exigencias sociales, sin deteriorar la esencia del sistema democrático.

B. La participación de la sociedad civil en los partidos

Este fenómeno parte del desarrollo del Estado Social de Derecho y se instituye merced a la emergencia de una nueva esfera pública, en la que "Estado y la Sociedad han dejado de ser sistemas autónomos autorregulados y se han transformado en dos sistemas fuertemente relacionados entre sí mediante relaciones complejas con factores que están fuera de los respectivos sistemas, y con un conjunto de sistemas interrelacionados que hacen que el

sistema estatal y el sistema social tengan que ser considerados como parte de un metasistema; esto es, desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios".³⁹²

La configuración de esta nueva esfera pública, ha implicado un proceso creciente de absorción de la vida social por parte del Estado que, dentro de la doctrina liberal, le ha merecido el nombre de Estado intervencionista. Por consiguiente, es preciso tomar alguna postura frente a la intervención del Estado en las relaciones socioeconómicas para poder formular y, eventualmente, construir cualquier modelo de análisis crítico.

La relación entre lo individual y lo colectivo ha sido uno de los puntos de la reflexión sobre los que continuamente ha insistido a lo largo de la historia el pensamiento político, económico, social y jurídico. "El antagonismo entre el Estado liberal y el intervencionismo, entre el sistema económico del capitalismo y el del socialismo, entre la sociología nominalista y la colectivista y entre el Derecho Privado y el Público (...) no son sino exponentes de la diferente consideración que aquellos valores han tenido en las distintas corrientes ideológicas"³⁹³

Es decir, la determinación de lo que debe considerarse como esfera pública y esfera privada, se sitúa en el campo de lo político y, por tanto, en función de la ideología dominante en una sociedad y momento dados.

La aportación sustancial de este tipo de Estado a la historia de la humanidad radica en su vinculación con el valor "justicia social" de forma que los principios democráticos y de derecho se reajustan a su nuevo contenido. No

³⁹² García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Universidad, décima reimpresión, Madrid, 1996, p. 114.

³⁹³ De Miguel García, Pedro, "Consideraciones en torno a lo público y lo privado", en *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 154, Madrid, julio-agosto de 1973, p. 7.

sólo implican el valor de las reglas propias del sistema democrático, sino también la capacidad para lograr el cumplimiento de los fines estatales.

El Estado deja de ser un complejo de técnicas para transformarse en un inspirador de reglas de comportamiento; de ahí que la legitimidad de este nuevo Estado se deduzca de su capacidad para resolver los problemas y los conflictos sociales desde la perspectiva de la justicia social, inspirada por la dignidad de la persona.³⁹⁴

En definitiva, podemos apreciar que las transformaciones derivadas del desarrollo de las sociedades modernas alteran la sociedad civil, implicando cambios en las motivaciones subjetivas de los individuos en un doble sentido:

Por una parte, suponen una crisis de tolerancia en las bondades del sistema que afecta sobre todo a los sectores intermedios de la sociedad que, si bien son beneficiarios del Bienestar, también contribuyen -a veces más que proporcionalmente- a su sostén, soportando presiones fiscales crecientes.

Por otra parte, estas transformaciones también suponen un decremento de los lazos de solidaridad que mantienen integrado el sistema, advirtiéndose tendencias negativas respecto de la solidaridad intergeneracional y con terceros no ciudadanos.

De ahí que, para una mejor comprensión de la dialéctica Estado-Sociedad Civil, sea preciso adoptar una doble perspectiva, que integra sendos enfoques de carácter político-material y jurídico formal.

Desde el enfoque político material, las relaciones entre sociedad civil y Estado para alcanzar un grado razonable de armonía, precisan tanto una compensación de desventajas como la inclusión generalizada de los ciudadanos en el ámbito político.

³⁹⁴ Parejo, Luciano, *Estado Social y Administración Pública, op. cit.*

La compensación de desventajas, trata de equilibrar situaciones asimétricas derivadas de la distinta posición -social, económica, cultural- que los sujetos ocupan en la estructura social, adjudicando unos mínimos generalizados.

La inclusión, dice *Luhmann*, supone la incorporación global de la población a las prestaciones -tanto sociales como políticas- que ofrecen los distintos sistemas funcionales de la sociedad, sin que ello implique garantizar como pretensiones jurídicas todos los aspectos de la vida. La inclusión "hace referencia, de un lado, al acceso a esas pretensiones y, de otro, a la dependencia que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales"; en efecto, por el crecimiento de las demandas sociales, las vías de reconocimiento y acceso a las prestaciones funcionales, que no siempre son objeto de garantía material por el Estado, llegan a entenderse como procedimientos automáticos para actuar la pretensión de un derecho; derivado de lo anterior cabe apreciar, en términos generales, que la obtención de la prestación supone que se creen situaciones de dependencia. Y estas situaciones se experimentan como un sentimiento de desigualdad efectiva de posibilidades frente al principio de igualdad funcional.³⁹⁵

No obstante, la reducción del sentimiento de desigualdad efectiva sólo se podrá conseguir merced un aumento continuado de los niveles de vida y de las prestaciones estatales, junto con la previsión de soluciones para los nuevos problemas sociales que vayan surgiendo. Pero atribuir tal responsabilidad y exigencia prospectiva sólo a los poderes públicos parece, cuando menos, excesivo y en ningún caso reduciría el nivel de dependencia de los ciudadanos respecto del Estado si éstos no se convierten en sujetos activos que

³⁹⁵ Luhmann, N., *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, p. 48. En este sentido, Luhmann considera también el concepto de exclusión. En efecto, "en la medida en que va realizándose la inclusión, irán desapareciendo aquellos grupos que no participen de la vida social o sólo lo hagan marginalmente" lo que implica una autoexclusión más o menos consciente, que adopta la forma de protesta marginal, contracultural y alternativa, o bien puede suponer la exclusión impropia, de carácter táctico, que afecta a individuos y grupos apáticos, propensos a actitudes anómicas.

protagonicen y expresen los intereses, tanto generales como particulares (sectoriales), de su respectiva organización social.

Aquí cabe apreciar cómo la inclusión política de los ciudadanos -tanto activa (participación política y social) como pasiva (seguridad jurídica)- transforma el sentido y el contenido de las relaciones Sociedad-Estado en los modelos de Bienestar, convirtiéndolo en un bien jurídico indeterminado y de difícil delimitación.

Lo anterior nos lleva a la segunda parte del problema, que se manifiesta desde un enfoque jurídico formal y normativo. Aquí, las relaciones entre los ámbitos público -Estado- y privado -sociedad- se materializan en la estructura de un sistema de derechos que los sectores sociales reivindican, reclaman y exigen frente al Estado, a veces de forma reactiva y/o compulsiva. Esto ocurre cuando el Bienestar trasciende su naturaleza abstracta de proyecto social colectivo y se identifica con la generalidad de los derechos subjetivos.

Sin embargo, que los ciudadanos posean un interés directo en relación a las necesidades que experimentan (la vieja procura existencial), no los legitima activamente para expresar tales deseos como pretensiones susceptibles de tutela judicial. Ahora bien, resulta sumamente difícil, desde el punto de vista del interés político de los partidos, centrado en el mantenimiento de clientelas, manifestar claramente que los derechos económicos y sociales, fuera de las excepciones tasadas, sólo expresan contenidos de relevancia constitucional pero no instituyen obligaciones jurídicas específicas que deban ser atendidas por el Estado, ni cabe acción jurisdiccional alguna para su procura.

Tales demandas sociales sólo pueden ser interpuestas y actuadas en el espacio político, y merced una determinada voluntad política reivindicativa de los sujetos que las pretenden.

Para intentar concluir este apartado, debemos reflexionar sobre los intentos de superar las crisis de gobernabilidad manteniendo los valores de las libertades civiles y políticas y preservando la eficiencia funcional del sistema. Y esto no se refiere tanto a la cantidad de democracia sino a la calidad de la misma. En este sentido importa la advertencia de *MacPherson* acerca de que el problema central no es hoy, el de cómo funcionaría una democracia realmente participativa, sino cómo podríamos avanzar hacia ella.³⁹⁶

Para tratar de resaltar el significado que tiene la sociedad civil en el México contemporáneo, nos permitiremos anotar, desde un enfoque político-material, que las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para alcanzar un grado razonable de armonía, precisan tanto de una compensación de desventajas como de la inclusión generalizada de los ciudadanos en el ámbito político, concretamente en los partidos. En la mayoría de los casos en que personas provenientes de la sociedad civil han aceptado nombramientos para ocupar cargos de relevancia -consejeros electorales en el Instituto Federal Electoral y en otra serie de instituciones públicas como los organismos de derechos humanos, consejos consultivos de desarrollo social- han optado luego por hacer política partidista y posteriormente pasar a ser servidores públicos de alto nivel, olvidando sus compromisos con la sociedad, al ser prácticamente coptados por el estado, permitiéndole renovar sus estructuras burocráticas.

Históricamente, los comicios representaron tan solo un ritual de trámite que, en el mejor de los casos, jugaba el papel de termómetro de los descontentos populares; pero en modo alguno, podrían decidir quien debía gobernar. Sin embargo, a pesar de que las elecciones fueron un dispositivo de legitimación, tuvieron un rol esencial como mecanismo necesario de reactualización del ideario revolucionario. La Revolución Mexicana nunca dejó de comprometerse explícitamente con los principios y normas de la democracia formal; por un lado, porque se inició precisamente bajo la consigna de "sufragio

³⁹⁶ C.B. MacPherson, *The life and times of liberal democracy*, Oxford Univ. Press, 1977. (edición Española, Alianza, Madrid, 1982)

efectivo no reelección”, y por otro, porque el principio fundador del Estado mexicano fue la premisa de soberanía popular.³⁹⁷

Para intentar precisar, estimamos conveniente reducir el tema a sus límites últimos; es decir, la despolitización de la sociedad, generada por la pérdida de autoridad de los elementos esenciales de acción-participación, y la consiguiente crisis que se aprecia en síntomas tales como la apatía y el alejamiento de los partidos políticos por parte de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, en México se efectuó la reforma electoral de 1989-1990. Uno de los logros más importantes de ésta fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad imparcial, profesionalizada, descentralizada y colegiada. Este organismo se encargaría de organizar y vigilar los comicios, mejorar los mecanismos de registro y manejo de prerrogativas de partidos políticos, clarificar los orígenes de financiamiento y establecer los mecanismos de distribución de los tiempos oficiales en los medios de comunicación.³⁹⁸

Todo esto nos conduce a reflexionar sobre los problemas que afectan a los partidos políticos, así como sobre los cambios que necesariamente deberían experimentar para salir de la crisis; cambios que no entendemos como transformaciones tendentes a recuperar sus roles tradicionales, sino a asumir el contenido de las nuevas demandas sociales que, tácita o expresamente, requieren la materialización de estructuras representativas permeables y accesibles, originadas sobre patrones de autoridad claramente definidos y que se constituyan en referentes objetivos, inteligibles y compartidos.

Agotadas las funciones tradicionales y amparados en la sacralización constitucional que los legitima per se, los partidos han llegado a veces a

³⁹⁷ Salazar L, “Agotamiento de la hegemonía revolucionaria y transición política”, en *México a fines del siglo* (Tomo II), J. Blanco y J. Woldenberg (Compiladores), Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 353.

³⁹⁸ Becerra R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, México*, Ediciones Cal y Arena, 2000, pp. 249-264.

suplantar al propio Estado, vaciando de contenido, por absorción, las funciones que competen a los órganos públicos de soberanía.

En efecto, conceptos tan esenciales como legitimidad y soberanía, en tanto que fuentes de autoridad para el ejercicio democrático del poder, se han transferido a la esfera de control -dominación ejercida burocráticamente por los partidos-. Y esta propensión al monopolio, tanto del poder político como de las formas eficientes de participación, posiblemente hayan reducido la fluidez de relaciones que precisa el sistema democrático, desvinculando cada vez más la elite política de la sociedad civil y limitando mediante procedimientos reductivos incluso los mecanismos de democracia interna.

En este sentido, podemos convenir, que a los individuos también les cabe responsabilidad por la crisis que sufren, en tanto miembros capaces de sus correspondientes comunidades políticas y no súbditos de los partidos y ni siquiera administrados pasivos dependientes de las oligarquías partidocráticas. Todos los ciudadanos son potenciales miembros de una organización política, susceptibles de actuar de manera creadora como sujetos activos de la acción política y de los correspondientes procesos de decisión colectiva. Y este ser político inherente al ciudadano se caracteriza por disponer del derecho a (y en cierta medida tener el deber moral de) incorporarse a los procesos de participación, trascendiendo la inmanencia de los formalismos electorales.³⁹⁹

Sin embargo, la desvinculación actual de gran número de ciudadanos de la acción política es un hecho. Y pone de relieve uno de los síntomas más específicos del proceso de crisis de las sociedades democráticas; situación éstas que deberán solventar los seres humanos que sufren y cuya solución podría articularse sobre la acción de instituciones públicas de control del poder, y a través de las nuevas formas de acción colectiva que se articulen para subsanarla. El control del poder, como fundamento de la legitimidad democrática, es una constante en la literatura política.

³⁹⁹ Cerroni, U., *op. cit.*, p. 176 y ss.

C. Los grupos parlamentarios en la legislación nacional

Partamos de la idea de que el Congreso tiene una característica principal para llevar la función de control del Gobierno mediante su capacidad para operar a través de todas las actividades de las Cámaras gracias al debate con publicidad que debe acompañarlas. Sin embargo, ese tratamiento quedaría ciertamente incompleto si no se hiciera referencia a las transformaciones que se han producido en la vida parlamentaria como consecuencia del papel que los partidos desempeñan en el seno de las Cámaras. Es bueno también aludir al problema de las disfuncionalidades que, respecto del control parlamentario, puede originar (de hecho ya lo está haciendo) una excesiva disciplina de partido, ejercida a través de los respectivos grupos parlamentarios.

Claro está que no tratamos de señalar acusadoramente tácticas perversas de las dirigencias partidarias, ya que resulta obvio considerar a los partidos políticos como un producto de la acción social, como el resultado de una creación colectiva cuya evolución ha corrido paralela al desarrollo de las modernas sociedades.

Sin embargo, no pudiendo ser ajenos a ellas, máxime cuando no sólo actúan como interlocutores entre la organización público-estatal y el conjunto de los ciudadanos, sino también como catalizadores tanto de la evolución ideológica -y por extensión moral y ética- como de las demandas materiales de multitud de actores sociales, no cabe atribuirles la responsabilidad absoluta de las crisis políticas que acontecen en las sociedades democráticas actuales.⁴⁰⁰

Estamos de acuerdo con el constitucionalista español *Manuel Aragón Reyes* en sus consideraciones generales sobre los grupos parlamentarios, cuando señala que como la generalidad de las instituciones propias de la vida

⁴⁰⁰ Cerroni, U., *Política, Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Siglo XXI, México, 1992.

parlamentaria, el Grupo parlamentario admite una doble explicación, técnica y política. Afirma, que la agrupación de parlamentarios adquiere un enorme sentido dentro de la compleja organización y los complicados procedimientos propios de las asambleas modernas, al punto que, difícilmente cabría imaginar una vuelta al pasado en el sentido de que la confección de los órdenes del día, el reparto de trabajo entre los órganos parlamentarios o el desarrollo de los debates, pudiese asentarse nuevamente sobre la base del parlamentario.⁴⁰¹ Acotando y en ello coincidimos plenamente, que los grupos parlamentarios responden también y de forma primordial, a una realidad política en la medida en que evidencian la presencia, al nivel parlamentario, de las fuerzas políticas del país.⁴⁰²

Sin duda, la historia de los grupos parlamentarios va unida a la vida de los partidos políticos, aunque no puedan sin más equipararse ambas figuras, porque su evolución sigue en bastante medida la misma tónica que para éstos reflejara *Trieppe* en su conocida teoría sobre las distintas etapas en el devenir histórico de los partidos. Era lógico que el primer liberalismo, de tendencia claramente individualista, viera con recelo en la Cámara algo que no fuera el parlamentario individual convertido en eje del sistema. De nuevo en nuestra historia, en los primeros Reglamentos de 1812, 1813 y 1821 y por supuesto en la Constitución de 1812 sólo se recogían las iniciativas y facultades de los diputados individuales. La progresiva potenciación de los partidos políticos y su reconocimiento legal, la evolución en el modo de entender la acción política hasta consolidar la idea de trabajo colectivo, la paulatina complejidad de la actividad parlamentaria y el deseo de los núcleos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento uniforme de sus miembros en las Cámaras, son razones que contribuyeron a que ya en el siglo XX se produjera la verdadera aparición de los grupos parlamentarios.⁴⁰³

⁴⁰¹ Aragón Reyes, Manuel. Coordinador, *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Civitas, Madrid, España, 2001, p. 98

⁴⁰² *Ibidem*, p. 98.

⁴⁰³ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 96.

En España este hecho se localiza inicialmente en el Reglamento Provisional de 12 de julio de 1931 cuyo Título III llevaba por epígrafe "De las fracciones o grupos parlamentarios" pero se consolida definitivamente con el artículo 62 de la Constitución de 1931 que hablaba de "las distintas fracciones políticas" a la hora de componer la Diputación Permanente. Recuerdan nuestros autores en comentario.

Para *Torres del Moral*, sería "la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables". En sentido semejante, *Carro Martínez* los define como "las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para conciliar con unidad de voto y de portavocía casi toda la actividad parlamentaria".⁴⁰⁴

De lo anterior se deduce que en términos generales no es oportuno buscar el concepto de grupo parlamentario única y exclusivamente en relación con el de partido político. Conviene por ello ofrecer una referencia genérica de grupo parlamentario como la unión de varios parlamentarios, por afinidad ideológica o por necesidades parlamentarias, en orden a la organización personal interna del trabajo en las Cámaras.

Atendiendo a la síntesis efectuada por *Pérez-Serrano Jáuregui*, se ha considerado a los grupos parlamentarios como: a) órgano del partido político; b) órgano del partido político y del Estado; c) órgano de las Cámaras del Parlamento; d) órgano del partido y de las Cámaras; y e) como asociación de distinto tipo⁴⁰⁵ características que nos parecen insostenibles respecto a los Parlamentos contemporáneos. Los grupos parlamentarios no deben entenderse como órganos de los partidos porque no siempre coinciden ambas figuras. Tampoco son órganos del Estado porque eso supondría que los partidos lo fuesen; sin embargo, su naturaleza de órganos de las Cámaras les otorgan

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 97.

⁴⁰⁵ Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, España, 1989.

autonomía financiera y administrativa, recibiendo las correspondientes subvenciones públicas.

Hoy podemos concluir en que los grupos parlamentarios son el tamiz a través del cual se desarrolla casi todo el trabajo legislativo. Los propios parlamentarios, sin el conocimiento y autorización previa de sus respectivos grupos, no realizan actividades por su cuenta, contraviniendo lo establecido por la Constitución Española que prohíbe el mandato imperativo (Art. 67.2) cuya disposición en principio, es con relación a los electores, debiéndose extender también respecto de los grupos parlamentarios. No obstante lo anterior, resulta lógico que los parlamentarios atiendan la necesidad de buscar una unidad de acción entre quienes comparten ideas y propósitos. *José María Gil-Robles y Gil-Delgado* ha señalado al respecto que "concretamente, entre nosotros, el excesivo predominio de los grupos parlamentarios en la vida de las Cámaras, puede conducir, y de hecho conduce, a que la expresión de la voluntad general sea menos fiel de lo que podría ser"⁴⁰⁶

Efectivamente, la voluntad de los ciudadanos, que en definitiva es lo que se debe representar en las Cámaras, queda en ocasiones diluida en la propia conjunción de intereses de los partidos políticos que se apartan de lo manifestado en campaña electoral o que toman una iniciativa sobre un tema con una regulación muy diferente a la que sería aceptada por los ciudadanos en una consulta popular. Ese propósito se canaliza a través de los grupos parlamentarios convertidos así en un instrumento para garantizar la obediencia de los parlamentarios.

Si el control en el Parlamento ha de ser realizado por los parlamentarios individuales y no sólo por los grupos parlamentarios, es evidente que la operatividad de ese control descansa, en gran medida, en la capacidad y libertad de los miembros de la Cámara para intervenir en la vida parlamentaria.

⁴⁰⁶ Gil-Robles y Gil-Delgado, José María, *Los Reglamentos de las Cámaras, en Las Cortes Generales*, vol. III, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp.243-282

De igual forma, si las minorías (la oposición) han de jugar un papel fundamental en tal control, es preciso que haya suficiente flexibilidad dentro de los grupos parlamentarios para que la disciplina interna no coarte en exceso las iniciativas individuales.

Los motores principales de la actividad de la Cámara de Diputados no son los parlamentarios individuales, sino los partidos políticos. La disciplina de partido y de su grupo parlamentario, hace muy difícil cuestionar al Gobierno por la Cámara, máxime si este pertenece al mismo partido. Las votaciones parlamentarias suelen estar predeterminadas y, en consecuencia, la vieja idea de la colaboración política del Gobierno con el Parlamento está, en el presente, muy alejado de la realidad, sobre todo, cuando su composición es de partidos distintos.

En el caso de México, el exceso de rigidez y disciplina que los partidos han introducido en las Cámaras han ocasionado la pérdida de su función central en el sistema y el extremo alejamiento entre los representados y sus representantes. La atonía de la vida parlamentaria, sustituida por el protagonismo de algunos legisladores en los medios de comunicación y la supremacía de un poder del Estado sobre los otros, afectan de manera importante a la Cámara de Diputados.

Para efectos de nuestro estudio, partiremos de la descripción del concepto y de la naturaleza jurídica del grupo parlamentario, de conformidad con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. "Podemos definir al grupo parlamentario como el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, Parlamento o Congreso". Lo anterior, como todo concepto, es sólo una

aproximación a la figura y no una confrontación con la verdadera definición, como expresa *Morales Arroyo* parafraseando a *Esposito*⁴⁰⁷

Para darse por constituidos, los Grupos Parlamentarios debían entregar a la Mesa Directiva, en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura, los siguientes documentos:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de integrantes.

b) Nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo parlamentario.

Una vez examinados los documentos por el Presidente, la Cámara realizaba, en su caso, la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios.

La ley disponía que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los Grupos Parlamentarios, se regularían de conformidad con las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos.

Los líderes de los grupos parlamentarios eran considerados los conductos para las tareas de Coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités de la Cámara de Diputados. Incluso, se prevé la reunión del líder del grupo parlamentario mayoritario con los demás líderes para considerar acciones específicas para el mejor desarrollo de las labores parlamentarias. Se contemplaba también la disposición de las curules del recinto legislativo de conformidad con los grupos parlamentarios.

⁴⁰⁷ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura 1997 – 1998. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1999.

Los grupos parlamentarios contarán con locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.⁴⁰⁸

En tal sentido, las modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso de julio de 1994 estipulan que el número de integración de los grupos parlamentarios será a partir de 5 diputados e incluyen a las funciones, la de coadyuvar en el mejor desarrollo del proceso legislativo. Determina que los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

De igual forma se cambia la denominación de líder de grupo parlamentario por la de coordinador de grupo parlamentario. Se crea la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que tiene como finalidad dar cumplimiento a las reuniones del líder del grupo parlamentario mayoritario con los demás coordinadores de los grupos para determinar acciones específicas de las labores camerales.

Con la expedición de la Nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999, en su Capítulo Tercero, reformula la función de los Grupos Parlamentarios, ya que el artículo 26 establece que "Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido a efectos de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara". Solo podrá existir un grupo parlamentario por cada

⁴⁰⁸ Art. 38 al 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara, y su integración será a partir de cinco.⁴⁰⁹

Con la reestructuración de los órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados, la presentación de la documentación para integrar un grupo parlamentario ahora se realizará ante la Secretaría General, debiendo anexar a la documentación que anteriormente se solicitaba, las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interior, según dispongan los estatutos del partido político en que militen y una lista que contenga los nombres de quienes desempeñen actividades directivas al interior de los Grupos.

Será obligación del Secretario General de la Cámara mandar publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios. Entre las funciones del coordinador del grupo están la de expresar la voluntad de los integrantes del grupo, realizar los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Con la finalidad de ayudar a la labor de los diputados, el Grupo Parlamentario deberá proporcionar información, otorgar asesoría y proporcionar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario. Los recursos y locales asignados a cada Grupo Parlamentario por la Junta de Coordinación Política, serán de conformidad con la representación de cada grupo parlamentario. Adicional a ello, la Junta de Coordinación dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que lo conformen.

⁴⁰⁹ Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la LVII Legislatura, México, D.F., marzo de 1999.

La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la Cámara de Diputados, para efecto de las facultades que le compete en el órgano de fiscalización. La asignación de los espacios y las curules de los grupos serán a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Para el caso de los diputados que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario, la ley prevé en su artículo 30 lo siguiente:⁴¹⁰

“Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.”

La incipiente entrada de México a un pluripartidismo al interior del Congreso, ha generado cambios ya palpables al interior de las Cámaras, sin embargo, todavía existe un vacío legal en situaciones que pudieran presentarse con la nueva composición del Poder Legislativo. Es por ello, que consideramos de gran importancia se estudien los supuestos aplicados en otros países para analizar las soluciones que se han dado a esos conflictos y prever en nuestra legislación la regulación a esas posibles situaciones al interior del Congreso.

Los ciudadanos desean gobiernos eficaces y congruentes con los principios constitucionales en que el sistema descansa; esto impone la necesidad de que la mayoría pueda llevar a cabo su programa electoral, sin menospreciar a las minorías. Ahora bien, ello no tiene porqué conducir necesariamente a la desaparición del control parlamentario sobre el gobierno, ni

⁴¹⁰ Agenda Legislativa 2001-2003, Memoria de la Conferencia de Directivos de Comisiones, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F., julio de 2003, p. 27. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 Constitucional, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

a la pérdida de protagonismo de las Cámaras, ni a la virtual erradicación de la división de poderes.

La legislación mexicana ha introducido eficaces instrumentos que constituyen un freno y contrapeso entre los poderes.

La controversia constitucional, invención del constituyente de 1917, y la acción de inconstitucionalidad, producto de una reforma realizada en 1994 por el Congreso de la Unión -con la anuencia de las legislaturas de los estados-, son dos medios en virtud de los cuales se controla la constitucionalidad. Así, se defiende y se hace operante el principio de supremacía que es propio de una carta magna, se sancionan con nulidad los actos que atentan contra éstos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo dispuesto y mandado por aquélla.⁴¹¹

Tal vez lo que debemos corregir, sea el burocratizado sistema de partidos que con sus sistemas de elección interna de candidatos anacrónicos y antidemocráticos donde los principales sorprendidos de las candidaturas son los propios militantes, dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Esto potencia la dominación de los partidos por sus dirigentes con fórmulas de financiación pública de los partidos que separa a éstos, netamente, de la sociedad. Por otra parte, los reglamentos de las Cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera, que son los coordinadores de éstos los auténticos directores o impulsores de las actividades legislativas.

En el seno de las relaciones Congreso-Gobierno, se introduce una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario dirige (oficial u oficiosamente) el Gobierno, se encuentra ocupando la cúspide del poder: a él están subordinados

⁴¹¹ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 819.

el Gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo.⁴¹²

Esta situación se afianza si a los factores ya aludidos se añade la realidad de unas elecciones, como son generalmente las de ahora, que por obra de una propaganda o de la mercadotecnia en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiesta más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas. Los aspirantes a legisladores que componen las listas electorales quedan en un segundo plano (en México los plurinominales), puede decirse incluso que se difuminan, máxime cuando la relación de los candidatos con la circunscripción en la que se presentan o no existe o juega un papel marginal.

Celebradas las elecciones y constituidas las Cámaras, los nuevos legisladores continúan virtualmente en el anonimato (salvo las excepciones de los que siempre han participado durante varias legislaturas y saben perfectamente hacer gala de su protagonismo): la suerte del Gobierno o del Ejecutivo, las leyes que se dicten, los presupuestos que se aprueben, no van a depender ni de sus discursos ni de sus decisiones, sino de los jefes de sus respectivos grupos políticos, que serán los que actúen en los principales debates parlamentarios y los que les impartan instrucciones para votar de una u otra manera. *Paloma Requejo*, apunta " *que son los grupos, y no los parlamentarios singulares, los verdaderos artífices de la vida en las Cámaras. Si se quiere acceder a los órganos y funciones parlamentarias hay que pertenecer a un grupo*".⁴¹³

A todo ello ha de sumarse la tendencia a "consensuar" las grandes decisiones (incluidas las que han de revestir forma de ley) con los llamados "protagonistas sociales", utilizándose muchas veces a las Cámaras como órganos de mera ratificación de lo ya acordado fuera de ellas.

⁴¹² Aragón, Manuel, *Constitución y Control del Poder*, Ediciones Ciudad de Argentina, Madrid, 1998, pp. 180 y ss.

⁴¹³ Requejo, Paloma, *op. cit.*, p. 56.

Otros aspectos que debemos anotar consisten en la necesidad de que los legisladores se conduzcan bajo un sistema de disciplina parlamentaria. Por regla general corresponde al Presidente de la Cámara la facultad disciplinaria en el transcurso de las sesiones.

En su virtud, según sea la gravedad de la falta cometida por el parlamentario, los reglamentos (no todos en igual medida) suelen habilitar al Presidente para llamarlo al orden, expulsarlo de la Cámara, prohibirle participar en los trabajos de ésta durante cierto tiempo o prohibirle, también temporalmente, el acceso a la misma. En caso de desorden muy grave el Presidente puede suspender la sesión e incluso requerir la intervención de la fuerza pública.⁴¹⁴

Los legisladores tratan de conducirse bajo un ambiente de cortesía parlamentaria y se restringen a la observancia de ciertas pautas de comportamiento en las sesiones. Son modos tradicionales, no escritos, que contribuyen a un más correcto desarrollo de la vida parlamentaria. Es una prueba de madurez política ya que, sin pérdida de las buenas maneras, se pueden sostener posiciones enfrentadas. Sin embargo suelen desbordarse las pasiones y el debate se convierte en un espectáculo público, que desgraciadamente es cuando más llaman la atención de la opinión pública.

Durante el desarrollo del proceso parlamentario, se observan con frecuencia ciertas prácticas obstruccionistas, alentadas por los mismos dirigentes de los grupos legislativos. Constituyen obstruccionismo los medios que utilizan los parlamentarios (normalmente los de las minorías, pero no sólo de éstas necesariamente) para retrasar un debate y, en consecuencia, la votación final. Con fines obstruccionistas se multiplican las enmiendas a un

⁴¹⁴ Manlio Favio Beltrones Rivera, Presidente de la Cámara de Diputados, infructuosamente convocó a los diputados del Partido de la Revolución Democrática a mantener el orden durante la presentación del IV Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el 1 de septiembre del 2004.

proyecto de ley (por ejemplo: en vez de presentar el grupo parlamentario una enmienda se presentan tantas, idénticas o muy similares, como miembros tiene), se hace un uso abusivo de la palabra, se plantean continuamente cuestiones incidentales o de procedimiento ⁴¹⁵(por ejemplo, con la solicitud frecuente de verificación del quórum, el abandono de la sesiones, entre otros)

Respecto a este tema, anotaremos que los reglamentos parlamentarios más recientes combaten el obstruccionismo confiriendo enérgicas facultades a los órganos rectores de la Cámara. Sean a manera de ejemplo, los siguientes procedimientos comúnmente denominados como la guillotina; consistente en la fijación de tiempos estrictos para una deliberación concreta; el canguro, una especie de selección de enmiendas, debatiéndose y votándose únicamente las consideradas más importantes y; la clausura, como la decisión de poner término a una deliberación y pasar a la votación por entender suficientemente debatido el asunto.

Si dejamos a un lado la literatura sobre la crisis del Parlamento contemporáneo -con su correlato de lentitud parlamentaria versus inmediatez del Ejecutivo-; o la merma de facultades por la cesión de competencias ad extra en el caso de la pertenencia a organizaciones supranacionales como la Unión Europea; o ad intra, por la organización territorial de un Estado compuesto y la cesión competencial a las Comunidades Autónomas, como es también el caso español, parece que un primer acercamiento a la materia, aporta datos que avalan la idea de cierto empobrecimiento del papel del Parlamento; sin embargo registra actividad intensa, suficiente para fundamentar la legitimidad del propio sistema político.⁴¹⁶

El Congreso desempeña una función de plena centralidad política, mantiene su funcionalidad en cuanto Cámara que tiene la primacía en materia legislativa y en cuanto a las instituciones de control político con sanción jurídica,

⁴¹⁵ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa – universidad, 1990, p. 218.

⁴¹⁶ Ripollés, Serrano, María Rosa, "*Estructura y organización de la actividad parlamentaria 1978-1998*", en *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, p. 644 y ss.

así como respecto de otras competencias preeminentes -Decretos-leyes o autorización de referéndum- o compartidas con el Senado -conformación de órganos constitucionales, reforma constitucional, entre otras-.⁴¹⁷

Podemos concluir que sí ha habido una rica actividad parlamentaria, sobre todo, desplegada por el Congreso de los Diputados, en su carácter de órgano legislativo, controlador de la actividad del Gobierno e impulsor político.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, p. 18.

⁴¹⁸ Rocader de Casso, Emilio, "*Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución*", en *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, p. 629 y ss.

CAPÍTULO V

LOS ACTOS DE CONTROL EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL Y EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

1.- Los actos de control en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 69 de la Constitución de 1917 prevé que el primer periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo, el Presidente de la República presente un informe escrito sobre el estado que guarda la administración pública federal. Por otra parte, el artículo 93 de la propia Constitución establece que los Secretarios del despacho den cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, también al iniciarse el primer periodo de sesiones.⁴¹⁹

De lo anterior se deduce la necesidad de modificar dichos preceptos de la Carta Magna para innovar la forma en la que se establecen las acciones entre el Congreso y el Ejecutivo, de tal suerte que la normatividad de esa sesión solemne prevea que el titular del Ejecutivo deberá depositar los informes de sus Secretarios del despacho; dar lectura a un breve informe general sobre la actividad del Gobierno y la administración; presentar su programa legislativo para el periodo de sesiones considerándose los plazos del envío de las iniciativas; y pronunciar un mensaje político; con ello se configuraría una forma de control más del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.⁴²⁰

Las críticas sistemáticas al formato y al desarrollo de la sesión del Congreso General donde el Presidente de la República rinde el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal, se han convertido en materia de controversia en México; por lo que una nueva regulación permitiría suplirla y dar el debido cauce a la función de control de la gestión pública por parte del Poder Legislativo Federal.

⁴¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición actualizada, México, D.F. 2002, Artículos 69 y 93.

⁴²⁰ Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, D.F., 1983, p. 331 y ss, El autor establece las causas de la fortaleza del Ejecutivo Mexicano.

De igual forma, el análisis de los aludidos informes presidenciales, que los secretarios del despacho del Ejecutivo presentan en sesiones posteriores de las Comisiones correspondientes de las Cámaras, establecen la posibilidad de citar a dichos funcionarios o a los subsecretarios para la ampliación y precisión de los elementos proporcionados; a resultas del trabajo en comisiones, se adoptaría la determinación de citar a comparecer ante el Pleno de las cámaras a aquellos secretarios del despacho que se considerara pertinente.⁴²¹ Dichos funcionarios, en todo caso, participarían en el debate correspondiente. Las Cámaras del Congreso enviarían al Presidente de la República el resultado del análisis en comisiones sobre el trabajo de sus secretarios y, en su caso, de los debates que produzcan en el Pleno.

Los representantes populares deberán mantener un vínculo indisoluble con la ciudadanía, que permita que la evaluación de su trabajo en la Cámara de Diputados sea compartida con sus electores, a fin de propiciar una rendición de cuentas más efectiva y cercana a la sociedad.⁴²²

Respecto a las comisiones de investigación, con motivo de la reforma política de 1977, en el artículo 93 constitucional, se encuentra prevista la integración de Comisiones de cualquiera de las Cámaras para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.⁴²³

Esta forma de ejercicio del control de la gestión gubernamental del Ejecutivo por parte del Congreso, requiere, para su pleno y debido

⁴²¹ El artículo 109 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, de 1982, establece que el Poder Legislativo expedirá las normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, por lo que un desacato a comparecer ante el órgano legislativo, pudiera ser sancionado.

⁴²² La Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad para que los Diputados Federales rindan anualmente un informe de actividades legislativas ante sus electores.

⁴²³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, D.F., 2001., p. 380 y ss. Refiere los actos de control que el Congreso mexicano ejerce sobre los bienes de dominio públicos del estado.

cumplimiento, que en el propio texto constitucional se establezcan las atribuciones mínimas de dichas Comisiones y el señalamiento en el propio artículo, de que es deber del Congreso dictar la respectiva ley reglamentaria.

Asimismo, que se amplíen las materias que sean objeto de investigación por parte de este tipo de comisiones para incluir la supervisión o fiscalización de cualquier dependencia o procedimiento de la administración pública federal. El régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se contiene en el Título Cuarto de la Constitución General de la República para normar las responsabilidades de los servidores públicos, tanto desde la previsión ordinaria del Constituyente de 1916-1917⁴²⁴ como de las reformas que se introdujeron a lo largo de su vigencia; sin embargo, no han permitido la conformación de un sistema adecuado en este ámbito de nuestro derecho público. Durante la vigencia de estos preceptos sólo ha culminado un juicio político y el procedimiento de declaración de procedencia⁴²⁵ puede resultar innecesariamente prolongado.

Es preciso pensar en la reformulación de las normas de dicho Título sobre bases modernas. Por un lado, deberán apreciarse las experiencias que, como el caso de nuestra Constitución, tomaron inspiración para normar esta materia en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; por otro lado, deberán analizarse otras concepciones diferenciadas que a lo largo de dos siglos se han estructurado en las constituciones de otros países.

Sobre la base del antecedente histórico y del análisis de la legislación comparada, se considera que los elementos para una nueva formulación de las

⁴²⁴ *Historia del Congreso Constituyente de 1917*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

⁴²⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa México, D.F., 2001, pp. 2210 y 2211. El Juicio Político es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

previsiones sobre responsabilidad de los servidores públicos en la Carta Magna, deben considerar lo siguiente:

La definición de los cargos, particularmente en el Ejecutivo Federal, que entrañan una responsabilidad de carácter político u oficial, a partir de la distinción entre gobierno y administración pública.

El señalamiento preciso y la tipificación de las conductas, acciones o actuaciones directamente relacionadas con el ejercicio del cargo, distinguiéndolas de aquellas conductas de los funcionarios públicos que corresponden estrictamente al orden penal, administrativo o civil; dicha tipificación daría origen a la responsabilidad de carácter oficial.

La modernización de los procedimientos para fincar la responsabilidad derivada del ejercicio de cargos públicos, con el fin de que las resoluciones pertinentes constituyan decisiones de estricto derecho.

Aspecto sobresaliente, lo es la reelección de diputados federales, como asignatura pendiente para el fortalecimiento de la Cámara de Diputados. Frente a nuestra propuesta que plantea la reelección de los legisladores federales como mecanismo para fortalecer al Poder Legislativo, el PRI⁴²⁶ postula que una decisión de esa naturaleza obstruiría la formación y movilidad de los cuadros políticos, sobre todo si se considera el perfil demográfico de México. Argumenta en PRI, que el actual sistema de reelección no inmediata de los legisladores ha permitido (con base a las postulaciones de los partidos), la formación de cuadros competentes para su desempeño en el Congreso. Por otra parte según ellos, alentar el fortalecimiento del sistema de partidos conlleva que cada uno de ellos promueva la formación de quienes presentarán sus ideas y propuestas en el Poder Legislativo; tesis que no compartimos.

⁴²⁶ México. Partido Revolucionario Institucional, *Principios de doctrina y programa de acción* Comisión de Ideología, consejo Político Nacional, página 60, México, D.F., 2002.

Esta posición se fundamenta en que no puede omitirse el peso histórico que el principio de no reelección tuvo y tiene en la historia de México. En ese sentido, debe reiterarse que la vigencia del principio de la no reelección deberá continuar y ser aplicado para el caso del Presidente de la República, como un acto de consecuencia y de aprendizaje histórico, lo que ya no se justifica es aplicarlo a los legisladores.

Respecto a los procedimientos para el trabajo del Congreso, diversos preceptos constitucionales establecen el marco de actuación de la Comisión Permanente para la adopción de resoluciones materialmente administrativas, como por ejemplo: los permisos previstos en el artículo 37 constitucional para que los ciudadanos de la República puedan prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar condecoraciones extranjeras y admitir títulos o funciones del gobierno de otro país.

Hoy en día el cumplimiento de las funciones constitucionales que corresponden al Congreso, particularmente las deliberativas, legislativas y de control de la gestión gubernamental que se realizaban por sus respectivos plenos, ocupan en forma muy importante el tiempo dedicado a la celebración de las sesiones correspondientes. Con base en el conocimiento de las experiencias acuñadas en los poderes legislativos o de otros países, es conveniente que cuestiones tales como los permisos aludidos y otras similares se resuelvan en las comisiones ordinarias.⁴²⁷

A. Mecanismos de control parlamentario y político del Ejecutivo Federal

⁴²⁷ Ramírez Reynoso, Braulio, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, D.F., 2001, pp,630, Las comisiones ordinarias son aquellas que tienen como competencia, la que deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal.

El Congreso de la Unión se ha convertido, en los años recientes, en una institución reflejo del pluralismo político de México y motor del cambio democrático. En las elecciones de 1988 se transitó del predominio electoral de un solo partido hacia un Congreso en donde ninguno cuenta con mayoría absoluta.⁴²⁸ Los cambios políticos han centrado el proceso de consolidación democrática del país en un nuevo equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por ello, consideramos importante valorar la experiencia histórica pasada del Congreso de la Unión y el papel desempeñado por las fracciones parlamentarias en los últimos años, de lo que se desprende, la inoperancia de los mecanismos de control del órgano representativo sobre el Poder Ejecutivo, producto de las inercias y prácticas de los propios legisladores.

En consecuencia, hay que explicar el papel del Congreso en la definición de la agenda política que diseña y ejecuta el gobierno. Aclaremos sin embargo, que si bien es el gobierno quien proyecta la política, esto no significa necesariamente que se ejecuta la que propone. Lo que el gobierno plantea es un proyecto. Este se revisa, adiciona o corrige de acuerdo con la dinámica de participación de instituciones políticas como la Cámara de Diputados, las entidades federativas, los municipios, así como las instituciones sociales-sindicales, confederaciones patronales, cámaras industriales e, incluso, por instituciones culturales: universidades, centros de investigación, instancias internacionales y la opinión pública, que cada vez se expresa con mayor fuerza a través de los medios de comunicación.

No obstante lo anteriormente señalado, el actual debate nacional se orienta a que el Congreso de la Unión proceda a aprobar las denominadas reformas estructurales, ya que según el Ejecutivo Federal, son indispensables para garantizar la viabilidad del país, lo que a la fecha no ha sucedido. La labor legislativa de los últimos años, ha tenido por objetivo normar y dar certidumbre

⁴²⁸ Escobedo Delgado, Juan Francisco, (Coordinador). *La transición política de fin de siglo. Homenaje a Jesús Reyes Heróles*. Seminario de Estudios Nacionales. México, D.F., 1991. Presenta un enfoque analítico que postula la "transición", para comprender los cambios políticos, supone que el actual sistema de relaciones políticas ha evidenciado sus limitaciones e insuficiencias, para asimilar las nuevas condiciones de la lucha política.

jurídica a los factores de la producción para que pudieran desarrollarse bajo condiciones competitivas en la normatividad de la economía mundial.

Aún cuando nació una política más participativa en la que la libertad política de todos y de cada uno fue adquiriendo esos rasgos que la encauzaron hacia el ideal democrático, no hemos avanzado. Narrar la participación del Congreso en la transformación de la política económica de México, no es tarea fácil, significa establecer una relación constante entre la dimensión económica y la política.⁴²⁹

Estamos de acuerdo en que la principal dificultad de este tipo de análisis institucional, radica en la visión que el imaginario colectivo tiene del papel del Poder Legislativo en la política nacional. Es decir, un juicio devaluado. El reto entonces es transmitir el mensaje de cómo un Congreso, relativamente devaluado como el mexicano, puede revitalizarse gracias a la acción conjunta de todos; tanto del partido que apoya al gobierno, como de los partidos de oposición.

Puede concebirse un modelo institucional en que, quienes elaboran las leyes, los que gobiernan y los que dictan las sentencias sean recíprocamente independientes. En la práctica esto, resulta de complicada y dificultosa realización dada la universal tendencia humana a la invasión de las áreas próximas y de la extensión del propio poder; pero uno de los modelos constitucionales más proclives a la fusión de las funciones legislativas, gubernativas y judicial parece ser la hoy dominante forma democrática: El Estado de partidos.⁴³⁰

Para el caso mexicano, los mecanismos de control parlamentario y político del Ejecutivo resultan obsoletos e ineficaces. Nos explicamos:

⁴²⁹ Hernández Chávez, Alicia, "La nueva relación entre el legislativo y ejecutivo" en *La política económica de 1982-1997*. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., 1998, p. 17 y 18

⁴³⁰ Santaolalla, Fernando; Torres del Moral, Antonio y Álvarez Conde, Enrique entre otros autores, han abordado con amplitud el tema, en los respectivos textos ya citados.

generalmente en México las listas de los candidatos a los distintos puestos de elección, las elaboran las cúpulas de los partidos, sobre todo las listas de los que vayan a las diputaciones locales, diputaciones federales o senadurías. Esto propiciará que los futuros legisladores no sean del todo libres y actúen dependiendo del aparato u oligarquía partidista.⁴³¹

Quienes no se resignen a respetar la disciplina de partido y voten al margen de ella serán prácticamente marginados. En esta circunstancia, pensar en practicar actos de control a las instituciones ejecutivas resulta utópico ya que suele ocurrir, que los titulares de los poderes ejecutivos, quienes presentan las iniciativas de ley, intentan que las mayorías parlamentarias afines a ellos las acepten a veces sin modificación alguna.

Como antes lo mencionamos, son también las oligarquías de los partidos triunfadores los que ocupan el Gobierno y los altos cargos de libre designación, tendiendo a ocupar otros espacios con personas afines a sus intereses. Sobre la burocracia técnica o de base ejercerá la presión jerárquica. Por lo tanto, el aparato del Estado debe buscar el equilibrio y evitar mantenerse sometido a las cúpulas de los partidos o de las alianzas gobernantes.⁴³²

Lo ideal es que gobiernen los mejores y que su poder sea limitado, es decir, se espera calidad y garantías. Hasta ahora la doctrina de la división de poderes responde a la segunda cuestión: la protección frente al despotismo mediante un sistema de contrapesos institucionales, donde los legisladores elaboren normas de interés general; los gobernantes se atengan a dichas normas y los jueces las apliquen, incluso contra el Estado en el procedimiento contencioso. Pero todo lo anterior es insuficiente, si no se dota al órgano

⁴³¹ El artículo 7 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional establece que de mediar alianza o coalición electoral no se aplicará el capítulo IV que establece el mecanismo para la postulación de candidatos, respetando militancia y trayectoria de Partido.

⁴³² Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1991, pp. 29 y ss. Aborda la problemática que enfrentan los partidos políticos en México, sus retos y las consecuencias de la actuación de sus dirigentes.

legislativo de los mecanismos de control y de vigilancia sobre el Poder Ejecutivo Federal.⁴³³

Se podría entender que somos proclives a la instauración del sistema parlamentario de gobierno, por experimentar los excesos del sistema presidencial vigente en México, lo que sería ilógico e improcedente en las condiciones actuales; sin embargo, sí resultaría conveniente introducir las modificaciones constitucionales y legales secundarias necesarias para establecer figuras eficaces que controlen el ejercicio, en ocasiones autoritario, del Poder Ejecutivo Federal mexicano.

Actualmente, el órgano Ejecutivo está revisándose tanto en los países con sistema de gobierno parlamentario, como en los que tienen el propio sistema presidencial, situación que para varios autores es considerada como una de las tantas causas de la grave crisis por la que atraviesan los Parlamentos.

En los primeros tres años de Gobierno del Presidente Zedillo (1994-1997), como correspondía al presidencialismo mexicano, el gran legislador era el Jefe del Ejecutivo Federal: de las 141 iniciativas de reforma y nuevas leyes aprobadas, 135 fueron suyas y 150 de las surgidas de los diputados, se quedaron en el cajón de los recuerdos congelados.⁴³⁴

Sin embargo, debemos tener en cuenta que en la actualidad el Poder Legislativo ya no debe ser concebido sólo como un creador de la ley o reglamentador técnico, ya que incluso el Gobierno o la Administración Pública tienen importantes competencias al respecto, es decir, que paulatinamente las funciones legislativas han pasado al Ejecutivo debido al crecimiento de éste, así como a la tecnificación de las disposiciones legislativas, con lo cual, la

⁴³³ Cárdenas Gracia, Jaime F, *Transición política y reforma política en México*. UNAM, México, D.F., 1994.

⁴³⁴ Aziz Nassif, Alberto, *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, D.F., 2002, p. 314.

institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y sobre todo, de control.⁴³⁵

De tal manera que, para la permanencia y evolución de dicha institución, en cualquier país o región territorial, se hace necesario potenciar la creación y perfeccionamiento de los instrumentos de equilibrio, llamados también medios, elementos o actos de control sobre el Ejecutivo, entre los que se encuentra la mencionada función de control de la institución representativa, como la más importante del Poder Legislativo contemporáneo.⁴³⁶

Lo trascendente sería impulsar, a manera de propuesta, los siguientes planteamientos: primero, la búsqueda del aumento de las facultades de control del Congreso; segundo, precisar en la realidad política quién controla al Ejecutivo. En el actual sistema político mexicano, se trata de precisar si lo hace la oposición o la mayoría parlamentaria y tercero, la necesidad de ejercer el control de la institución representativa sobre los titulares de las dependencias del Gobierno Federal de acuerdo no sólo con la Constitución, sino también con los acuerdos parlamentarios, ya que una democracia moderna obliga a la negociación y al consenso, buscando que prevalezca la publicidad y la transparencia en los acuerdos tomados.⁴³⁷

2.- Los actos de control en el sistema parlamentario español

⁴³⁵ Aragón Reyes, Manuel (Coordinador). *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, España, 2001, p. 177. Controlar la acción del Gobierno es una de las principales funciones del Parlamento en el Estado constitucional, precisamente porque ese tipo de estado se basa no sólo en la división de los poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

⁴³⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.

⁴³⁷ De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford, México, D.F. 1999, p. 13. El autor afirma que se ha dicho, sin ser muy concretos que el control parlamentario es una actividad de presión, una influencia en las asambleas representativas del gobierno. Empero, entendemos desde una perspectiva jurídica que es preciso afrontar el problema de esta delimitación conceptual, y debe ser no sólo a la vista de los datos del derecho positivo, sino también con la consideración de la realidad sociológica, puesto que ambas disciplinas son indudablemente interdependientes.

La posición del Parlamento se ha ido debilitando en lo que respecta al ejercicio de sus funciones tradicionales, específicamente la legislativa y la presupuestaria. La afirmación sobre la existencia de una crisis del Parlamento es un argumento recurrente, que ya fue formulado a finales del siglo XIX, pero hoy son cada vez más frecuentes las preguntas y las dudas que se plantean sobre su futura identidad. Quienes desean que las cámaras recuperen el papel político central que han ido perdiendo a lo largo del siglo pasado, son conscientes de que esa hipotética recuperación no puede basarse en un rescate actualizado de las competencias que ahora ejercen los gobiernos, ni en una vuelta atrás a una situación de hegemonía que seguramente nunca existió más que en la idealización teórica, como en el caso mexicano, o a unas prácticas patológicas por las que los Parlamentos derribaban con facilidad a los gobiernos, les obligaban a aplicar determinadas políticas, les dirigían en sus acciones concretas y en definitiva, asumían la dirección del país.

Surgen diversas propuestas, en cambio, para que desarrollen más ampliamente sus funciones representativas y expresivas de las aspiraciones de los ciudadanos; las de reconocimiento e integración del pluralismo a través del diálogo y la negociación entre los grupos; las de promoción y difusión, por medio de la pedagogía política de los valores que configuran la cultura democrática; las de canalización del conflicto político; las de servir de foro de publicidad de las alternativas políticas; y las de control intenso, permanente y público de la acción del Gobierno.

La función del control está en el origen mismo del Parlamento, que sólo posteriormente sería considerado una institución legislativa. Pero, dada la preferencia revolucionaria liberal por esta última función, en tanto la manifestación de la voluntad general, la de control ha estado algo ensombrecida durante un largo periodo. Quienes se empeñan ahora en proponer su incremento y la mejora de su calidad, se apoyan, en primer lugar, en que un Gobierno que cada vez es más fuerte, y que amplía su intervención pública con nuevas y mayores prerrogativas, requiere de un control igualmente

fuerte que limite su poder y le sirva de contrapeso. Si lo que se pretende es asegurar la libertad y la propia eficiencia del sistema político en su conjunto, es necesario un control ejercido por una oposición también fuerte, con mayores posibilidades de fiscalización de la acción gubernamental.⁴³⁸

Plantean también, en segundo lugar, que revalorizar el control supone: defender la soberanía de los electores; impulsar el cumplimiento de la voluntad popular; incrementar las garantías democráticas para que los ciudadanos vigilen a sus gobernantes por medio de sus representantes; preservar el pluralismo y posibilitar la competición política así como una eventual alternancia en el poder. Por último, por medio del control se manifiesta el disenso, el desacuerdo; se produce la contestación pública de las políticas del Gobierno y se ofrece un estímulo para su corrección o para su abandono. Ahora bien, los hechos y la experiencia real conducen, a la aceptación de una versión más amplia del control, la que entiende éste como control político. Esto aunque el Congreso tenga a su disposición, además, los mecanismos de responsabilidad jurídica citados, y la constatación de que el control lo llevan a cabo, fundamentalmente las minorías (la oposición).

Sostiene nuestro autor en comentario, y en ello estamos de acuerdo, que el control parlamentario del Gobierno es un control político, aunque algunos, o muchos, pero no todos sus componentes, estén justificados. El control político puede ser previo o posterior a una actuación determinada del Gobierno, pero también puede plantearse sobre actuaciones que no ha emprendido, o sobre proyectos de actuación, meros propósitos, simples intenciones, e incluso sobre presunciones.

Creemos que el control político se hace en el Parlamento, pero que se orienta a la sociedad, porque es allí donde pueden operar sus efectos. Se dirige a la opinión pública, a la movilización de los ciudadanos que habrán de valorar

⁴³⁸ Guerrero Salom, Enrique, *El Parlamento: qué es, cómo funciona, qué hace*, op. cit., p. 32 y 35.

las consecuencias que consideren oportunas de las actuaciones de unos y de otros. Su efectividad reside en el desgaste del Gobierno, en la capacidad para provocar su futura sustitución por el cuerpo electoral. Por ello, la función de control no debe limitarse a movilizar unos procedimientos específicos y predeterminados, sino que puede desarrollarse por medio de cualquier iniciativa o actividad parlamentaria.

Cuando se afirma que el Parlamento ejerce la función de control del Gobierno no se puede ignorar que, aunque se utilice una expresión comprensiva de toda la institución, estamos ante una realidad compuesta de partes y papeles distintos, los de la mayoría y los de la oposición. Si en la actividad legislativa, la preeminencia está en manos de la mayoría que asegura la victoria vinculante en las votaciones, en el caso del control, la clave está en la oposición, lógicamente más inclinada que la mayoría al examen crítico, a la fiscalización de la acción o inacción del Gobierno, a trasladar a los ciudadanos la percepción de los desaciertos o lagunas de esa acción, así como sus propias visiones y propuestas alternativas.

En este sentido, *Ma. Victoria García-Atance y García de Mora*,⁴³⁹ señalan que el principio de división de poderes estaría hueco y vacío de contenido si no se propiciara una técnica que, dentro del marco democrático, garantizase su efectivo control. Coincidimos con la autora antes citada, en que la fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en imponer obstáculos en forma inmediata, en la capacidad de crear o propiciar las condiciones futuras para cambiar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Que ésta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario. Se ha dicho, que este significado pudiera ser rechazado por ser demasiado amplio y general. Sin embargo, los efectos pueden recorrer una amplia escala que va

⁴³⁹ García de Mora, Ma. Victoria; Torres del Moral, Antonio y García-Atance, *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Editorial COLEX, Madrid, España, 2003, p. 300

desde la prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección y obstaculización.

Gil-Robles profundiza en la idea, cuando indica que la constatación en que consiste el control no se agota en sí misma. Advierte que el control tiene siempre un aspecto teleológico o finalístico, que consiste en lograr que la actuación se acomode a la norma, al modelo o ideal establecido como parámetro. Concluyendo en que un control que no lleve consigo la adopción de medidas para lograr esa adecuación, no merece el nombre de tal.⁴⁴⁰

Deducimos que por tanto, el control evita desviaciones, exigiendo previamente una etapa de comprobación, seguida por una segunda que consiste en la adopción de medidas necesarias para evitar que se produzca la disparidad entre acto y parámetro, o para establecer la adecuación entre ambos en el supuesto de que la desviación se haya producido.

La labor de crítica de la gestión del Gobierno y demás poderes públicos, no corresponde sólo a los parlamentarios y grupos o fracciones legislativas, y no se realiza únicamente en las Cámaras. Los medios de comunicación realizan hoy en día esa misma función de modo aún más inmediato, directo e incisivo, y con tanta o más capacidad de desgastar a los gobernantes y contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Luego, no es este el específico contenido o significado del control parlamentario.

Lo que hacen los medios de comunicación, lo mismo que los partidos y otras asociaciones, –y también el Congreso– es contribuir a la formación de la opinión pública.⁴⁴¹ Desde este punto de vista todos ellos son instrumentos de

⁴⁴⁰ Gil-Robles Gil-Delgado, José María, "*Las comparencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿Control o Información?*" en *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX*, en homenaje al Profesor Garrido Falla, Editorial Complutense, Vol. III, Madrid, 1992, pp. 1950 y ss.

⁴⁴¹ Pedro De Vega García, afirma que existe, no obstante, una cuestión que no debe desdeñarse, y que afecta a la presencia en los Parlamentos de los medios de comunicación (singularmente la radio y la televisión). La directa conexión que dichos medios establecen entre parlamentarios y público ha llevado a argumentar (y no sin falta de fundamento) que su

otro control, el control por el pueblo, al que facilitan datos y criterios de valoración que sirven a la voluntad popular para tomar la decisión de confirmar o corregir el sentido de la actuación de los poderes públicos.

También las asambleas legislativas adoptan decisiones de confirmación o corrección; y no sólo con ocasión de exigir la responsabilidad política del Gobierno, sino al aprobar o rechazar iniciativas legislativas o reformas, al conceder o denegar autorizaciones o ratificaciones, entre otras.

En todas las ocasiones en que una Cámara no se limita a la expresión de un parecer, sino que adopta un acuerdo vinculante para el Gobierno o los demás poderes públicos, ya sea de aprobación o de corrección a la actuación de éstos, estamos ante el ejercicio de una actividad de control parlamentario.

Con frecuencia se olvida que la sanción es sólo una posible consecuencia del control, pero no la única ni la más frecuente. Vincular el concepto de control político con una de sus posibles manifestaciones, a saber, la remoción del Gobierno o de uno de sus miembros, es tan equivocado como ligar el control de un trabajo a la posibilidad de despedir a quien lo realiza. La experiencia nos dice que la finalidad no es sancionar o despedir a quienes ejecutan un trabajo, sino corregir a tiempo los fallos o desviaciones en la realización de éste, como ocurre en el sistema parlamentario.

Podemos entender por lo tanto, que el Congreso no sólo debe ser un instrumento al servicio de otro control –el que ejercita el pueblo al votar- sino que también es órgano controlante. Que es titular de la potestad legislativa; que en él se expresa en su forma suprema la forma de Ley, además de la

entrada indiscriminada en las asambleas para lo único que podría servir sería para que la lógica de la discusión –que es un supuesto rector de la institución parlamentaria- quedara definitivamente sacrificada a los intereses políticos de la propaganda. El diputado hablaría para el público, y no conforme a los dictados impuestos por el razonamiento de la deliberación parlamentaria." *Temas Básicos de Derecho Constitucional*", en *Organización del Estado*, Manuel Aragón Reyes (Coordinador), Civitas, Madrid, España, 2001, p. 177.

voluntad popular; que es el reflejo del pluralismo político de la sociedad y en él adquiere sentido el debate público y continuo sobre la acción del gobierno.

Junto al control que se realiza a través de las elecciones, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político. La defensa de su validez como instrumento de limitación del poder no radica, sin embargo, en pretender su conversión conceptual, intentando presentar como "jurídico" un control que, indudablemente no lo es. La derrota del Gobierno, es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar, y el hecho de que hoy, por la disciplina de partido, eso sea algo poco probable, no lo convierte por ello en un resultado imposible. De todos modos, tal derrota, siendo uno (quizás el más fuerte) de los efectos, no es ni mucho menos, el único ni el más común.

De una parte, el control parlamentario existe en formas de gobierno (como los presidencialistas), en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política. Allí, sin embargo, hay control parlamentario, ya que éste no es un instituto privativo de las formas parlamentarias de gobierno, sino de la democracia parlamentaria de nuestro tiempo. De otra parte, en los llamados regímenes parlamentarios en los que la responsabilidad es posible, - aunque circunstancialmente sea improbable-, la fiscalización parlamentaria del Gobierno se manifiesta por otras muchas vías además de por la que pudiera conducir a su remoción o al sometimiento de juicio político por faltas graves como en el caso mexicano.⁴⁴²

En esta parte del trabajo de investigación, pretendemos aplicar la doctrina del control parlamentario con la intención de proporcionar simplemente una enunciación, más no una clasificación limitativa, de cuáles son los actos actuales de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno en general; así como, particularmente de los vigentes en el derecho

⁴⁴²Valencia Carmona, Salvador y Fix-Zamudio Héctor. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, D.F. 2001, p. 694. Dentro de las funciones de control del Poder Legislativo, existe la función jurisdiccional, conocida como el Juicio Político en México.

español y mexicano, en virtud del proceso actual donde se está reforzando el órgano ejecutivo (independientemente del sistema presidencial o parlamentario de gobierno que se tenga). Este proceso debería, no obstante, ir paralelamente con la transformación del Poder Legislativo, hasta convertirse en un órgano que controle verdaderamente la actividad del Ejecutivo.

A través de la multiplicidad de actos la institución representativa en general, inspecciona, analiza, comprueba, examina, revisa, registra, interviene y verifica el funcionamiento de la administración pública, es decir, la actividad del Ejecutivo, e informa sobre ello al pueblo.⁴⁴³

Con base en las aportaciones del Profesor *Rubio Llorente*, según las cuales no hay en rigor procedimientos de control, sino que el control puede darse o presentarse en el ejercicio de toda la actividad parlamentaria, éste se va a realizar no sólo a través de las mociones de censura; las cuestiones de confianza; las preguntas; las interpelaciones; las mociones y las Comisiones de Investigación, sino que también se presenta en la actividad legislativa (defensa de enmiendas y otras); en la aprobación y autorización de nombramientos o elección de personas; en la ratificación de tratados internacionales; en la aprobación de presupuestos generales del Estado, emisión de deuda pública o contratación de créditos; en las decisiones de la Cámara o Cámaras; en intervenciones en debates; en las comparecencias o sesiones informativas, así como en la actividad del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas.⁴⁴⁴

Incluso *Sánchez Agesta* menciona, que también se puede presentar en actos políticos como el referéndum.⁴⁴⁵ Al respecto, con el ejercicio de los anteriores, la institución representativa -Parlamento, Congreso o Asamblea- puede inspeccionar, comprobar, analizar, examinar, revisar, registrar, intervenir

⁴⁴³ Montero Gilbert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 52 y 57.

⁴⁴⁴ López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp.266 y ss.

⁴⁴⁵ Sánchez Agesta, Luis, "*División de poderes y poder de autoridad del Derecho*", IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1992, pp. 637 y 638.

o verificar la actividad del gobierno, cuyas consecuencias pueden ser provocar el debilitamiento de éste, una incidencia en el control social o en el control político electoral, una abstención electoral o que la oposición deje de serlo y se convierta en mayoría parlamentaria o viceversa, considerándose así, indudablemente, como un modo amplio de control parlamentario, que se acompaña de la publicidad y debate, sin los cuales no existirían, primero, una sociedad democrática capaz de exigir eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y, segundo, la institución representativa.

Es procedente, al igual que para otros autores⁴⁴⁶ incluir las comparencias de los miembros del gobierno, ya que tanto los mencionados anteriormente como éstas, son instrumentos a través de los cuales opera o se presenta el control parlamentario. Además, tomaremos en cuenta que éste no sólo puede ser un control por el Parlamento, sino también un control en el Parlamento.

3.- Actos de control comunes a los sistemas parlamentario y presidencial

Señalaremos de forma general y en orden alfabético, parte de los actos en los que aparece el control parlamentario y que de ninguna forma, pretende ser una clasificación limitativa. Éstos pueden aparecer en los sistemas de gobierno presidencial o en los parlamentarios, ya que incluso, algunos actos de control se dan en ambos sistemas, por lo que haremos las anotaciones pertinentes en cada caso.

a) Leyes de Ingresos y Aprobación de Presupuestos.

⁴⁴⁶ López Aguilar, *op. cit.*, p. 272.

El Presupuesto General del Estado incluye la totalidad de los gastos del sector público estatal, por esta razón, es un instrumento indispensable para llevar a cabo cualquier gasto público para el funcionamiento del Estado.⁴⁴⁷

El control de la institución representativa se manifiesta, por un lado, en el examen del presupuesto. Al respecto, de no autorizarse el mismo, se tendrá como consecuencia la afectación del funcionamiento del gobierno y de la administración pública. Por otro lado, también existe la posibilidad de establecer un control a posteriori, por ejemplo, la revisión de la Cuenta Pública. A lo anterior, el maestro *Héctor Fix-Zamudio* lo ha denominado "poder de bolsa" del órgano legislativo.⁴⁴⁸

El examen del Presupuesto General del Estado aparece en los países con un sistema de gobierno presidencial y en aquellos con sistema de gobierno parlamentario. Asimismo, es generalmente la Cámara baja quien tiene facultades en esta materia. Al respecto, en varios países no se ha podido establecer un buen sistema de control de las llamadas "partidas secretas" o "fondos reservados"; en México, han desaparecido estas partidas.

b) Autorización para emitir deuda pública o contratar créditos.

Este acto se refiere a que la institución representativa tiene como facultad autorizar al Ejecutivo para emitir deuda pública o contratar créditos, siendo la autorización, un control parlamentario que afecta de modo inmediato, el funcionamiento del gobierno y de la administración pública, ya que estos últimos, quedarán casi totalmente paralizados en virtud de no haberse autorizado la emisión de deuda pública o la contratación de créditos.⁴⁴⁹

c) Comisiones de Investigación.

⁴⁴⁷ Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, , p. 169.

⁴⁴⁸ Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994, p. 22.

⁴⁴⁹ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, p. 242 y 243.

Las Comisiones de Investigación son de tradición británica y son consideradas "*instituciones a través de las que una voluntad imparcial va a pronunciar un veredicto sobre los hechos de los que conoce*". No son instituciones judiciales, sino escenarios para la acusación y la defensa en juicio que sólo el pueblo puede emitir". Este instrumento consiste, a grandes rasgos, en la indagación de un determinado asunto o de éste en relación con el examen de la gestión administrativa, financiera y técnica de los servicios públicos. Por lo general, las Comisiones de Investigación son temporales, pero puede darse la existencia de Comisiones permanentes de investigación.

La designación de los integrantes de las Comisiones de Investigación, se efectúa de acuerdo a las características personales o especialización de los parlamentarios.⁴⁵⁰ Estas son conocidas como un nuevo instrumento de inspección política mediante el que se obtienen datos e información" y se controla la actividad del gobierno. Cabe señalar que, en varios países, el término que se utiliza para referirse a estas Comisiones es distinto; así, son también denominadas como Comisiones de Encuesta. Al respecto, jurídicamente "investigación" y "encuesta" se han considerado como sinónimos, sin embargo, creemos que existen diferencias gramaticales entre estos dos términos.

La máxima eficacia de las Comisiones de Investigación, a pesar de tener origen británico, se da en los sistemas de gobierno presidencial y, en menor grado, en los sistemas de gobierno parlamentario; sus mayores resultados se han producido, sobre todo, en Estados Unidos de América.⁴⁵¹ La Cámara de Diputados en México establece la denominada Comisión Instructora para presentar al Pleno, el Juicio de Procedencia para desaforar a sus miembros.

⁴⁵⁰ Alzaga Villaamil, Oscar, "Comentarios a las leyes políticas, Constitución española de 1978". *Revista de Derecho Público*, Tomo VI; Madrid, 1978, p. 581.

⁴⁵¹ Cruz Ferrer, Juan de la. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", pp. 984 y 985, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

d) Comparecencias del gobierno.

Los antecedentes de las comparecencias -llamadas también sesiones informativas del gobierno-, independientemente del país del que se trate, se encuentran también en el Congreso mexicano, quien tiene la facultad para llamar a funcionarios a informar o a declarar respecto de algún asunto específico, cuando alguna de las Cámaras, lo solicite, incluso, si se tratare de los asuntos relativos a las comisiones de investigación.

Coincidimos en que parte de los antecedentes de la comparecencia del gobierno, se encuentran en el Estatuto de Bayona de 1808 (a pesar de ser una constitución que no se aplicó en España),⁴⁵² ya que reguló a las Cortes en su Título IX mencionando, entre sus facultades, que el Ministro de Hacienda les tenía que presentar las cuentas cada año (art. 84 del Estatuto de Bayona),⁴⁵³ para lo cual dicho funcionario tenía que asistir ante las Cortes.

Asimismo, la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 125, señaló que "en los casos en que los Secretarios del Despacho hiciesen alguna propuesta en nombre del Rey, asistirían a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinasen y hablarían en ellas sin que pudieran estar presentes en las votaciones".⁴⁵⁴

De igual forma, encontramos en Francia, de 1860 a 1867, que la Asamblea tenía la facultad de contestar el discurso del Trono y examinar así la

⁴⁵² El Estatuto de Bayona de 1808, es considerado como la "Constitución de Bayona", por Diego Sevilla Andrés. "Constituciones y otras leyes y Proyectos Políticos de España, p. 49, Tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1969. También Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J. , en "Curso de Derecho Constitucional Español I, p. 49, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992.

⁴⁵³ Tierno Galván, Enrique, "Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978), pp. 21 y 22, Tecnos, Madrid, 1979.

⁴⁵⁴ Villarroya, Joaquín Tomás, "Breve historia del constitucionalismo español", pp 22 y 23, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

política. Frente a ésta, los ministros estaban obligados a comparecer, a pesar de que la responsabilidad ministerial se daba frente al Emperador.⁴⁵⁵

El concepto de comparecencias o sesiones informativas no es muy claro, ya que éste depende de la regulación concreta que se haga en cada país. Así, algunos la regulan o la regularon como "interpelación", otros como "declaración", como es el caso de Francia donde se considera que la declaración es una especie de comparecencia. Sin embargo, sí podemos afirmar, a grandes rasgos, que las comparecencias o sesiones informativas consisten, sobre todo, en el requerimiento que hace la institución representativa -Parlamento, Asamblea o Congreso-, para que se presenten los miembros del gobierno ante ella -con el objeto de facilitar información, a través de una exposición-, así como para controlar (revisión, verificación, análisis, etcétera) sus actuaciones por parte de los parlamentarios.⁴⁵⁶

Si se realiza una comparecencia pública, la misma obliga a los parlamentarios, autores de preguntas o interpelaciones, a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen.

Este acto de control parlamentario ha incrementado el interés de los medios de comunicación; las intervenciones son transmitidas por televisión⁴⁵⁷ y radio, y se publica su desarrollo en la prensa.

La justificación para considerar a la comparecencia como acto de control parlamentario, la encontramos en que la institución representativa sirve de "foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, de forma que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer, a través de ellas precisamente,

⁴⁵⁵ García-Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", pp. 458 y ss. Alianza, Madrid, 1987.

⁴⁵⁶ Barquín Álvarez, Manuel, "*La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo*", Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1987, pp. 572 y 573.

⁴⁵⁷ García Morillo, Joaquín, "*Algunos aspectos del control parlamentario*", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, p.252.

las actividades del ejecutivo y las opiniones que le merecen a los representantes populares".⁴⁵⁸ Asimismo, con su utilización se inspecciona, comprueba, analiza, examina, revisa y verifica la actuación o actuaciones del gobierno, cuyas consecuencias pueden provocar el debilitamiento de éste o de la mayoría parlamentaria, una incidencia en el control social o en el cuerpo electoral, así como el fortalecimiento de la oposición, de la mayoría o del gobierno.

Isidre Molas e Ismael Pitarcho mencionan que la comparecencia es característica del sistema de gobierno parlamentario,⁴⁵⁹ afirmación que no compartimos, ya que también se da en el sistema presidencial, como ocurre en México.

e) Decreto-Ley.

En el sistema español, aparece el control parlamentario en el procedimiento para la elaboración del Decreto-Ley. Se da una valoración de la actuación del gobierno y, posteriormente, se convalida o se deroga esa disposición para objetivos determinados y por tiempo limitado.⁴⁶⁰

El establecimiento del Decreto-Ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, cuando se hizo necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Montero Gilbert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario, op. cit.*, p. 34.

⁴⁵⁹ Molas, Isidre y Pitarch, Ismael E., *op. cit.*, p. 209.

⁴⁶⁰ Santaolalla López, Fernando, "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, No. 12, p. 222, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. También ver del mismo autor: *Derecho parlamentario español, op. cit.*, p. 243.

⁴⁶¹ Berlín Valenzuela, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios" en *Derecho parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 74,.

Este acto de control aparece tanto en los sistemas de gobierno presidencial, como en los sistemas de gobierno parlamentario en donde ha aumentado considerablemente su importancia.⁴⁶²

f) Defensor del Pueblo o Comisario Parlamentario.

La institución del Ombudsman, de origen escandinavo, se estableció en Suecia durante el siglo XIX. En Inglaterra surgió, porque el gobierno se encontraba incapacitado para controlar a la burocracia, es decir, que no podía autocontrolarse. En varios países, esta institución se encuentra consagrada a nivel constitucional como sistema de control, cuyo propósito es colaborar en la lucha contra el abuso del poder y la injusticia.⁴⁶³

En el caso mexicano la Comisión Nacional de Derechos Humanos, surgida en 1994, resuelve sobre violaciones a los derechos de los ciudadanos por parte de la administración pública.⁴⁶⁴

Los informes de este órgano constituyen un medio indirecto de control parlamentario sobre las acciones del gobierno, en la medida en que los diputados, a través de la publicidad, conocen cómo el Ejecutivo acata o no las quejas y reclamaciones que mediante resoluciones no vinculatorias emite la Comisión, ejercitando así acciones políticas e, incluso, reformas constitucionales o legislativas necesarias para fortalecer la protección de los derechos humanos.⁴⁶⁵

⁴⁶² Ver en este sentido: Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 297; Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual... op. cit.*, p. 20 y Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, p. 476,.

⁴⁶³ Ver al respecto: Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, "El control parlamentario de la administración (el Ombudsman)", INAP, Madrid, 1981, pp. 223 a 227 y a Quiroga Lavié, Héctor, "La modernización del Estado presidencialista: el tránsito a un parlamentarismo posible", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana* num. 5, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 158.

⁴⁶⁴ Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una institución a medio camino: Propuesta para su urgente transformación*. Grupo Mandala Editores, México, D.F., 1999.

⁴⁶⁵ Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Oxford, México, D.F., 2002, pp.139 y ss. Este autor, reseña el Marco

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo, o sus otras denominaciones, es considerado como un poderoso instrumento de control parlamentario frente al abuso de poder de la administración pública.

g) Interpelaciones.

Las interpelaciones son de origen francés⁴⁶⁶. La Constitución francesa de 1830 las reguló por primera vez. Se refieren a cuestiones generales y políticas relativas a los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de un determinado ministro. Son planteadas por escrito y realizadas a través de un procedimiento de debate.⁴⁶⁷

h) Mociones.

Las mociones son resoluciones o acuerdos de la Cámara o las Cámaras mediante los que se expresa a través de la discusión y votación, una postura sobre un determinado asunto.

La aprobación de una moción puede darse con la presentación y discusión de una introducción de enmiendas, así como a consecuencia de la realización de una interpelación.

Este acto de control se da en los sistemas de gobierno parlamentario, pero también puede darse en los presidenciales.

i) Nombramiento de cargos.

Jurídico de los Derechos Humanos en México de donde se desprenden las facultades del Senado de la República para conocer de sus informes anuales y el nombramiento de su titular.

⁴⁶⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1987, p. 405.

⁴⁶⁷ Aragón Reyes, Manuel, *El control parlamentario como control político*, op. cit., pp. 31 y 32.

Con el nombramiento, ratificación, aprobación o elección parlamentaria de cargos públicos se asegura que una mejor composición de los órganos estatales es la adecuada para el cumplimiento de los objetivos políticos.

Este tipo de acto tuvo su origen en Inglaterra, posteriormente pasó al sistema presidencial norteamericano. Generalmente, quienes intervienen en la designación de cargos públicos son el Ejecutivo y la Cámara alta, es decir, el primero propone y el Senado aprueba o no, pero también puede intervenir la institución representativa en su conjunto.

Al respecto, los cargos que se designan son los relativos al Poder Judicial, a los miembros de los órganos jurisdiccionales y a los altos cargos de la administración pública.

La práctica de este acto de control parlamentario ha aumentado considerablemente y se presenta en ambos sistemas de gobierno.⁴⁶⁸

j) Las preguntas.

La pregunta parlamentaria, en general, es un acto mediante el cual un parlamentario inquiriere algo concreto de gobierno y éste se limita a contestar.⁴⁶⁹ Existen dos tipos de preguntas: las orales y las escritas.

Las preguntas orales tienen sus antecedentes en Inglaterra durante el siglo XVII, y se consolida en el siglo XIX.

Taylor menciona "que las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos del control del ejecutivo jamás inventados", por lo que no pueden simplemente calificarse como un instrumento de información, sino como un acto o instrumento de control parlamentario, sobretodo si atendemos a que su

⁴⁶⁸ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 247.

⁴⁶⁹ Barquín Álvarez, Manuel, *La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo*, op. cit., p. 573.

finalidad no es sólo la de fiscalizar, sino que su efectividad descansa también en la trascendencia que ello puede tener para la opinión pública, poniendo en marcha posteriores controles sociales o acentuando el control político electoral, denominado por Aragón Reyes como "esperanza de sanción".⁴⁷⁰

Cuando se formulan preguntas orales, de antemano se conoce la respuesta, pero lo importante es lograr la publicidad para el hecho, con el propósito de que el cuerpo electoral y la opinión pública elaboren sus juicios.⁴⁷¹

Las preguntas escritas surgen, de hecho, a finales del siglo XIX, es decir, después de las preguntas orales. Es Francia el primer país que las introduce formalmente, en 1909, con el propósito de establecer un instrumento menos peligroso que las preguntas orales. Su inconveniente es que éstas no pueden acaparar la atención de los medios de comunicación por lo que, por un lado, es casi imposible que el electorado tenga noticia del ejercicio de dicho acto de control. Por otro lado, el prestigio de la institución representativa no se fortalece cuando estas cuestiones concretas despiertan poco interés para los medios de comunicación. Con lo cual, su eficacia como control parlamentario no dependerá del volumen cuantitativo, sino cualitativo, para que dichos medios intervengan.⁴⁷²

Las preguntas, tanto orales como escritas, gozan de mayor popularidad en los sistemas de gobierno parlamentario.

k) Ratificación de Tratados Internacionales.

La institución representativa -Parlamento, Asamblea o Congreso- en las constituciones europeas, a partir de la Revolución Francesa, tienen como

⁴⁷⁰ Aragón Reyes, Manuel, *El control parlamentario como control político*, op. cit., pp. 29 y 30.

⁴⁷¹ Montero Gilbert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, op. cit., p. 59.

⁴⁷² Santaolalla López, Fernando, *Las preguntas, instrumento parlamentario de control*, op. cit., p. 54.

facultad ratificar o no un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo, llegando así a la conclusión del mismo. Es una facultad que también ha ido en aumento debido a la importancia que está cobrando el Derecho Internacional en la actualidad.⁴⁷³

El control parlamentario aparece en el procedimiento para la ratificación de tratados internacionales: algunas Constituciones señalan que todos los tratados internacionales deberán ser ratificados por el Parlamento, Asamblea o Congreso; otras dicen que la mayor parte de éstos; otras, que ciertos tratados; y algunas que sólo cuando correspondan a la competencia de la institución representativa determinada por la Constitución política.

Asimismo, algunas disposiciones señalan que intervendrán las dos Cámaras o sólo una de ellas, es decir, sólo el Senado, como sucede en el caso mexicano. Este acto de control parlamentario existe en ambos sistemas de gobierno, con algunas excepciones.

I) Tribunal de Cuentas y Auditoría Superior de la Federación.

La institución representativa, a través del Tribunal de Cuentas, fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado. Éste, a pesar de ser un órgano autónomo, depende directamente del Parlamento o está vinculado a él, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que hubiese incurrido; asimismo, puede determinar responsabilidades.

El Tribunal de Cuentas predomina en Europa, es decir, en países europeos con sistemas de gobierno parlamentario, mientras que en América,

⁴⁷³ Ver a Fernández-Miranda Alonso, Faustino, *"El control parlamentario de la política exterior en el derecho español"*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 93 y "Tratados y otros textos anotados". Jurisprudencia básica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, pp. 593 y ss.

países con sistema presidencial, existen otros órganos que dependen del Ejecutivo. Lo anteriormente anotado no es limitativo, pueden y de hecho existen, innumerables actos en los que se manifiesta el control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas en los artículos 73,74,78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su finalidad consistía en crear un órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.⁴⁷⁴

Entre algunos objetivos de la iniciativa destacan la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia en el uso de recursos públicos, puntualidad en la rendición de cuentas; fungir como un órgano independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones que fuera reconocido por la ciudadanía en general. Asimismo, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo antes mencionado, actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de la auditoría y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.⁴⁷⁵

El Diccionario de la Real Academia Española recoge los dos orígenes de la palabra control, señalando que es un galicismo y un anglicismo, con lo cual se pueden utilizar ambas acepciones, posibilitándose así la existencia del control por el Parlamento y control en el Parlamento. Sin embargo, predomina el

⁴⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2002, México, D.F. En el artículo 79 se establece que la entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

⁴⁷⁵ <http://www.asf.gob.mx/paginas/quienes/antecede.htm>

galicismo por lo que el término control parlamentario en el idioma español significa principalmente la comprobación, inspección, análisis, registro, revisión, intervención o examen que realiza el Parlamento español sobre la actividad, -ya sea positiva o negativa-, del gobierno, cuyas características son, sobre todo, la discusión, publicidad ⁴⁷⁶ e influencia en la opinión pública. *Habermas*⁴⁷⁷ considera que el "que se hicieran notorias las discusiones parlamentarias aseguraba a la opinión pública su influencia, la conexión entre diputados y electores como partes del mismo público", teniendo así una dimensión política para considerarlo como control político parlamentario.⁴⁷⁸

D. Pedro de Vega señala que para *Habermas* "la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado". Pero el Parlamento tiene como finalidad "dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares". Lo que la masa entiende en sus relaciones privadas, es lo que da origen a la opinión pública.

El mismo autor afirma que existe una nueva interpretación de la opinión pública, en virtud de que "la manipulación estatal juega un papel mucho más importante que la espontaneidad social". Afirma que en la actualidad ya no

⁴⁷⁶ Ver: Schmitt, Carl, *ob. cit.*, pp. 4, 8, 49, 50 y 63. El autor considera a la discusión y a la publicidad como los principios esenciales del Parlamento. Define a la discusión como el intercambio de opiniones, cuyo objetivo es convencer al otro. Además señala que la publicidad es un medio práctico contra la política secreta. También ver De Vega García, Pedro, "El principio de la publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 50 y ss. Señala que la Constitución Francesa de 1791 consagra la publicidad de las sesiones del Parlamento, cuyas finalidades son: la educativa, se previene la posible corruptela y se dan a conocer los trabajos de los representantes. Por otro lado, el mismo autor asienta que "la democracia necesita claridad. Perpetuar en un contexto de libertad los hábitos y comportamientos secretos, propios de las dictaduras, no es por ello el mejor camino para el asentamiento de las instituciones democráticas". "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad" en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, p. 263.

⁴⁷⁷ Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública*, Antoni Doménech (Trad.), Gustavo Gili, (Edit.), Barcelona, 1981, pp. 94 y ss. El autor menciona que la publicidad que hace las veces de la publicidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, principios del XVIII, con el objeto de que las fuerzas influyeran en las decisiones estatales, a través de su apelación al público

⁴⁷⁸ Habermas, J., *Historia y crítica de la opinión pública*, *op cit.*, pp. 119 y 261.

existe opinión pública, sino opiniones públicas constituidas por grupos, distintos grupos con intereses diferentes.⁴⁷⁹

Compartimos la acepción de control parlamentario que *Manzella* y *Aragón Reyes* establecen, al considerarlo como un control político, por lo cual, nos parece apropiada y plenamente aplicable al sistema político mexicano, ya que reúne prácticamente todos los elementos que se contienen en la legislación nacional y que de forma destacada están presentando en la agenda política del país. "El control parlamentario es toda actividad parlamentaria orientada a comprobar, inspeccionar, registrar, analizar, revisar, intervenir y examinar la actividad del Ejecutivo; a través de la utilización de instrumentos cuyo procedimiento se encuentra regulado jurídicamente sin traer aparejada, en caso de que el resultado del control sea negativo, forzosamente una sanción. Quien realiza este control es un órgano político, con libertad de criterio y atendiendo a las razones de oportunidad igualmente políticas."

El ordenamiento supremo español otorga a las Cortes Generales una gran cantidad de actos de control y con eficacia suficiente para lograr controlar al Ejecutivo de forma intensa. El fundamento constitucional de la función de control parlamentario es, principalmente, el artículo 66.2. El referido ordenamiento faculta a las Cortes para controlar la acción del gobierno, es decir, que ejercerán la función de control gubernamental a través de los actos ya enunciados.⁴⁸⁰

El fortalecimiento del congreso mexicano ha sido paulatino, tan sólo citaremos algunos avances registrados en la última década, como lo demuestran la ratificación senatorial del nombramiento del Procurador General de la República; la autonomía del Banco de México y del Instituto Federal Electoral; la democratización del Distrito Federal; la creación de la Auditoría

⁴⁷⁹ De Vega García, Pedro. "El principio de la publicidad...", *op. cit.*, pp. 53 y 53. Curso monográfico "Medios de comunicación y Parlamento", impartido en la Universidad Complutense de Madrid, 8 de abril de 1999.

⁴⁸⁰ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 276,

Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados; la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el impedimento de que un solo grupo parlamentario pueda reformar la Constitución.⁴⁸¹

A. Participación de la mayoría y de la oposición en los actos de control

Iniciaremos estableciendo nuestra coincidencia con la afirmación que hace *García Morillo y Spagna Musso*⁴⁸² en el sentido de que a la mayoría parlamentaria lo que le interesa es que el gobierno se acerque a sus posiciones políticas y cumpla el programa sobre el que se le concedió el apoyo parlamentario. Con lo cual, se puede asentar que la mayoría parlamentaria colabora con el gobierno justificando, incluso, sus actuaciones, pero también lo controla corrigiendo determinadas irregularidades o incorporando elementos que lo fortalezcan. De esta forma, el gobierno se autocontrola a través de la mayoría parlamentaria. Un ejemplo de esto, lo encontramos en 1981, cuando se dio la dimisión del Presidente *Adolfo Suárez*, ya que su origen fue la consideración de que la actuación del gobierno se había alejado del programa de gobierno.⁴⁸³

En general, podemos afirmar, que el control que realiza la mayoría en la actualidad tiene mayor proyección pública que el realizado por la oposición, sólo que los parlamentarios pertenecientes a ésta, suelen utilizar los actos de control para hacerse notar, tratando de conseguir popularidad y demostrar interés ante sus electores y ante la opinión pública. Los instrumentos que más utiliza la

⁴⁸¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 253. Señala que aunado a las funciones estrictamente legislativas, el Congreso de la Unión tiene asignadas funciones de diversa índole: ejecutivas, jurisdiccionales, de control y electorales.

⁴⁸² Spagna Musso, Enrico, *Diritto Costituzionale*, Padova, Italia, 1981, p. 299.

⁴⁸³ Ver: Pitarch, Ismael E. "La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 331 y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, op. cit., pp. 187 y ss.

mayoría son los de impulso y orientación política, así como, en algunos casos, las Comisiones de Investigación.⁴⁸⁴

En cuanto a la oposición,⁴⁸⁵ la eficacia de los actos de control, a corto plazo, se encuentra en su capacidad de criticar e influir en la opinión pública, trasmitiéndole información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, auxiliándose de los medios de comunicación.⁴⁸⁶

A largo plazo, tomando en cuenta que la función de control en el parlamentarismo democrático contemporáneo es una actividad principalmente de información, ésta permitirá al cuerpo electoral, en su momento, sancionar tanto a la mayoría parlamentaria como al gobierno, configurándose la oposición como una potencial alternativa de gobierno. También, a corto plazo, la minoría u oposición parlamentaria puede denunciar las carencias y defectos del gobierno pero, sobre todo, forzar, con la utilización de los actos de control, a que la mayoría proceda a un cambio en la conformación de los miembros del gobierno.⁴⁸⁷

Coincidimos, de igual forma, en que es relevante la participación de la minoría en la función de control parlamentario, que básicamente se circunscribe a lo siguiente: controla, critica, limita y fiscaliza al gobierno; informa y mantiene

⁴⁸⁴ Marcet I Morera, Joan "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", en *Revista de las Cortes Generales* No. 22, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 17.

⁴⁸⁵ Jurídicamente reconocida en Gran Bretaña en 1937, mediante la legalización y constitucionalización de los partidos políticos, considerada como "oposición discordante", es decir, aquella que "acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo". De Vega García, Pedro, *Estudios político constitucionales*, UNAM, México, 1987, u "Oposición legítima": "plenamente receptible dentro del sistema de garantías constitucionales propias del Estado de Derecho democrático y social, así como de la forma de gobierno monárquico -parlamentario...", como la denomina López Aguilar, Juan Fernando, *op. cit.*, p. 357. También Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J., en *Curso de Derecho Constitucional Español I*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 191, señalan que la oposición está integrada por las minorías.

⁴⁸⁶ El Doctor D. Pablo Lucas Verdú señala que los medios de información y comunicación social son la prensa, radio y televisión, lo que favorecen la participación y oposición; en su texto *Principios de Ciencia Política*, Tomo II, Tecnos, Madrid, 1979, p. 281.

⁴⁸⁷ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 187 y ss., también abunda sobre el tema.

la atención de la opinión pública; informa y mantiene la atención de las minorías; busca la modificación de las políticas gubernamentales; trata de influir en el gobierno, para que éste corrija sus errores; presiona al gobierno, también colabora con él; ofrece una alternativa de gobierno y proporciona educación política al pueblo. ⁴⁸⁸

La Constitución de 1978 recoge, nítidamente, la distinción entre el control parlamentario de la acción gubernamental y las eventuales consecuencias que pueden ser de diversa índole. Entre ellas encontramos las sancionadoras inmediatas, con efectos jurídicos directos. Es el caso de la exigencia de responsabilidad política, ⁴⁸⁹ que consiste en que el control puede llevar aparejada, como consecuencia, la dimisión del gobierno. De cualquier forma, el hecho de que tal posibilidad quede excluida, no significa la carencia de control, ya que éste también se manifiesta cuando el ministro se encuentra limitado en su actuación, al saber de antemano que puede ser llamado a explicar su política general ante el Parlamento y, al mismo tiempo, ante la opinión pública.

El control parlamentario puede tener como posibles consecuencias sancionadoras la exigencia de responsabilidad política, pero también a la responsabilidad política difusa, ⁴⁹⁰ entendida como una sanción mediata de efectos indirectos, considerada por nosotros como la de mayor importancia en la actualidad, ya que, por un lado, ésta aparece también en el sistema presidencial y, por otro, porque se manifiesta en los ciudadanos, responsabilizando a los miembros del gobierno a través de la crítica, e incluso influenciando y modificando sus posiciones políticas. El control se hace entonces evidente sobre los propios miembros del gobierno ya que se sienten responsables frente a los ciudadanos en vista de la posibilidad de que se les imputen acciones o de una forma indirecta puedan ser cesados de sus cargos.

⁴⁸⁸ Lucas Verdú, Pablo, *Principios de Ciencia Política, op. cit.*, pp. 282 y 283.

⁴⁸⁹ Montero Gilbert y García Morillo denominan a la exigencia de responsabilidad política "responsabilidad política institucional" en *El Control Parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, p.129.

⁴⁹⁰ Manzella, Andrea. *Il Parlamento*, II Mulino, Bologna, 1977, p. 365.

Además, cuando se pone en marcha el control político parlamentario, ya implica la consecuencia de demostrar que se está realizando la fiscalización del Ejecutivo, es decir, que sus actividades están siendo sometidas a la crítica y valoración del Parlamento. Incluso, el no emitir un juicio por parte de los parlamentarios, aunque el control se realice, es una consecuencia. Así podemos llegar hasta la abstención electoral o al voto de castigo como posibles consecuencias del ejercicio del control político parlamentario.⁴⁹¹

Por lo anterior, al igual que *García Morillo*,⁴⁹² consideramos que los actos de control parlamentario en España siguen conservando en la actualidad un importante grado de eficacia, ya que son medios útiles para que el órgano controlador compruebe, revise, inspeccione, verifique y examine la actividad del gobierno y la haga llegar a la opinión pública.

Creemos además, que hoy su eficacia no sólo depende de la publicidad a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales y del Diario de Sesiones de cada una de las Cámaras, o de la habilidad de los parlamentarios para hacerlo notar, sino también de los medios de comunicación como uno de los factores principales para la creación de la opinión pública; sin descuidar el uso de Internet, que también es fundamental.

Todos estos elementos juegan un importante papel de intermediación, permitiendo al Parlamento multiplicar su voz y hacerla llegar a un número considerable de ciudadanos.

⁴⁹¹ Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político* núm. 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1998, pp. 18, 19 y 27.

⁴⁹² García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, op. cit., pp. 183 y ss.

Además, los medios de comunicación son vitales, ya que el "temor al escándalo y a la publicidad es un freno importante a la corrupción social, tanto a nivel individual como de las instituciones públicas y de poder".⁴⁹³

En la actualidad se percibe "cierto" desinterés por parte de los medios de comunicación en cuanto a dar cobertura a las diversas actividades que realizan las Cortes Generales y, entre éstas, a ciertos actos de control.

La prensa, los noticieros de la radio, los noticieros y programas de televisión últimamente abarcan los debates, las sesiones, los trabajos y demás actividades parlamentarias, pero no siempre logran que los ciudadanos conozcan la actividad de su institución representativa y su nuevo papel en la actualidad. Este papel es el de ser el órgano que permita ya no el diálogo entre el Parlamento y el Gobierno, sino el diálogo (entendido como la posibilidad de concertar, de conciliar intereses y, sobre todo, resolver los asuntos en beneficio de la ciudadanía)⁴⁹⁴ entre la mayoría y la oposición.

Hablar de presidencialismo y democracia hoy, supone, por lo menos, atender los agudos cuestionamientos respecto de su eficacia. Se conocen bien las críticas al arreglo institucional de los poderes separados de un régimen que instaura una competencia entre poderes, sin establecer, al mismo tiempo, una vía de resolución de los conflictos; de un sistema en que el Presidente y la legislatura están apartados por periodos gubernativos diferentes. Ante los peligros de un presidencialismo quebradizo, *Linz* opone las virtudes de un parlamentarismo dúctil, flexible.⁴⁹⁵

Estamos de acuerdo, con el politólogo mexicano *Jesús Silva-Herzog Márquez* cuando señala que los regímenes presidenciales han recibido críticas

⁴⁹³ Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro. *El control parlamentario de la administración* (el *Ombudsman*), INAP, Madrid, 1981, p. 232.

⁴⁹⁴ Oñate Laborde, Santiago, "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario", en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 55.

⁴⁹⁵ Silva-Herzog Márquez, Jesús "Gobernar sin mayoría, México 1967-1997, CIDE, Taurus, México, D.F., 2002, pp. 372 y 373.

desde mucho tiempo atrás y que en México, a pesar de haber vivido bajo el horizonte presidencial, no han faltado los cuestionamientos. Ya *Rabasa* advertía la posible trabazón entre Presidente y Congreso que podría forzar la salida dictatorial. En estos tiempos es imposible ignorar las contribuciones del nuevo institucionalismo al régimen presidencial y, en particular, las argumentaciones respecto a la vulnerabilidad de las democracias presidenciales.

Silva-Herzog Márquez establece, y en ello estamos de acuerdo, que *Linz* destaca dos características del sistema presidencial. En primer lugar, el presidencialismo instaura una doble legitimidad. Tanto el Presidente como la legislatura disfrutan de representatividad democrática y se disputan, por tanto, el aura de la representación popular. Tanto el Congreso como el Presidente derivan su autoridad del voto. Ambos pueden, en consecuencia, hablar en nombre del pueblo. En segundo lugar, el presidencialismo se caracteriza por la rigidez temporal. Presidentes y congresos son electos por un periodo de gobierno que no puede variar en circunstancias ordinarias. Así, advierte el politólogo español, el proceso político se rompe en periodos gubernamentales discontinuos y tiesos. Al fin y al cabo estos dos rasgos del sistema presidencial desembocan en problemas de gobernabilidad. Las crisis de gobierno en el presidencialismo terminan en crisis de régimen. Al caer la presidencia arrastra al sistema democrático.⁴⁹⁶

Desde los años ochenta, es notable el acotamiento de las facultades constitucionales de la Presidencia de la República mexicana. Sin embargo, no nos referiremos a las restricciones políticas de los medios de comunicación, de los grupos de interés y al factor externo que se han ido imponiendo, sino a las cesiones propiamente constitucionales.

Como lo hemos señalado, en los últimos años hemos presenciado importantes transferencias constitucionales, por lo que nos permitiremos

⁴⁹⁶ Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994,

enunciar algunas de las que consideramos más importantes: supresión de la facultad presidencial para pedir la destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta; la reinstauración del doble periodo de sesiones del Congreso federal; la separación de las funciones del ministerio público de la asesoría jurídica del gobierno federal; la marginación del nombramiento de las autoridades y de los procesos electorales, entre otras.

Debemos advertir que las oposiciones en los diferentes órganos legislativos son los mejores guardianes para que se cumplan no solo los sistemas de incompatibilidades de los propios parlamentarios, sino sobre todo, la función primordial de control de la actividad del gobierno por parte del legislativo procurando la publicidad de sus actos. La oposición pues, se constituye como elemento vital en todo sistema democrático contemporáneo.

Una vez que haya consenso sobre el sistema de valores socialmente vigente y sobre las reglas del juego político, la oposición versará sobre la acción política concreta y sobre los gobernantes. Si el desacuerdo alcanza a los ámbitos antes mencionados, la oposición estará proyectada a un cambio del régimen e incluso del modelo de sociedad.⁴⁹⁷

Por lo anterior podemos deducir que la oposición al Gobierno es aquella que, compartiendo los valores fundamentales y los procedimientos políticos establecidos por el Estado de Derecho, discrepa de la mayoría en el poder y ofrece un programa político como alternativa para constituirse en mayoría de gobierno o, de no conseguirlo, controlar la acción de gobierno o influir en ella.

Hoy la funcionalidad de la oposición en el régimen democrático es evidente: aporta la representación de opiniones y demandas sociales por el momento minoritarias, participa en el control del Gobierno, es una alternativa a

⁴⁹⁷ Lucas Verdú, Pablo, *Teoría General de las Relaciones Constitucionales*, Dykinson, Madrid, España, 2000, p. 130. El autor sostiene que la oposición política conecta con la libertad de pensamiento, se expresa en las consultas electorales, en el referendo y en el proceso parlamentario. Esta obviedad implica la reciprocidad Estado-Aparato-Estado-Comunidad y en consecuencia, en las relaciones constitucionales mediante la dialéctica electoral y parlamentaria.

éste y, llama la atención del electorado sobre dicha alternativa en busca de su futuro voto.

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor presenta algunas consideraciones sobre el Parlamento en general, que apuntan a que la necesidad más acusada no está tanto, ni en el ámbito del control ni en el de la formulación normativa, sino en una modificación de los Reglamentos de las Cámaras que responda a los nuevos principios fortaleciendo la posición jurídica de las minorías y potenciando los mecanismos de control del Gobierno.⁴⁹⁸

Nuestro *Profesor Fernández-Miranda* sostiene que en el ámbito del control externo, y con la conciencia de la necesidad de mantener el equilibrio entre los poderes y de no degradar el principio de autonomía parlamentaria, acaso sea necesaria una delimitación más precisa y generosa de los actos susceptibles de control externo.

Concretamente, establece que el esfuerzo ha de venir por la delimitación del contenido esencial del derecho al ejercicio de la función parlamentaria como contenido esencial del derecho a la representación, y el control en amparo de las eventuales transgresiones, situación que nos parece atendible.

No comparte este autor, la concepción judicialista del Derecho (y habla de judicialismo como imperialismo excluyente). Lo importante estriba, y en ello estamos de acuerdo, en garantizar la efectividad de la norma cualquiera que sea el mecanismo de control.

Sin duda, el control judicial es el más depurado y más eficaz, pero si el objetivo se consigue por otras vías, como acontece con frecuencia en el Derecho constitucional, habremos llegado al mismo resultado.

⁴⁹⁸ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, En *Los órganos de gobierno en las Cámaras*, de Ignacio Torres Muro, Congreso de los Diputados, Monografías núm. 11, Madrid, 1987, página 13.

Concluye que hay un amplio campo en el ámbito del control interno para suministrar mecanismos de garantía del Derecho parlamentario y, que todo ello sin menosprecio del control político difuso de la opinión pública en un sistema democrático presidido por los principios de pluralismo, publicidad y responsabilidad.

Existe la opinión de que los debates en el Pleno resultan demasiado prolijos y técnicos, y que por lo tanto, sería necesario remitir todo lo pormenorizado a debate de las Comisiones, dejando al Pleno exclusivamente para el debate político en estricto sentido, así, los ciudadanos podrán entender mejor lo que se debate y, de esta manera, podrán valorar en mayor medida lo que el Parlamento hace. En tal virtud, los dirigentes parlamentarios desean, asimismo, asegurar la presencia del Presidente del Gobierno en el turno de preguntas, para así despertar mayor interés de los medios en la función de control parlamentario y con ello trascender a la opinión pública.

En la misma línea, se pretende facilitar la creación de Comisiones de investigación por iniciativa de las minorías y se intenta reforzar la información de los parlamentarios y los medios técnicos a su disposición para que puedan cumplir mejor sus tareas.⁴⁹⁹

B. El control del Congreso mexicano sobre el Poder Ejecutivo Federal

Los actos de control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno no son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas de gobierno presidencial también los tienen establecidos. En principio, en un sistema presidencial, las Cámaras ejercitan un mayor poder de control: posee una mayor capacidad para exigir información, debido a que el Presidente no ha

⁴⁹⁹ Recoder de Casso, Emilio, "Las Cortes Generales. Reflexiones a veinte años de la Constitución", en *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, España, 1998, p. 673.

salido de la cohesión y disciplina de una fracción de las Cámaras.⁵⁰⁰ Esta situación incluso ya se ha presentado en México y es susceptible de repetirse en la medida en que ningún partido tenga la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

La Constitución mexicana de 1917 (vigente), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 -con sus modificaciones y adiciones del 20 de julio de 1994 y su actualización mediante varios acuerdos parlamentarios surgidos durante 1998 y 1999, (en que ningún partido político es mayoritario)- y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934⁵⁰¹, contienen la regulación a través de la cual se realizan las funciones del Congreso General. Entre éstas, la función de control y de conformación de los estatutos jurídicos que regulan la organización, creación y funcionamiento de la institución representativa o parlamentaria del sistema político mexicano, así como sus interrelaciones con otros órganos del Estado.

En la LVII Legislatura se produjeron algunos avances en esta dirección, sin embargo, la regulación actual impide, en cierto modo, el desarrollo y fortalecimiento del Poder Legislativo en México.⁵⁰²

Considerando lo anterior, y a pesar de las dificultades que se presentan, los actos de control de la institución representativa en México consistían, hasta hace poco tiempo, entre otros, en la Comisión de Vigilancia; en la solicitud de

⁵⁰⁰ Molas, Isidre y Pitarch, Ismael, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 228.

⁵⁰¹ Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934.

⁵⁰² "*Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*", Edición de la LVII Legislatura, México, D. F., marzo de 1999, p. 381 y ss. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, que ha funcionado por primera vez, bajo la dirección de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ha avanzado en la dirección de profundizar los actos de control sobre el Ejecutivo, al crear la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, mediante acuerdo parlamentario del 2 de abril de 1998. La finalidad de esta Unidad, es ser un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrada por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país. Forma parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara, y se encargará de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados.

información y documentos; en las Comisiones de Investigación y las comparecencias de los miembros del Gobierno. Los tres últimos actos de control no tuvieron su origen en el sistema de gobierno parlamentario, como afirma *Orozco Henríquez*,⁵⁰³ sino en Estados Unidos de América en 1792, sin embargo, aceptamos que en la actualidad tienen ciertas similitudes con el sistema de gobierno parlamentario español.⁵⁰⁴

También son actos de control de la institución representativa el juicio político y la declaración de procedencia; el nombramiento de cargos; la ratificación de tratados internacionales y la autorización al Ejecutivo para ausentarse del país; la autorización para la suspensión de garantías y las facultades delegadas, entre otros.

En México, las facultades del Congreso de la Unión con relación a los actos de control parlamentario, de conformidad a la Constitución vigente, son las siguientes:

1.- Dar su aprobación al Ejecutivo para suspender, en un tiempo limitado, las garantías que dificulten hacer frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (artículo 29, en relación con el 49 constitucional. El primero reformado una vez, el 21 de abril de 1981 y, el segundo, reformado dos veces: el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951).

⁵⁰³ Ver: Duarte Rivas, Rodolfo. *"Significado del Poder Legislativo mexicano en la reforma del Estado", Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, Porrúa-Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 107; Orozco Hernández, J, Jesús *"Organización y funciones del Congreso de la Unión"*, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1987, p. 1020.

⁵⁰⁴De la Cruz Ferrer, Juan. *"El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano"*, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 984.

2.- Dar autorización al Presidente para legislar, con el propósito de superar una emergencia, si con anterioridad se hubiesen suspendido las garantías individuales (artículos 29 y 49).

3.- Facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como restringir o prohibir las exportaciones, importaciones y el tránsito de productos, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía nacional o cualquier otro propósito que beneficie al país (artículo 131 en relación con el 29 y 49 de la Constitución). Si al Congreso de la Unión no le pareciese correcto el uso que de esta facultad haya hecho el Ejecutivo, se lo mencionará, pero cabe la posibilidad de no renovar las facultades delegadas, situación que no se ha presentado hasta la fecha.⁵⁰⁵

4.- El Presidente de la República asistirá ante el Congreso el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el primero de septiembre en sesión pública y conjunta en la cual, presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, ya que será analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes, clasificándose por materias: política interior -económica y social- y política exterior (artículo 69 en relación con los artículos 65 y 66 constitucionales, 5º al 8º de la Ley Orgánica del Congreso General y 188 al 197 del Reglamento Interior del Congreso General)

No se establece la obligación del Presidente de la República para dar lectura al informe, sin embargo, se hizo costumbre a partir de que el primer Presidente de México, Guadalupe Victoria lo hiciera, ya que la Constitución de 1824 así lo establecía.

⁵⁰⁵ En este sentido ver: Valadés, Diego, *Constitución y política*, UNAM, México, 1987, p. 118; *La constitución reformada*, UNAM, México, 1994, p. 197; "El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México" en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, UNAM, México, 1988, pp. 262 a 264. También puede consultarse: Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, pp. 27 y 28 y Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994, pp. 20 y 21.

Consideramos que es necesario establecer dicha obligación, en virtud de que se asegura que el Presidente, a través de este acto de control, ponga no sólo en conocimiento al Congreso, sino también de los ciudadanos en general, la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario para que posteriormente, con el análisis del mismo, se pongan en marcha otros actos de control parlamentario e, incluso, se determinen responsabilidades.

5. Mediante la Ley de Ingresos -antes Ley de Egresos del Erario Federal-, autorizará los recursos económicos con los que puede contar el Presidente de la República para que la administración pública preste los servicios públicos (artículo 73, fracción VII)⁵⁰⁶

6. Fijar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como la aprobación de los mismos para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII). Sin embargo, no se cumplía lo que señala este artículo constitucional, es decir, que el Congreso no tenía una intervención efectiva.⁵⁰⁷ Asimismo, con la reforma del 25 de octubre de 1993, al Congreso corresponde también aprobar anualmente los montos de endeudamiento sobre el ejercicio de dicha deuda,⁵⁰⁸ situación que también poco se da. Lo anterior, en relación con la Ley General de Deuda Pública, del 31 de diciembre de 1976, reformada en 1983 y 1998.

7. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación y aumentar o disminuir sus dotaciones (art. 73, frac. X).

⁵⁰⁶ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 60.

⁵⁰⁷ *Ibidem.* p. 58 y Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994, p. 81. Resaltan la falta de control de la Cámara de Diputados al respecto.

⁵⁰⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 399 y 400.

8. Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (art. 73 frac. XII)

9. Conceder licencia al Presidente, designar al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, así como aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII). Este artículo se ha reformado en 39 ocasiones.

10. Conforme al artículo 74, fracción IV, la revisión de la Cuenta Pública del año anterior es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que resulta de gran trascendencia su intervención, para lo cual, deberá disponer de los elementos técnicos y operativos apropiados para efectuar adecuadamente la revisión que se le encomienda.

11. Conforme a los artículos 76, fracción IV y 79, fracción I, en relación con el 89, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, corresponde a la Comisión Permanente⁵⁰⁹ dar su autorización para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional. Este artículo se ha reformado siete veces.

12. Conforme al artículo 79, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el artículo 89 constitucional, fracciones III, IV, V, IX, XVI, XVIII, así como con el artículo 96, reformados en 1994, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, la Comisión Permanente podrá:

a) Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

⁵⁰⁹ La Comisión Permanente actúa durante el receso del Congreso de la Unión, integrada por 37 miembros: 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de las sesiones ordinarias (Art. 78 constitucional, artículos 100 al 113 de la Ley Orgánica del Congreso General y artículos 85, 171 a 183 del Reglamento Interior del Congreso General)

b) Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el Ejecutivo Federal;

c) Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que lo supla y

d) Ratificar o no los nombramientos que haga el Presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército.

Esta última facultad, hasta 1965, estaba reservada exclusivamente a la Cámara de Senadores. Posteriormente, en 1994, se incluye también la aprobación o no del Procurador General de la República por parte de la Comisión Permanente. El Presidente de la República no podrá nombrar y remover libremente al Procurador General de la República.

La facultad -de origen norteamericano- para ratificar o no los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda -que son aproximadamente 53, excluyendo al Secretario de Hacienda y Crédito Público-,⁵¹⁰ nunca ha sido utilizada por el Senado ni por la Comisión Permanente a pesar de que está consagrada a nivel constitucional. Asimismo, cuando se encuentre en receso la Comisión Permanente, el Senado podrá designar a los magistrados del Tribunal Agrario que le proponga el Ejecutivo (artículo 27, frac. XIX). Por último, de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, la Comisión Permanente, cuando esté en receso la Cámara de Senadores, aprobará la designación que haga el Presidente de la República respecto de las personas que se harán cargo del Banco Central.

13. El Congreso de la Unión calificará, en caso de que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste renuncia. La sesión

⁵¹⁰ Cortiñez Pelaez, León. "De la Administración Hacendaria en México", Praxis, No. 77, pp. 63 y ss., INAP, México, 1986, proporciona un listado sobre quiénes son considerados empleados superiores de Hacienda.

será conjunta (artículo 86 constitucional, en relación con el artículo 5º de la Ley Orgánica del Congreso General y 36 del Reglamento Interior del Congreso General.

14. Autorizar al Presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional (artículo 88 constitucional, el cual sólo ha sufrido una reforma, el 21 de octubre de 1966. Se aplicó en 1999, al negarle la autorización para viajar a Brasil y, en otra circunstancia demoró la respuesta al Ejecutivo, quien ante el hecho decidió posponer su viaje a Washington)

15. El párrafo primero del artículo 93 prevé la obligación anual de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos, de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos en relación con los artículos 53 y 54 del Reglamento Interior del Congreso General.

16. El párrafo segundo del artículo 93, permite a las Cámaras hacer comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que rindan los informes que se les requieran. Igualmente se permite a las Cámaras hacerlos comparecer cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades o ramos. La comparecencia puede ser pública o secreta dependiendo del tipo de sesión de que se trate, hoy cobra mayor importancia, al ser constantes las comparecencias, sobre todo de los Secretarios del Ejecutivo.⁵¹¹

17. Las Comisiones de Investigación se elevaron a rango constitucional con la reforma política del 6 de diciembre de 1977, por lo que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93. Tienen por objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de los Diputados o de los Senadores. Los resultados de tales

⁵¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*, p. 80.

investigaciones se darán a conocer sólo al Ejecutivo. Este acto de control se realiza fuera del Congreso.

De lo antes expuesto, estimamos que este acto de control está limitado o restringido, porque no existe la posibilidad de que las Comisiones de Investigación versen sobre cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de la administración pública centralizada (Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etc.) Exclusivamente podrá investigar la actividad que realizan los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Respecto a las últimas, actualmente están desapareciendo y jamás se ha usado dicha facultad sobre las mismas.

Por lo anterior, es necesario que: se amplíen los casos en que pueden crearse Comisiones de Investigación; se disminuya el número de legisladores que puedan crearlas incorporando a los diputados y senadores de los grupos minoritarios; se regule la posibilidad de la comparecencia de personas ante las mismas y, sobre todo, que se de publicidad a sus resultados. Además, este acto de control no suele ser utilizado por los parlamentarios tal como está regulado en la Constitución, por lo que es considerado simplemente como una posible válvula de escape del sistema político mexicano.⁵¹²

Sin embargo, aún sin estar constitucionalmente establecidas, se crearon dos Comisiones de Investigación para los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, sucedidos en 1994. Se han fortalecido las Comisiones de Investigación con resultados alentadores, como el asunto CONASUPO y FOBAPROA durante los años 1998 y 1999.

⁵¹² González Chávez, Jorge señala que con un número menor de integrantes las comisiones serían más ágiles, debiendo permitir que participen "la pluralidad representada en la Cámara", tal vez sería demasiado pensar en un mínimo y máximo, pero que podría ser útil por la carga de trabajo de algunas comisiones. Ponente en la Mesa Redonda sobre el tema Los órganos legislativos de la Cámara de Diputados y su perspectiva, Memoria del Foro de Discusión y Análisis, 18 y 19 de julio de 2002. Cámara de Diputados, México, D. F. 2002, p. 133

En este orden de ideas, también es necesario que a las Comisiones ordinarias se les confiera la facultad permanente de investigación, situación que se ha dado en Estados Unidos de América, ya que a éstas se les asignan ciertos campos, como son: agricultura, comercio y derechos humanos, entre otros; es decir, son comisiones especializadas en determinadas materias.

18. Conforme al artículo 102 constitucional, apartado B, el Congreso de la Unión establecerá un organismo de protección de los derechos humanos que conocerá de las quejas relacionadas con actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto del Poder Judicial, así como en relación a la materia electoral) Dicho organismo sólo formulará recomendaciones públicas.⁵¹³

Asimismo, el Congreso de la Unión está facultado para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones.

Su regulación también se encuentra en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 25 de junio de 1992, considerándola un organismo público descentralizado.

En este sentido sería oportuno señalar, la necesaria adopción de la figura del Defensor del Pueblo, cuya tarea sería recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación -por parte de la administración pública- de sus derechos fundamentales. Su nombramiento dependería, exclusivamente del Senado de la República, como hasta ahora ocurre.

19. Los artículos constitucionales 109, primera fracción y el 110 regulan el juicio político producto de las modificaciones al Título Cuarto constitucional en 1982, con el propósito de prevenir y castigar la corrupción pero, sobre todo,

⁵¹³ Fix-Zamudio, Héctor. *En Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos* desarrolla con amplitud los alcances del artículo 102 Constitucional para el caso mexicano. *Op. cit.*

su finalidad principal fue y es, garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.

El juicio político tiene como posible consecuencia la responsabilidad política individual de los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Directores Generales y Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otros,⁵¹⁴ por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo hasta un año después de que se separe de éste. Al respecto, cualquier ciudadano mediante la presentación de pruebas, podrá formular la denuncia.

Dicho juicio -en cuanto a los motivos para que proceda y a la posible consecuencia- se puede situar entre el *impeachment* norteamericano y la moción de censura parlamentaria.

La aplicación del juicio político dependerá de los criterios imperantes entre los integrantes de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, ya que las causales señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵¹⁵ del 31 de diciembre de 1982, comprendidas en su artículo 7º, son difíciles de tipificar por su generalidad, y por tanto, es igualmente difícil que proceda el juicio político. Sin embargo, son un buen avance para el control de los actos del gobierno. Las causales del juicio político son:

Ataque a las instituciones democráticas.

⁵¹⁴ Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, fideicomisos públicos, Procurador General de Justicia del D. F. y los representantes de la Asamblea del D. F. También se incluyen diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del D. F. (art. 110). A partir de la reforma al poder judicial de 1995, se incluyen a los Consejos de la Judicatura Federal, a los Consejeros de la Judicatura del D. F. y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales. (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, que contiene el decreto mediante el que se reforman los artículos 110 y 111 constitucionales.

⁵¹⁵ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.

Ataque a la libertad del sufragio.

Usurpación de atribuciones.

Infringir la Constitución o leyes federales, causando perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Omisiones graves que causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinen los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Conforme a este artículo 7º de la Ley en comento y a la Constitución, el Congreso de la Unión valora, es decir, verifica, comprueba, inspecciona, revisa y examina la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Pero cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se someterá a lo dispuesto por la legislación penal,⁵¹⁶ con lo cual, se establece claramente la diferencia entre una posible responsabilidad política y una responsabilidad penal. La primera trae aparejada la destitución o inhabilitación de uno hasta veinte años para desempeñar cargos públicos y, la segunda, pone

⁵¹⁶ Con esta fundamentación la Cámara de Diputados procedió al desafuero del Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal René Bejarano, quien enfrenta un proceso penal en su contra por el ejercicio de actividades con recursos de procedencia ilícita, evidenciadas con el denominado "videoescándalo" en 2004.

al funcionario a disposición de los jueces para que sea juzgado. En esta materia, las resoluciones de las Cámaras tienen el carácter de cosa juzgada, por lo tanto son inatacables.⁵¹⁷ Otra ley que también guarda relación, es la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, reformada el 5 de agosto de 1994.

Por lo anterior, este acto de control se acerca más al sistema de gobierno parlamentario que al presidencial, aunque se excluye al Presidente de la República y la sanción la aplica la Cámara de Senadores y no la de Diputados.

Creemos, sin embargo, que el juicio político es más eficaz que la moción de censura parlamentaria, ya que, por un lado, las causales están tipificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por otro, puede tener como consecuencia la responsabilidad política individual, más no colectiva, como es el caso de algunos de los sistemas de gobierno parlamentario. En este orden de ideas el juicio político es también considerado como una posible válvula de escape del sistema político mexicano. Al respecto, el maestro Héctor Fix-Zamudio considera que en el futuro, en virtud de las reformas relativas a la integración de las Cámaras, podrá funcionar el juicio político.⁵¹⁸

20. La Ley de Planeación de 1983⁵¹⁹ señala que el Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para que lo examine, dé su opinión y formule las observaciones que estime convenientes. Lo anterior, en relación con el artículo 26 Constitucional. Asimismo, el artículo 7º de dicha ley, prescribe la obligación de los secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, de entregar anualmente

⁵¹⁷ Valadés, Diego, *Constitución y Política*, op. cit., pp. 92 a 94 y Barquín Álvarez, Manuel, "El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa", pp. 25 y ss. en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* No. 1, Vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

⁵¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor. *La función actual del Poder Legislativo*, op. cit., p. 60.

⁵¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

un estado de cuenta de sus respectivos ramos, así como los avances que han tenido en relación al Plan Nacional de Desarrollo.

21. Conforme al artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General, un legislador o parlamentario, representando a su partido político, tendrá la facultad de intervenir por un tiempo máximo de 15 minutos, en la sesión destinada al informe presidencial antes de que se presente el Presidente de la República. Este avance representó prácticamente el fin de lo que fue un ritual para rendir culto a la personalidad del Presidente, ya que dicho acto, prácticamente era convertido en fiesta nacional, sin que ello representara un acto de control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

C. La publicidad del acto legislativo

Para avanzar en nuestro trabajo, creemos que la capacidad de control del Congreso mexicano y en particular de la Cámara de Diputados sobre la actuación del Gobierno, implica que deberá desplegar un amplio sistema que le permita alcanzar la plena publicidad de sus actos y recuperar parte de su relevancia en la vida política nacional, como órgano popular y democrático por excelencia.

Estamos por lo tanto de acuerdo con *Torres del Moral*, en que la democracia es un régimen basado en la opinión pública, opinión que periódicamente se vierte en forma de voto en las urnas. Para que haya opinión pública son necesarias la publicidad y la libertad de expresión, porque en un sistema de secreto y de censura no hay opinión pública sino intoxicación informativa y trincheras ideológicas.⁵²⁰

⁵²⁰ Torres del Moral, Antonio, *op. cit.*, p. 413.

Coincidimos con este autor, en que el Congreso como órgano pluralista y deliberante, es al mismo tiempo un sensible receptor y un eficaz agente de formación de esa opinión. El Parlamento, se ha dicho, es el más importante club de opinión de cada país. Pero no se limita a deliberar sino que realiza un inmenso trabajo legislativo y de control político.

A excepción de las sesiones reglamentariamente declaradas secretas por razón de la materia, lo más frecuente en el Derecho comparado es la publicidad de las sesiones plenarias (únicamente), por entenderse que las de las comisiones son sólo reuniones preparatorias del trabajo del Pleno. Es bueno anotar, que en el caso de España, se admiten a las sesiones de las Comisiones a representantes acreditados de los medios de comunicación. Sin embargo, las Cortes poseen la facultad (contenida en el artículo 76) de investigación o inspección, en cuyo ejercicio, la publicidad de los debates se puede ver restringida por imperativo del Reglamento de la Cámara, pero no es una disposición constitucional.

La Constitución Española, en su artículo 80 establece como principio general, el carácter público de las sesiones plenarias de las Cámaras, salvo acuerdo en contrario de las mismas adoptado por mayoría absoluta. La actividad legislativa, la presupuestaria y la de confianza parlamentaria en el gobierno, se desarrollan en el Congreso de los Diputados a través de sesiones que son públicas, de manera general en el pleno, y mediante la presencia de los representantes acreditados de los medios de comunicación en las sesiones de las comisiones. Sólo Hay una excepción, afirma el Letrado de las Cortes *Manuel Gonzalo*, que viene representada por la actuación de las ponencias, las cuales, se constituyen principalmente para informar acerca de las iniciativas legislativas y de las enmiendas que a ellas se formulan.⁵²¹ Justifica, el letrado en referencia, la excepción a la publicidad de los debates de las ponencias, porque

⁵²¹ Gonzalo, Manuel. "La publicidad de los debates de control parlamentario" en *Parlamento y opinión pública*, Francesc Pau Vall (Coordinador), Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1995.

facilita la adopción de decisiones innovadoras sin explicación pública de su motivación.

En lo que al Congreso mexicano se refiere, sería conveniente que -en aras de alcanzar mayor transparencia y garantizar la publicidad de las sesiones en las que las⁵²² Comisiones legislativas ejercen competencias-, fueran públicas y abiertas a los medios de comunicación, ya que de lo contrario, haría de la delegación de dichas competencias por parte del Pleno, un medio fraudulento para obviar la publicidad, con el grave perjuicio que para el principio de transparencia del sistema democrático, puede conllevar.

Isidre Molas e Ismael E. Pitarch sostienen que desde *Bentham*, la publicidad del trabajo parlamentario es una de las reglas de oro del régimen representativo, siendo este principio aplicable a todos los procedimientos parlamentarios, a fin de garantizar que sean públicos no sólo los resultados, sino también los procesos de decisión para que se conozcan no solamente quiénes apoyan determinadas propuestas y quiénes las rechazan, sino también por qué razones y bajo qué condiciones se han llegado a elaborar determinados acuerdos.

Por lo tanto, el Parlamento histórica y funcionalmente es una cámara de deliberación y decisión. Es tan consustancial con la democracia representativa el principio de publicidad del trabajo parlamentario, que ha ido imponiéndose paulatinamente en la práctica en todos los sistemas democráticos.⁵²³

La publicidad, por lo tanto, no sólo es vital o consustancial al ejercicio parlamentario, sino elemento clave e indispensable para que la oposición

⁵²² Canal del Congreso, 4 de septiembre de 2003, La Legislatura aprobó el 4 de septiembre de 2003, aumentar las comisiones ordinarias y crear un comité de administración de la Cámara de Diputados que ayudará a la Junta de Coordinación Política en el manejo de los recursos financieros.

⁵²³ Molas, Isidre y Pitarch Ismael E., *Las Cortes Generales en el Sistema Parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p.107.

formule sus críticas, a veces envueltas en preguntas o en interpelaciones y así obtener mayor rentabilidad política ante el electorado.

Por lo tanto, la eficacia de la oposición, reside hoy mucho más en su capacidad de emitir un mensaje alternativo, viable y coherente ante la opinión pública, que en desestabilizar al Gobierno.⁵²⁴

Las Cámaras suelen publicar un diario de sesiones en el que se refleja el desarrollo de éstas, muestra igualmente de que la publicidad es pieza esencial en un Estado de partidos. Hasta una Cámara tan celosa de sus tradiciones como la de los Comunes, se ha dejado persuadir alguna vez y ha admitido la presencia de la televisión.

Los partidos políticos se proyectan en el Parlamento a través de los grupos parlamentarios, los cuales, suelen actuar y votar en bloque de modo disciplinado, aunque en el caso mexicano, ya se perciben mayores divergencias ante la falta de control que el Presidente de la República pudiese imponer.

En estas condiciones, los grupos minoritarios conocen de antemano la derrota de sus propuestas, sólo la publicidad mantiene la utilidad de su actividad parlamentaria: el electorado la conocerá y tomará buena nota de cara a las elecciones siguientes; eso, al menos, esperan los grupos parlamentarios y los partidos; pero como la mayoría no puede dejarse ganar en este terreno, ajustará sus posiciones con igual finalidad; todo lo cual proporciona al parlamentarismo actual una coloración marcadamente electoralista.

Para el caso mexicano, creemos que la Cámara de Diputados, como órgano del Estado, se encuentra obligada a garantizar en el ámbito de sus competencias, el derecho a la información de conformidad con el artículo 6º constitucional, además de comprometerse a proporcionar información confiable

⁵²⁴ López Aguilar, J. F., *Minoría y Oposición en el parlamento. Una aproximación comparativa*, Madrid, 1991, aborda con amplitud el tema.

y oportuna a los ciudadanos en general, de manera directa y a través de los medios de información.

Hasta hace poco tiempo, la Cámara carecía de un ordenamiento que estableciera los procedimientos y las condiciones para proporcionar información al público; ni existía la ofrecía de forma suficiente, en lo que respecta a los debates informativos de la Cámara, sus grupos parlamentarios, comisiones, comités, diputadas y diputados.

Es mediante acuerdo parlamentario para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados (de fecha 3 de noviembre de 1998), que finalmente surge una coordinación general de Comunicación Social, cuya política informativa debe ser normada por la propia Cámara, buscando clarificar el origen de las distintas informaciones que en ella se generan para evitar confusiones e informar sobre el contenido y alcances de las actividades, decisiones y diversas propuestas que se presentan ante este órgano legislativo nacional.⁵²⁵

Debemos resaltar que lo anterior representa un apoyo fundamental para fortalecer la publicidad del acto legislativo.

Por otra parte deberá evaluarse el funcionamiento de la Coordinación de Comunicación Social como dependencia profesional y apartidista, encargada de informar sobre los acontecimientos que se produzcan en la Cámara, ya que con frecuencia es insuficiente la difusión alcanzada mediante las versiones escenográficas, la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates.

Un avance sustantivo en la publicidad del acto legislativo, lo es, la operación del Canal del Congreso en México, ya que las transmisiones en vivo y diferidas han contribuido a difundir el trabajo de las Comisiones de los 32

⁵²⁵ Acuerdo Parlamentario para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados, en "Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", LVII Legislatura, México, D. F., marzo de 1999, pp. 405 y ss.

Congresos y la Asamblea Legislativa del D.F., además de publicar diversas actividades legislativas.⁵²⁶

Así pues, la articulación interna de las Cámaras, modifica también la significación de los debates parlamentarios: éstos ya no intentan, como antaño, convencer a los representantes para que voten en uno u otro sentido; el voto viene, por lo general, determinado con carácter previo al debate por el partido o Grupo Parlamentario, y se asegura por la disciplina. Los debates, si bien no pierden completamente esa función, pasan a convertirse esencialmente en medios privilegiados para proyectar sobre el electorado las diferentes opiniones de cada partido ante las cuestiones polémicas.⁵²⁷

Sánchez Navarro hace referencia a que sobre el fenómeno anterior pesa otro factor esencial para entender el funcionamiento de las sociedades modernas, como lo es, el desarrollo de los medios de comunicación. Porque gracias a ellos es posible una mejor información de los ciudadanos, el conocimiento de los elementos relevantes en una decisión, etc. Pero además sostiene este autor, que también pueden suponer graves riesgos para la democracia en general, al posibilitar la manipulación de la opinión pública, falseando por tanto las decisiones; y para el Parlamento en particular, al actuar como portavoces de las opiniones discrepantes y foro alternativo de discusión, restando así protagonismo a las minorías parlamentarias y al debate en el seno de esta institución.⁵²⁸ Por tanto, resultaría positivo mantener la publicidad del acto legislativo utilizando otros medios de comunicación y herramientas tecnológicas como la radio e internet.

⁵²⁶ Canal de Congreso, *Op. cit.*

⁵²⁷ Sánchez Navarro, Ángel J. *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1995, pp. 36 y 37.

⁵²⁸ Sánchez Navarro, Ángel J., *op. cit.*

CAPÍTULO VI

LAS REFORMAS NECESARIAS AL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL Y DE LOS ORDENAMIENTOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

1.- Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es fundamental introducir reformas a diversos ordenamientos de la Constitución vigente a efecto de permitir la consolidación de la Cámara de Diputados en México, empezando por el precepto que contiene la facultad del Poder Ejecutivo para resolver aspectos que por naturaleza le competen al Legislativo. También habría que modificar la forma de integración de la cámara baja limitando su número de diputados y cambiando el sistema electoral con el fin que éste sea exclusivamente de representación proporcional.⁵²⁹ De igual forma, es imprescindible modificar la Constitución para eliminar la prohibición de la reelección inmediata de los diputados federales.

En consecuencia, nos permitiremos transcribir los artículos de la Constitución de 1917 vigente y que son objeto central de nuestro estudio, con la finalidad de presentar las respectivas propuestas de reforma.⁵³⁰

Desde 1824 hasta 1963 los diputados fueron electos bajo el principio de representación popular-territorial. Aunque la idea de lo "popular" tuvo diferentes connotaciones, expandiendo paulatinamente su universo (del voto de los propietarios al de todos y del de los varones al de las mujeres, y modificando la edad mínima para votar), la idea de que el territorio tenía que ser subdividido en distritos –con una población de votantes similar- pervivió a lo largo de las décadas.⁵³¹

⁵²⁹ Elisur Arteaga Nava afirma que una reforma constitucional es una de las formas en que se manifiesta la actividad legislativa; por lo tanto, está sujeta a los principios que la regulan en cuanto a iniciativa, estudio, discusión, aprobación y publicación, salvo algunas excepciones. Los principios que regulan el proceso de presentación de iniciativas, estudio, dictamen y discusión de reformas a la constitución son los mismos que rigen el de las leyes ordinarias y decretos por parte del Congreso de la Unión. *Derecho Constitucional*, Oxford, México, D.F., 2001, p. 194.

⁵³⁰ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Edición actualizada. México, D.F. 2004.

⁵³¹ Woldenberg, José y Cordera Campos, Rolando, *Violencia y política*. Editorial Cal y Arena. México, D.F., 1995, pp. 234.

No obstante, la elección de diputados por el solo principio de mayoría relativa a través de distritos electorales en el marco de un sistema de partidos no competitivo, acarrea una flagrante sobrerrepresentación y subrepresentación de las distintas fuerzas partidistas. Intentando atemperar estos efectos, se crearon en 1963, los llamados "diputados de partido". Cuando un partido obtuviese el 2.5% de los votos a nivel nacional, se le asignarían 5 diputados. Fue la primera vez que se modificó el criterio de representación.

En 1977, en el marco de la reforma política, se dio un paso más significativo. Se aumentó a 400 el número de diputados, 300 de los cuales serían electos por el principio de mayoría relativa mientras los otros 100 serían electos por el principio de representación proporcional. De facto, esos 100 diputados estaban pensados como una fórmula para compensar las distorsiones en la representación que acarrea el sistema de mayoría simple. El partido que obtenía 60 o más constancias de mayoría en la pista uninominal, ya no participaba en el reparto de los plurinominales, por lo que en aquellos años se trató de una fórmula de reparto en la que sólo intervenían los partidos de oposición.

Con la reforma de 1986 esa fórmula sufrió cambios relevantes, no todos ellos para bien. Si por un lado se aumentó el número de los diputados plurinominales de cien a doscientos –lo que tendía a aumentar los efectos correctores de las desviaciones del sistema de mayoría simple-, al mismo tiempo se introdujo la tristemente célebre "cláusula de gobernabilidad", aquella que dictaba que aunque un partido no hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos tendría la mayoría absoluta de los escaños.

En 1989-90 a la cláusula de gobernabilidad se le construyó un piso mínimo que fue del 35% de los votos, por debajo del cual, ninguna oferta política podía beneficiarse de esa disposición, pero se le adicionó la norma de

que por cada punto porcentual extra de votos a partir del 35%, el partido se beneficiaría de dos diputados más, creando una especie de "escala móvil de asignación de diputados".⁵³²

Sobra decir que la cláusula de gobernabilidad y su escala móvil de diputados (aunque nunca se aplicaron para la conformación de la Cámara) fueron, y con razón, duramente cuestionadas, porque suponían una flagrante distorsión de la representación. Así, en 1993 una nueva reforma en la materia, construyó una fórmula de asignación de los curules que si bien resulta más presentable que la anterior, no quiso asumir la posibilidad de que la pista plurinominal sirviera para construir una auténtica representación proporcional. Dado que independientemente del número de curules que un partido obtenga por la vía uninominal, todo su porcentaje de votos se aplica en el reparto plurinominal (con un límite del 60% de diputados si el partido obtuvo menos de esa votación y hasta el 63% si alcanza ese porcentaje), los efectos correctores en término de sobre y subrepresentación, resultan o pueden resultar limitados.

Como hemos señalado en múltiples ocasiones, se eligen 300 diputados uninominales y cuando el elector cruza la fórmula de su preferencia, al mismo tiempo está votando por la lista plurinominal del mismo partido. Antes –hasta la reforma de 1986– el elector podía emitir un voto diferenciado a favor del diputado uninominal y de la lista plurinominal.

A manera de ilustración, nos remitiremos al resultado de la elección de diputados uninominales de 1994⁵³³ en que se obtuvieron los siguientes resultados: PRI 278, PAN 17 Y PRD 5. Y dado que el PRI obtuvo menos del 60% de los votos, al aplicar su porcentaje de votos en el reparto plurinominal no pudo pasar de los 300 diputados (por ambas fórmulas). De tal suerte que de los 200 diputados plurinominales a repartir, al PRI se le asignaron 22. Y su distribución fue la siguiente:

⁵³² *Ibidem*, p. 235.

⁵³³ Instituto Federal Electoral, elecciones de 1994, México, D.F.

Circunscripción	Votos	Diputados plurinominales
1	2'748,999	4
2	3'858,933	5
3	4'004,021	5
4	3,344,148	4
5	3'280,489	4
Total	17'236,590	22

De hecho, una de las graves fallas de la fórmula de asignación de diputados plurinominales, es que las fluctuaciones de la votación de la primera fuerza pueden resultar intrascendentes en términos de escaños. Así, un partido con el 40% o con el 60% de los sufragios puede acabar teniendo el 60% de la representación. En el caso que nos ocupa, los diputados uninominales que el PRI perdió en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le fueron repuestos en la asignación de diputados plurinominales.

Quedaron entonces 178 diputados plurinominales a repartir entre el PAN, el PRD y el PT, partidos que obtuvieron más del 1.5% de votos que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para estar en capacidad de entrar a la distribución de diputados plurinominales.⁵³⁴

Sus porcentajes de votos respectivos fueron los siguientes: PAN 24.95, PRD 16.18, y PT 2.57. Y si el universo del reparto es de 178 diputados, y sólo participan esos tres partidos, sus porcentajes para la distribución se

⁵³⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 12, Edición del I.F.E, enero de 1994.

transforman respectivamente en 57.11; 37.01, y 5.88. De tal suerte que al final el PAN alcanzó 102 diputados, el PRD 66 y el PT 10.⁵³⁵

En relación a ese reparto existían originalmente dos interpretaciones: Que los diputados plurinominales debían ser distribuidos manteniendo un reparto idéntico de curules en todas las circunscripciones o que siguiendo literalmente las disposiciones del COFIPE, en las cuales el número de diputados para los distintos partidos se liga directamente al número de votos obtenidos en cada circunscripción, seguramente se daría el caso que de una circunscripción surgieran más diputados que de otra. Finalmente la interpretación que prevaleció en el Consejo General del IFE (por unanimidad) fue la segunda, de tal suerte que el reparto se hizo de la siguiente manera:

Circunscrip	PAN		PRD		PT	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños	Votos	Escs.
1	1'672,085	19	1'188,803	14	211,453	2
2	1'843,844	21	612,529	7	205,671	2
3	1'673,059	20	1'414,922	16	187,529	2
4	2'171,494	25	1'047,712	12	125,587	2
5	1'472,924	17	1'464,297	17	179,007	2
Totales	8'833,406	102	5'728,263	66	909,247	10

Así, al final, de las circunscripciones de la uno a la cinco, se asignaron respectivamente 39, 35, 43 y 40 diputados plurinominales, haciendo el gran total de los 200 escaños a repartir por este principio.⁵³⁶

⁵³⁵ Las cifras de votos absolutos utilizadas provienen de los resultados electorales producto de los trescientos cómputos distritales.

Con el anterior ejemplo, resulta evidente la necesidad de introducir las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para avanzar en la consolidación de la democracia, es decir, que existe el imperativo de acordar la agenda para una nueva reforma político electoral, que deberá discutir, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Las reglas de la competencia, los tiempos y el uso de recursos en las precampañas o en los procesos internos de los partidos para postular a sus candidatos.

b) Es indispensable reglamentar y organizar la expedición de la cédula de identificación ciudadana, prevista ya en la Constitución, así como el ejercicio del sufragio por los ciudadanos residentes en el extranjero, y en general, las normas concernientes a la territorialidad del voto.

c) Modificar la integración de la Cámara de Diputados utilizando el sistema único de representación proporcional y permitir la reelección inmediata de los legisladores.

No obstante, asumir la representación proporcional en un sistema multipartidista, obliga también a realizar adecuaciones y a garantizar pisos mínimos en las fórmulas del gobierno interior del órgano legislativo, de tal suerte, que la carencia de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no pueda traducirse en ingobernabilidad, lo que no ocurriría, si permanece la actual conformación del Senado de la República.

⁵³⁶ La conformación de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, como resultado de las elecciones de 1994, fue la última que coincidió en que el grupo parlamentario mayoritario fuera del mismo partido del que surgió el Presidente de la República.

Respecto a la conformación del Senado, por no ser objeto de nuestro estudio, solamente apuntaremos que nos parece ideado para un tipo de competencia entre dos fuerzas por entidad, lo que evidentemente no se sujeta a la práctica ni a las tendencias reales expresadas ya en el pasado. Dado que hoy el sistema de representación es demasiado rígido (dos senadores para la mayoría y un senador para la primera minoría y los que resulten para cada partido político a nivel nacional), se puede llegar a excluir alguna fuerza ahí donde la competencia sea plural, tendiendo además a sobrepremiar a la primera representación en lugares donde los resultados generales sean muy competidos.

d) Es necesario reducir el tiempo estipulado para registrar formalmente a los candidatos recortando así, igualmente, los periodos – muy extensos ahora- de las campañas electorales mexicanas. Esto supondría el abaratamiento de los costos netos -tanto materiales y financieros-, como el desgaste humano y las alteraciones administrativas y de gobierno que produce una competencia tan alargada.

Finalmente se hace necesario reformar las leyes respectivas para acortar los márgenes temporales existentes entre el momento de la elección, el de la calificación y el de la toma de posesión, ya que ahora existen entre ellos, lapsos muy extensos que por su amplitud generan incertidumbres innecesarias e inevitables en todas las instituciones públicas.⁵³⁷

A. Establecimiento del sistema de representación proporcional para la elección de los diputados federales

⁵³⁷ José Woldenberg al igual que Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti y Ricardo Pozas, han insistido en introducir parte de los temas de la agenda para la reforma político electoral, sin que a la fecha, se hayan registrado avances sustantivos al respecto. Woldenberg, José, *Ob. Cit.*, p. 301-304.

El artículo 52 establece que "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales"

En este sentido proponemos que la reforma se efectúe en los siguientes términos:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada hasta por 450 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.⁵³⁸

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

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

⁵³⁸ Rolando Franco al utilizar el término de "refuncionalización de los mecanismos de representación", señala que es sabido que no existe un sistema electoral óptimo, y que la combinación de ambos (mayoritario y proporcional) e instrumentos de configuración de sistema (diseño de las circunscripciones, umbrales de representación y fórmulas específicas de asignación de escaños) impactan de manera diferencial en la configuración del sistema de partidos y la configuración del gobierno. Por lo que debemos señalar que la opinión pública mexicana, al manifestar su opinión a favor de la reducción del número de diputados federales, resulta un ejercicio simple de lógica económica, ya que al destinar menos recursos en las campañas políticas y para el gasto del propio poder legislativo constituiría un ahorro importante de recursos públicos. "*Sistema Electorales y Gobernabilidad*" en *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, FLACSO-Porrúa-Universidad de Guadalajara. México, D.F. 199, pp. 169-193.

Las modificaciones a este precepto serían:

Artículo 53. La elección de hasta 450 diputados según el principio de representación proporcional será mediante el Sistema de Listas Regionales, para lo cual se constituirán por lo menos treinta y dos circunscripciones electorales plurinominales en el país.⁵³⁹ La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones, teniendo en cuenta el último censo general de población.

El proponer una reducción mínima de 50 diputados federales busca que el trabajo parlamentario sea eficaz y que la población deduzca de ello un ahorro de recursos públicos. Además, busca generar la obligación de mantener comunicación y trabajo permanentes entre representantes y representados⁵⁴⁰ y evitar el deterioro de la imagen de los legisladores al hacer más ágil y económico el proceso para su elección.

Respecto a la asignación de las diputaciones de representación proporcional que establece el artículo 54 constitucional, hay que decir que resulta muy extenso y ciertamente confuso:

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

⁵³⁹ José Antonio Crespo describe la modalidad de distribuir las curules en disputa por el principio de representación proporcional, es decir, según la votación obtenida por un partido. Este tendrá proporcionalmente el mismo porcentaje de diputados, de acuerdo con una lista preparada por el propio partido. Esta distribución puede hacerse en varias circunscripciones o en una sola. *Elecciones y Democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1995, p. 40.

⁵⁴⁰ J. Orozco Hernández señala que la dimensión de la Cámara de Diputados varía entre los 57 miembros de Costa Rica y los 479 de la de Brasil; Paraguay cuenta, cuando menos, con 60 miembros; Panamá tiene 67; Nicaragua 90; Uruguay, 99; Guatemala, 100; Chile, 120; Perú, 180; Argentina, 254 y México, 500, siendo el país con mayor número de diputados de la región. *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1988, p. 1156.

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

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

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

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; ni que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo;

En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa

con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos”.

Resulta necesario clarificar la propuesta de su reforma para quedar en los siguientes términos:

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

I. Derogar.

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

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por la base anterior, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 300 diputados;

V. Derogar.

VI. Derogar.

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III y IV anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten por

repartir después de asignar las que correspondan a cada partido político en las circunscripciones, se adjudicarán a los demás partidos políticos que hayan alcanzado el cociente natural, en relación directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos.⁵⁴¹

Respecto del artículo 60 de nuestro ordenamiento constitucional en comento, también requiere de actualización ya que su contenido actual, además de ser extenso y casuístico, deberá responder a las circunstancias actuales de México.

“El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se

⁵⁴¹ Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho Político Electoral*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1997, p. 12. El autor se pronuncia a favor de la sistematización del derecho electoral en México, ya que la Norma Suprema no debe ser la que contenga prácticamente la reglamentación en materia electoral.

pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”

Por considerar común esta disposición constitucional para la asignación de senadores y diputados, sólo proponemos su modificación en lo relativo a la asignación de estos últimos, por lo que de ser modificado, sólo sería en su primer párrafo para quedar como sigue:

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada una de las circunscripciones plurinominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley de la materia.⁵⁴²

En lo que se refiere al establecimiento exclusivo del sistema de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados en México, Arturo García Jiménez va más allá de nuestro planteamiento. El autor afirma que en la actualidad existe una deficiente representación proporcional. Sostiene, y en ello estamos de acuerdo, que el primer problema que se advierte es el del destino que se le da al porcentaje de votación de los partidos políticos que no alcanzaron el umbral mínimo exigido por la ley secundaria, pues según se desprende de los artículos 12, párrafo 2 y 18,

⁵⁴² Virgilio Andrade Martínez señala que la asignación de escaños en la Cámara de Diputados, sostuvo durante la primera reforma política el principio de representación mixto dominante mayoritario, es decir, 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. Por lo que en México, la representación proporcional está condicionada al porcentaje de votos obtenidos por el partido político ganador. *Apuntes para la Democracia*, Lino Celeya Luria (Coordinador), de Francisco Berlín Valenzuela (Prólogo), SERSA, México, D.F., 1994, pp. 146 y 147 .

párrafo I, inciso b, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por votación nacional emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos. Como premisa, se advierte que los votos emitidos a los partidos políticos que no hayan logrado el 2%, se deducirán del total de la votación, igual que los votos nulos.⁵⁴³

La primera reflexión a la que nos conduce esta disposición legal, serviría para explicar la razón por la que se le da un tratamiento a los votos emitidos a favor de los partidos políticos que no lograron el umbral, semejante a los votos nulos, lo que nos parece ilógico, a pesar de que fueron válidamente emitidos por un sector de la ciudadanía que consideró viable el programa de acción y la propaganda del partido político. La respuesta a este planteamiento se desprende sólo de la propia disposición legal, es decir, se deducen de la votación total, primero, porque así lo señala la ley y, segundo, por la razón que consideramos de fondo, esto es, para hacer menos gravoso el valor de las curules y de los escaños a favor de todos los partidos políticos que sí lograron obtener ese umbral mínimo de votación, es decir, porque en caso de considerar los votos de los partidos que no alcanzaron el 2%, se agravaría el valor de los cargos a repartir.

Sin embargo, esta argumentación responde sólo a intereses de carácter político, sin advertirse una razón jurídica de peso. La misma, atiende a los signos representativos de los partidos que lograron rebasar ese 2%, pero se olvida de que los votos emitidos por todos los ciudadanos que consideraron como la mejor opción los postulados de esos partidos políticos, fueron conforme a las disposiciones legales, es decir, válidos y representativos de una corriente mínima dentro de las minorías contendientes en el proceso electoral, pero

⁵⁴³ García Jiménez, Arturo, *En Democracia y gobernabilidad en Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 216, 223 y ss.

finalmente emitidos por ciudadanos en pleno ejercicio de sus prerrogativas y derechos constitucionales.

Una segunda reflexión se produce, cuando analizando las características del voto ciudadano, en particular lo que expresamente señala el artículo 4º, párrafo 2, del COFIPE, al indicar que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. ¿Acaso ello no contradice los principios de universalidad e intransferibilidad del voto de los ciudadanos?

No se debe confundir el carácter universal del voto con las características que en algunas legislaciones se le atribuyen, como es el de ser personal y directo, pues aún cuando tienen algunos aspectos coincidentes, guardan particularidades propias.

La universalidad del voto en los términos de la disposición legal antes indicada, es lo que motiva esta segunda reflexión, pues si el voto es universal, entraña precisamente la igualdad de valor en el sufragio, es decir, no sólo es universal porque todos los ciudadanos gozan de este derecho, sino porque el voto emitido por todos y cada uno de los ciudadanos tiene el mismo valor de elección o decisión, en otras palabras, el voto es universal porque responden los ciudadanos a principios de igualdad en la toma de decisiones al momento de emitirlo.

Entendido de otro modo, la universalidad del voto se vería contradicha, se desvanecería o sería una falacia plasmada en la norma, lo que a todas luces no ocurre, pues cada ciudadano representa un voto y cada voto se cuenta para la elección del candidato y el reconocimiento del triunfo a aquel que haya obtenido la mayoría.⁵⁴⁴

⁵⁴⁴ Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, 2ª edición, México, D.F., 1996, pp. 59 y 60.

Por lo anteriormente señalado, resulta congruente plantear que se introduzcan las modificaciones legales respectivas a efectos de considerar el cociente natural para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados, ya que es incuestionable que el factor determinante para el señalamiento del cociente natural conforme a la legislación mexicana, es el número de votos que representa el valor de una curul o de un escaño, es decir, que el cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número de cargos a repartir bajo el sistema de representación proporcional, de tal manera, que los partidos políticos tengan derecho a que se les asignen tantos cargos de elección popular como número de veces contengan en su votación al cociente natural, sin rebasar los límites máximos señalados en la constitución federal.

Con lo anterior, se pone de manifiesto que el voto es el elemento determinante para obtener el cociente natural y éste, indudablemente, está representado por el número de votos que vale cada cargo de elección popular.

En otros términos, la apertura de la representación debe lograrse en forma tal que todas las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral logren tantos representantes como sea proporcional a la votación obtenida, ya sea cubriendo con la misma el cociente natural o participando en el resto mayor cuando queden pendientes curules o escaños por repartir, con lo cual, se logrará consolidar la representación en los cargos de elección popular, proporcionalmente a la votación recibida por los partidos políticos, con lo que se puede suprimir la sobre-representación o la sub-representación que hoy en día se ha procurado limitar, pero que se encuentra latente.

Para ilustrar lo anterior, y con la finalidad de evidenciar la proporción de votos emitidos válidamente por los ciudadanos mexicanos que no produjeron el efecto electoral perseguido por los mismos por existir una disposición legal que no se sustenta en ningún principio jurídico, mencionaremos los resultados

electorales en materia de representación proporcional, que arrojaron las elecciones federales de 1997 y las de 2000.⁵⁴⁵

En la elección intermedia celebrada en México en 1997, el Instituto Federal Electoral⁵⁴⁶, después de efectuar el cómputo correspondiente para realizar la asignación de curules por este principio, consideró la siguiente votación:

Votación total emitida:	30,119,853.
Votos nulos:	856,732.
Votación de los partidos que no obtuvieron el 2%:	621,884.
Votación de los candidatos no registrados:	15,815.
Votación nacional emitida:	28,625,422.
Aplicación de la fórmula de proporcionalidad:	Votos 28,625,422/200 curules =143,127 cociente natural.

Votación por partido político	Votos	%
PAN	7,795,538	25.88
PRI	11,438,719	37.98
PRD	7,518,903	24.96
PCD	328,872	1.09
PT	576,125	2.51
PVEM	1,116,137	3.71
PPS	99,109	0.33
PDM	193,903	0.64

⁵⁴⁵ García, Jiménez, Arturo, *op. cit.*

⁵⁴⁶ Resultados oficiales de la elección para diputados federales de Representación proporcional del Instituto Federal Electoral.

Como se puede apreciar, en esta elección, el Partido Cardenista y el Partido Demócrata Mexicano, lograron cubrir el cociente natural y hubieran obtenido -con estricto apego a la voluntad ciudadana que les otorgó esa proporción de votos- cuando menos una curul de representación proporcional. Sin embargo, a 621,884 votos válidamente emitidos, no se le otorgó ningún efecto jurídico.

En este mismo sentido, cabe destacar, que al igual que en esta elección, en la del año 2000 se incrementó en forma sensible el número de votos que finalmente no se tradujeron en curules para los partidos que no alcanzaron el mínimo porcentaje del 2% que exige la ley de la materia.⁵⁴⁷ Por lo que hace a la votación, ésta arrojó en la elección de diputados de representación proporcional los siguientes datos:

Votación total emitida: 37,421,025.

Votos nulos: 868,516.

Votos de los partidos que no obtuvieron el 2%: 1,407,959.

Votos de los candidatos no registrados: 30,452.

Votación nacional emitida: 35,114,098.

Aplicación de la fórmula de proporcionalidad:

Votos 35,114,098/200 curules = 175,570 cociente natural.

Votación recibida por cada partido o coalición, por el principio de representación proporcional en las elecciones del año 2000.

Partidos y Coaliciones	votos	%
Coalición Alianza por el cambio	14,323,649	38.28
PRI	13,800,306	36.88
Coalición Alianza por México	6,990,143	18.68
Partido de Centro Democrático	430,812	1.15

⁵⁴⁷ Artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Edición del Instituto Federal Electoral, México, D. F., 2002.

PARM	273,615	0.73
Democracia Social	703,532	1.88

De los resultados electorales anteriores se deduce que los partidos de Centro Democrático, Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social, lograron cubrir el cociente natural y hubieran obtenido -con estricto apego a la voluntad ciudadana que les otorgó esa proporción de votos-, cuando menos, de una a cuatro curules (según el caso) de representación proporcional. En efecto en su votación contenía una, dos o hasta cuatro veces el cociente natural, según se trate. Sin embargo, a 1,407,959 votos válidos emitidos, no se le otorgó ningún efecto jurídico.

Por todo esto, es urgente una revisión integral de las fórmulas de asignación previstas en la ley mexicana, para dar paso a un replanteamiento de la representación proporcional que permita una verdadera representación de todas las corrientes ideológicas, en cuyo favor sufragan los ciudadanos al emitir válidamente su voto.

Una vez efectuada esta corrección, no debemos perder de vista que el objetivo fundamental es alcanzar la transformación de la integración y las reglas de funcionamiento del Poder Legislativo en México, particularmente la Cámara de Diputados, con el fin de que recupere o retome sus funciones legislativas y de control sobre los otros poderes; fundamentalmente sobre el Presidente de la República, evitando así, que éste ejerza el poder en forma discrecional y arbitraria o que sus iniciativas de ley sean aprobadas en forma incondicional.

Ello significa que debemos estar preparados para producir un cambio constitucional radical, que elimine los abusos del presidencialismo, que permita el fortalecimiento del Poder Legislativo y que respete el orden federal. Para ello, será indispensable dirigir la mirada hacia instituciones de los sistemas

parlamentarios con sistemas electorales de representación proporcional exclusivamente; en los que las alianzas partidistas sean el fundamento de la gestión gubernamental, en los que la cohabitación de distintos partidos, a nivel federal y estatal, signifique una fortaleza adicional del régimen democrático y en los que todos los servidores públicos, incluyendo a los titulares de los poderes, pueden ser sujetos de responsabilidades por errores o desviaciones en el ejercicio de su función.⁵⁴⁸

B. Reelección inmediata de los diputados federales

Por lo que respecta al artículo 59 vigente, que establece la prohibición para la reelección inmediata de los legisladores, resulta oportuna su reforma para levantar este impedimento que trunca no sólo el trabajo legislativo, sino que aleja a los representantes de sus representados, al no contar con la expectativa de ser recontratados.⁵⁴⁹

El ordenamiento constitucional en cita, establece que "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes"

Consideramos que esta disposición constitucional constituye un obstáculo para la carrera parlamentaria y es atentatoria de las libertades políticas para ser

⁵⁴⁸ Osornio Corres, Francisco Javier, en *"Democracia y gobernabilidad"*, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores), *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 266 y 267.

⁵⁴⁹ Giovanni Sartori, opinando sobre los cambios instrumentales que se necesitan en México, entre otros, señala que a partir de 1997, se superó el sistema electoral que siempre estuvo diseñado para que el PRI ganara los comicios y que debería permitirse la reelección de los miembros del parlamento porque, de no hacerse, jamás habría un buen parlamento, un parlamento serio. *Revista Nexos*, Entrevista, México, D. F., octubre de 1996.

electos los ciudadanos, por lo que proponemos la derogación de éste artículo. Al permitirse la reelección inmediata de los diputados, se contribuiría a la profesionalización del trabajo parlamentario e impediría el deterioro de la imagen de los partidos ante la sociedad. "Es cierto que la no reelección es un ingrediente de estabilidad social, porque permite gran capilaridad. Pero da inestabilidad en los partidos. Y tendremos que optar por alguna de las dos cosas, porque la inestabilidad en los partidos políticos, a la postre, también genera un problema social" señala el jurista mexicano *Diego Valadés*, con quien coincidimos en que la reelección legislativa contribuye a fortalecer el sistema representativo en México, a quitar inestabilidad en los partidos políticos y otorga mayor poder crítico a los legisladores.⁵⁵⁰

Respecto del artículo 115 de la Carta fundamental, en la parte relativa a la integración y forma de elección de los ayuntamientos, también es oportuno plantear la reelección inmediata de sus integrantes, además de ampliar el período, de tres a cuatro años.

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos

⁵⁵⁰ Valadés, Diego, Ponente en el Foro "*La reelección legislativa*" convocado por el Senado de la República, el 5 de noviembre de 2003, México, D. F.

cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios”

...

Aún cuando no es objeto de nuestro estudio este ordenamiento, sí guarda relación con los planteamientos efectuados, ya que están implícitos los aspectos de la reelección de los miembros de los ayuntamientos y el sistema de elección hasta ahora utilizado, que es el mixto; por lo que sería congruente con nuestra propuesta, el que se introduzcan las reformas constitucionales para permitir la conformación de los cabildos mediante el sistema de representación proporcional únicamente, así como la posibilidad de la reelección inmediata de sus integrantes.⁵⁵¹

De igual forma, en lo referente a la forma de elección de los diputados locales a los congresos de las entidades federativas y a la prohibición para poder ser reelectos, el artículo 116 también requeriría de su actualización y así, estar en concordancia con lo que hemos expuesto en relación a la posibilidad de que los legisladores locales también sean electos mediante el principio de representación proporcional y puedan ser reelectos para el período inmediato.

⁵⁵¹ Elisur Arteaga Nava, define las especies y clases de los congresos locales, los requisitos para ser electos diputados locales, duración de los mandatos, formas de elección, entre otros. *Derecho Constitucional*, Oxford, México, D. F., 1999, pp. 412 y ss.

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Fracción I...

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales;

...”

Por lo que de proceder los cambios constitucionales que hemos venido proponiendo para fortalecer al Poder Legislativo, también sería atendible avanzar en el fortalecimiento de los congresos locales, ya que en sus analogías con la Cámara de Diputados encuentran sus debilidades y fortalezas cuando se trata de su relación con los respectivos gobernadores de los estados y del

Distrito Federal; siendo procedente también su adecuación a las nuevas circunstancias políticas del país, ya que en la última década, en la mayoría de las entidades federativas han sido electos "gobiernos divididos".⁵⁵²

El problema de la distribución del poder en México se registra en un doble sentido: por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Legislativo, organizaciones políticas y sociales, entre otros) que deben ser adecuadamente coordinados en el momento de la toma de decisiones; pero por otra, el uso de atribuciones y facultades en cada ámbito del poder, se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disentimiento y el veto a las decisiones.

De este modo, cuando se presentan demandas de poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino "más largo" que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congresos), como porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales (poderes Ejecutivo, Legislativo y ayuntamientos, por ejemplo)⁵⁵³

2.- Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En esta parte de nuestro estudio nos permitiremos proponer las modificaciones a la ley secundaria, con la finalidad de adecuarla a la norma suprema de México.⁵⁵⁴

⁵⁵² Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 248 y ss.

⁵⁵³ Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D. F., 1995, pp. 40 y ss.

⁵⁵⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2002.

Iniciaremos por referirnos al artículo 7 del COFIPE, que establece sólo dos requisitos positivos y cuatro prohibiciones para poder ser electo diputado federal y que prácticamente se reproducen del texto constitucional.

“1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;

b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y

f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

g) (Se deroga).

h) (Se deroga).”

Como ha quedado establecido, este ordenamiento no sólo considera los requisitos de elegibilidad para los diputados federales, sino que establece las prohibiciones para poder ser electos diputados y que más bien constituyen incompatibilidades (inciso f) para desempeñar esos cargos con los de representación popular, por lo que es necesario establecer con precisión un verdadero sistema de incompatibilidades, mediante una mejor sistematización de este precepto, como ya lo hemos asentado en el presente trabajo de investigación. A mayor abundamiento, el artículo 8 del referido ordenamiento prescribe que no podrá registrarse a una persona para competir por diversos cargos:

“1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.”

Resulta evidente que el artículo 11 del citado Código es reglamentario del artículo 52 constitucional, ya que consiste prácticamente en una simple transcripción del ordenamiento supremo y eventualmente fue concebido con el objetivo de mantener el mayor número de diputaciones por el entonces partido mayoritario⁵⁵⁵:

⁵⁵⁵ Casar, María Amparo, *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México, D. F., 2002, p. 349. Mediante distintos procedimientos, la elite gobernante y su partido encontraron e

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

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

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

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

En nuestra opinión, se haría necesaria la modificación del primer párrafo en lo relativo a la elección de los diputados, número y distritos uninominales, para dar paso al sistema de representación proporcional únicamente y precisar

impusieron los mecanismos que garantizaban no sólo un gobierno unificado, sino también mayorías aplastantes que dejaban sin efecto político alguno a las raquíticas minorías de oposición en el Congreso. Esta situación se prolongó, cuando menos hasta 1988, y contrasta con la experiencia de otros sistemas presidenciales en los que los gobiernos divididos o sin mayoría han sido, si no la norma, sí un fenómeno muy difundido.

la fórmula para su asignación a cada partido político; quedando en los mismos términos en lo conducente a la elección de los senadores.

Por lo que respecta al Capítulo segundo del COFIPE, que regula lo relativo a la representación proporcional para la integración de las cámaras de diputados y senadores y de las fórmulas de asignación, se hace necesario adecuar el artículo 12 del ordenamiento citado:

"1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."

Como se ha precisado con anterioridad, éste artículo establece la denominada cláusula de gobernabilidad y procura que en determinados supuestos se pueda configurar una sobre representación en el órgano legislativo, al no permitir que un solo partido pueda llegar a tener más de 300

diputados y que no supere el 8% de la representación en curules por encima de su votación alcanzada⁵⁵⁶.

Nuestra propuesta fundamental, en lo referente a la adopción del sistema de representación proporcional para la elección de los diputados federales, está soportada en lo establecido por el artículo 13 vigente del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente natural; y

b) Resto Mayor.

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir”.

Proponemos actualizar sólo el inciso número 2, para dividir entre 450 diputados y no sólo entre 200, como hasta ahora se establece. En relación con

⁵⁵⁶ González Sánchez, José Fernando, *Apuntes para la Democracia*, Editorial SERSA, México, D. F., 1994. Afirma que el artículo 54 de la Constitución difícilmente podrá ser aplicable al partido que logre un número considerable de votos y casi la totalidad de los distritos, porque al hacerlo se disminuiría radicalmente la representación de los partidos más pequeños. Para ello, se redactaron límites correctivos que eviten una posible sobre representación, estableciéndose un primer límite en los 315 diputados como máximo de sitios que un partido puede obtener por ambos principios.

el artículo 13 antes apuntado, existe concatenación con el 14 del ordenamiento referido⁵⁵⁷:

"1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

2. Se determinará, si es el caso, aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

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

⁵⁵⁷ *Diario El Norte*, Monterrey, N. L., México, primera página del 21 de febrero de 2005. La opinión pública en México ha expresado su simpatía para que se disminuya el número de legisladores federales. El caso más reciente, es la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Nuevo León, presentada el 20 de febrero de 2005 mediante la cual pretende reducir a un cincuenta por ciento el número de legisladores locales.

a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior”.

De igual forma, en el artículo 15 se continúa describiendo el procedimiento, para el caso en que se presenten algunos de los supuestos establecidos en la norma suprema:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con relación al numeral 15 del Código en comento, se hace necesario resaltar la trascendencia de la parte correspondiente al punto dos,

concretamente al inciso d), última parte, que prevé que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones. Sería en este punto deseable una modificación, de modo que se consideraran hasta 450 diputados por repartir en las treinta y dos circunscripciones plurinominales en que se dividiría el país⁵⁵⁸.

Una ventaja más de utilizar sólo el sistema de representación proporcional es que se evitaría la convocatoria a elecciones extraordinarias, algo que ocurre con los distritos uninominales o de mayoría cuando se declara la nulidad de las elecciones (como ejemplo citaremos que en las recientes elecciones de julio de 2003, de los 300 distritos, fueron anuladas las elecciones en 3 de ellos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵⁵⁹, al comprobarse diversas irregularidades, puestas de manifiesto por los partidos políticos interesados).

Situaciones como las anteriores han dado como resultado pérdida de recursos y de credibilidad en los candidatos y sus partidos, lo cual creemos, se convierte en una razón más para sustentar nuestra propuesta de modificación del actual artículo 20, modificación que dejaría sin materia los puntos 1 y 2 del ordenamiento en comento:

“1. Cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resultaren inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.

2. En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias.

⁵⁵⁸ Las 32 circunscripciones electorales corresponderían, cada una, a las 31 Entidades Federativas y al Distrito federal.

⁵⁵⁹ *Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, Suplemento nº 7, Sección Tesis, México D.F., marzo de 2004.

3. Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

4. Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional respectiva, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido.”

Por otra parte, es importante resaltar la relevancia del punto 3 de este ordenamiento, ya que el mismo establece la forma de cubrir las vacantes de los propietarios por sus respectivos suplentes o por la fórmula que le siga en el orden registrado por el partido respectivo, según corresponda.

Finalmente, nos permitimos hacer breve referencia al ordenamiento vigente para la constitución de los partidos políticos, pues en virtud de nuestra propuesta, la adopción del sistema de representación proporcional puro implicaría también la simplificación de los requisitos para la conformación de dichos partidos, ya que no se exigiría acreditar que se han registrado candidaturas en un determinado número de distritos uninominales, como lo ordena el actual artículo 28:

“1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1 de enero y el 31

de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) Celebrar por lo menos en diez entidades federativas o en cien distritos electorales, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3.000 ó 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y

II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la Credencial para Votar;

b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su Credencial para Votar u otro documento fehaciente;

IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por este Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

2. El costo de las certificaciones requeridas en este artículo, será con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral. Los funcionarios autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes⁵⁶⁰.

3. En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en el párrafo 1 del artículo 29 de este Código, dejará de tener efecto la notificación formulada”.

En conclusión, en virtud de nuestra propuesta, no estarían obligados los promotores de un partido político nuevo⁵⁶¹ a acreditar que cuentan por lo menos con trescientos miembros en al menos cien distritos electorales

⁵⁶⁰ El 29 de enero de 2005, presentaron solicitud de registro, conforme a la legislación vigente, dos asociaciones políticas nacionales que pretenden convertirse en nuevos Partidos Políticos nacionales.

⁵⁶¹ Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1991, p. 45. Prácticamente durante todo el siglo XIX mexicano no existió regulación jurídica alguna para las organizaciones partidistas. No es sino hasta 1911, en la Ley Electoral promulgada el 19 de diciembre, cuando los partidos políticos son normados jurídicamente. Se establecieron en ella los requisitos para su intervención en el proceso electoral, así como las garantías para sus representantes y los medios para impugnar irregularidades. No es sino hasta 1977 en que la regulación de los partidos políticos se eleva a rango constitucional.

uninominales en diez entidades federativas (inciso a) del punto 1 del artículo 28 del Código), ya que dichos distritos electorales uninominales desaparecerían.

3.- Ordenamientos relativos a las incompatibilidades de los legisladores en España y México

Con vistas a revalorizar en cierta medida la función legislativa o parlamentaria y garantizar la deliberación responsable, en particular de los diputados federales mexicanos, creemos que no debería ser limitada o depreciada su labor con acusaciones tendenciosas que pretendan presentarlos como fuente de ingobernabilidad o como obstáculo para el avance democrático del país. En este sentido, la reglamentación es clave para el fortalecimiento de todo órgano legislativo moderno porque debe definir con precisión su concepto, los derechos y deberes, las incompatibilidades y el fuero e inmunidad de los parlamentarios⁵⁶².

Es decir, el Estatuto de los parlamentarios debe consistir en el conjunto de normas que regulen la condición de miembros de la Cámara, principalmente la adquisición y pérdida de dicha condición, los derechos y los deberes de los mismos, las incompatibilidades para desempeñar otras tareas públicas o privadas con remuneración, el tipo de mandato al que están vinculados y su duración, así como las prerrogativas que los asisten. Por otra parte, sería deseable igualmente la creación de un estatuto específico para el personal que trabaja en la Cámara de Diputados, el cual representa un colectivo que hasta ahora no ha gozado de unas adecuadas prestaciones sociales, y es evidente que su inestabilidad (con cada cambio de legislatura se produce una gran movilidad de personal) afecta al funcionamiento de la Cámara.

⁵⁶² El Artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

El legislador tiene el derecho y el deber de asistir a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que forma parte y tiene en ellas derecho a la palabra y al voto. Son consideradas hoy como prerrogativas, la asignación económica, las dietas por asistencia a las sesiones, las franquicias de correo, las ayudas, las indemnizaciones y el reembolso de gastos.

Además del deber de asistencia a las sesiones, el legislador está obligado a respetar el Reglamento, el orden y la cortesía parlamentaria⁵⁶³.

Es de gran trascendencia para la vida democrática de todo país avanzado establecer esta reglamentación -común por otra parte a cualquier órgano representativo- con miras a generar mecanismos de control interno (hoy directamente conectados con la estructura de poder en el seno de las Cámaras), para evitar que prevalezca como hasta recientemente la arbitrariedad, la discrecionalidad y el verticalismo en las decisiones.

En la iniciativa y aprobación del Reglamento deberán participar no sólo la fracción parlamentaria que sea mayoritaria, sino el resto de los grupos minoritarios, de modo que se consensue democráticamente los márgenes de acción política e institucional de las representaciones en la Cámara.

Una vez alcanzada por un lado la congruencia con el principio mayoritario y por otro, con el valor superior del pluralismo político consagrado en el ordenamiento constitucional español, deben adecuarse las normas del derecho parlamentario para permitir el respeto de las lícitas aspiraciones de la mayoría de dirigir los trabajos de las Cámaras en un determinado sentido, y a la vez, las de los grupos minoritarios de tener la posibilidad de plantear ante la opinión pública alternativas a las soluciones propuestas por el bloque mayoría-

⁵⁶³ El artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece las obligaciones de su Presidente, dentro de las cuales la fracción XVII prescribe: Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

gobierno, aprovechando el paso de su presencia, por pequeña que ésta sea, en el órgano representativo por excelencia⁵⁶⁴.

También debe establecerse claramente en el Reglamento tanto el concepto y alcance de la inelegibilidad -como ya lo están en el Artículo 55 de la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-⁵⁶⁵, como el de incompatibilidad (inexistente en la legislación mexicana). La primera la entendemos como la incapacidad para ser candidato; la segunda consiste en la prohibición al legislador del ejercicio de ciertas funciones que se estima comprometedoras de su mandato electoral, debiendo el interesado optar por el cargo de representación o por esas otras funciones. El establecimiento de las incompatibilidades parlamentarias persigue la independencia en el ejercicio del mandato representativo.

Aún cuando es habitual la incompatibilidad del mandato representativo con cargos de libre designación del Gobierno para el ejercicio de la función pública y con cargos en el poder judicial, es frecuente que perciban los legisladores otros apoyos económicos o materiales por desempeñar tareas, comisiones o encargos en algún organismo público descentralizado, en Entidades Federativas o en los Ayuntamientos de México, desvirtuando con ello su función esencial.

Para alcanzar una mayor credibilidad y prestigio social de los legisladores, debe establecerse el mecanismo preciso (mediante estatuto parlamentario o comisión ordinaria en el seno de la Cámara de Diputados) para dar seguimiento y velar por el pleno cumplimiento del sistema de incompatibilidades, haciendo especial hincapié en la imposibilidad de

⁵⁶⁴ Torres Muro, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. p. 28. El autor analiza los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas, y en particular, lo relativo al Presidente, a la Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español.

⁵⁶⁵ COFIPE, edición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 7 y 8 establece los requisitos de elegibilidad para ser Diputado Federal.

desempeñar cargo directivo alguno en empresa o entidad privada mientras se ostente el mandato de representante popular.

En todo caso, el alcanzar unas mayores cotas de credibilidad y legitimidad en las instituciones representativas no depende únicamente de la fórmula electoral, del sistema de elegibilidad o incompatibilidad; depende también de otras muchas variables del sistema político, como pueden ser el pluralismo político, el estatuto de la Oposición, los reglamentos parlamentarios ágiles y garantes de los derechos de las minorías, la neutralidad de los poderes públicos en los procesos electorales y un buen diseño de las funciones legislativa y controladora de esa Cámara. La existencia y buen funcionamiento de todo lo anterior redundaría en que el ciudadano vería en ella algo más que un órgano de ratificación de la política del Gobierno.

También tendrá influencia la existencia de una regulación prudente y ajustada, con mecanismos de control eficaz de la democracia interna de los partidos políticos, que constituyen la verdadera clave de los regímenes democráticos actuales. Sin dicha regulación, la formulación jurídica de la relación representativa no se acercará a la realidad actual, caracterizada por un distanciamiento con los ciudadanos.

El fundamento constitucional de las incompatibilidades en España es razonablemente amplio, contribuyendo a la transparencia de las actividades de quienes han preferido dedicarse a las tareas de representación política, en las diferentes instituciones democráticas (Cortes Generales, Asambleas Autonómicas o Ayuntamientos).

Para intentar centrar el tema nos permitimos transcribir el contenido del referido artículo 70 de la Constitución Española:

“La Ley Electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán en todo caso:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional;
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno;
- c) Al Defensor del Pueblo;
- d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo;
- e) A los Militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo y,
- f) A los miembros de las Juntas Electorales.

La validez de las Actas y Credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la Ley Electoral.”

Solozábal Echavarría considera el marco constitucional de las inelegibilidades e incompatibilidades de los Diputados y Senadores como el derecho fundamental de participación y el sistema de acceso a la representación mediante elecciones⁵⁶⁶. Afirma el autor en comentario, que en una primera aproximación, la inelegibilidad e incompatibilidad parecen institutos referidos a la realización de la representación y remiten por ello al derecho de participación política (Artículo 23, C.E.), y más concretamente, al desarrollo del

⁵⁶⁶ Solozábal Echavarría, Juan José, “*Las inelegibilidades e incompatibilidades de los Diputados y Senadores y el Control Judicial de las elecciones al Congreso y al Senado*”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo VI, editado por las Cortes Generales, Madrid, España, 1998.

acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Se trata de figuras relacionadas con el ejercicio del derecho político a la representación y se refieren en concreto a la dimensión pasiva de la misma, concluye⁵⁶⁷.

Estamos de acuerdo y creemos que, sin duda, se trata de institutos que suponen restricciones al derecho de ocupación de funciones representativas, pero que afectan asimismo al ejercicio general de participación política al implicar tanto al representado como al representante.

La concepción de la inelegibilidad consiste en la incapacidad para ser sujeto pasivo de la elección ("inelegibilidad quiere decir impedimento jurídico para ser sujeto pasivo de la relación electoral, esto es, ser elegido"). Su esencia consiste, de una parte, en asegurar la libertad del elector para que pueda emitir su sufragio sin sentirse coaccionado o intimidado, garantizando sobre todo una auténtica igualdad entre quienes se enfrentan en las urnas, de modo que nadie pueda disfrutar –en razón de su cargo o de la actividad que despliega– de especiales oportunidades institucionales en la contienda electoral, es decir, que ésta sea equitativa.

Por otra parte entendemos que la incompatibilidad consiste en la prohibición de que el parlamentario ya elegido válidamente simultanee su condición con el ejercicio de otra función o actividad que la desvirtúe o comprometa (lo que trata de impedir es la "acumulación del cargo electivo con otros"), y que su objetivo es garantizar la independencia del mandato, de modo que el parlamentario esté en las mejores condiciones para decidir con plena libertad (por ejemplo, sobre los requerimientos presupuestarios) y ejercer su control sobre el gobierno con la dedicación que tal función demanda. De manera que se trata de asegurar el principio de separación –personal– de poderes hasta que el régimen parlamentario lo permita y el de alcanzar la eficacia organizativa que impone la exclusividad en la dedicación pública, no

⁵⁶⁷ *Ibidem.*

estableciendo compromisos con personas y/o corporaciones públicas o privadas, como ocurre con los congresistas norteamericanos.

Por lo tanto, estamos de acuerdo en que la regulación de la incompatibilidad corresponde al derecho parlamentario, teniendo en cuenta el ámbito funcional al que éste se refiere y los órganos –exclusivamente parlamentarios- que deciden sobre la misma. La incompatibilidad no influye en la validez de la elección –que ya se ha celebrado regularmente-, pero el parlamentario ha de optar entre el ejercicio del mandato o el cargo o actividad considerados incompatibles.

Para entender las incompatibilidades pueden aducirse razones de tipo individual u objetivo. Desde el primer plano se trata de garantizar un ejercicio del mandato parlamentario digno e independiente, sin ingerencias que lo dificulten o cuestionen, es decir, procurar salvaguardar su plena autonomía. Desde el otro plano se trata de asegurar las condiciones personales de la separación de poderes como criterio de organización del Estado, posibilitando en concreto el control parlamentario del ejecutivo.

En el derecho positivo español, la cuestión está (una vez que se admite la compatibilidad entre la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamentario) en entender correctamente las reservas de ley que al respecto establece la Constitución, y que remiten, por un lado, a la ley que ha de regular las incompatibilidades, admitiendo –insistimos- en todo caso, la licitud de la simultaneidad de la condición de miembro del Gobierno y el mandato parlamentario, y por otro, a la que se refiere el artículo 98, apartado 4, respetando lo establecido en dicho artículo, apartado 3, de la Constitución Española⁵⁶⁸.

En lo que respecta a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (artículos 155 al 160), es importante señalar la referencia que hace de las

⁵⁶⁸ Constitución Española de 1978.

incompatibilidades, sobre todo en el caso del sector privado y que señala un primer problema: el parlamentario desempeña una función pública, pero no es un funcionario, sino un representante, lo que quiere decir que no es conveniente que la ocupación privada, por la eficacia que puede llevar a defender su exclusividad profesional –asimilándolo al funcionario de carrera– opere en desdoro de sus posibilidades representativas, lo que ocurre cuando se disminuyen las bases de la representatividad del parlamentario que dependen no sólo de la elección, sino de lo que podríamos llamar afinidad o sintonía entre él y sus electores.

Por nuestra parte, entendemos que ésta afinidad se pierde cuando se impone al parlamentario –como requiere el artículo 157 de la L.O.R.E.G.- la “dedicación absoluta, impidiendo el desempeño de cualquier puesto, profesión o actividad”, tanto públicos como privados. Creemos que con ello se favorece una cierta marginalidad de la clase política, incrementando su distancia de la sociedad, desestimulando de otro lado, la dedicación a la política de los sectores más dinámicos y mejor preparados de la colectividad, lo que a la postre redundaría en el deterioro de la calidad profesional del personal parlamentario.

La cuestión estriba, desde luego, en dos cuestiones. Por un lado, en asegurar una suficiente dedicación del parlamentario al desempeño de sus funciones, lo que puede intentarse si los partidos, como de otra parte lo exige su conveniencia, disponen de un personal motivado y competente y se atribuyen a los órganos de dirección de las cámaras fuertes potestades para aplicar sanciones en relación con los incumplimientos, en su caso, de sus miembros. Por otro lado, los parlamentarios no han de utilizar su posición para lograr ventajas en el desempeño de sus posibles –aunque necesariamente limitadas durante el tiempo de su mandato– actividades privadas, lo que ha de quedar garantizado en todo caso mediante la tipificación penal del tráfico de influencias (artículos 428, 429 y 430, sobre tráfico de influencias del Código Penal), materia en la que México se mantiene al margen, propiciando la

existencia de litigios en contra del Estado, orientados por los propios legisladores.

Procedamos a analizar la determinación concreta de las causas de incompatibilidad y anotemos algunas cuestiones previas: el necesario carácter restrictivo de su regulación, el correcto entendimiento de la prohibición de simultanear el mandato parlamentario en ambas Cámaras y la acumulación de la condición de parlamentario autonómico y diputado, supuestos estos coincidentes de inelegibilidad e incompatibilidad fundamentalmente.

Siguiendo en el plano constitucional, los supuestos incluidos en el artículo 70 de la C.E. deben ser completados con las estipulaciones del artículo 67, ya que en éste se establece que "nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso".

Damos por supuesta la existencia de este precepto separadamente del artículo 70, pues si como es obligado para el intérprete constitucional se le atribuye un significado específico, implicará que no nos encontramos ante causas -como el ya citado en varias ocasiones artículo 70- a la vez de inelegibilidad e incompatibilidad, y cuya regulación corresponda, exclusivamente al legislador electoral. Concluimos que la incompatibilidad, coincida o no con una causa de inelegibilidad, producida tras la elección, es declarada por un órgano parlamentario, sin perjuicio de su ulterior control por la vía del amparo constitucional, y tiene por lo tanto efectos exclusivamente pro futuro. Por otra parte, entendemos que resulta necesaria la adopción de estos principios por parte de la legislación mexicana.

En el ordenamiento electoral de referencia, es de resaltar la incompatibilidad con el ejercicio de la función pública -en sentido amplio- que se establece en el artículo 157, aunque esta incompatibilidad no alcanza al desempeño de quienes realicen actividades de docencia e investigación en la

universidad, de carácter extraordinario, que no afecten a la dirección y control de los servicios. En todo caso, la incompatibilidad funcional es confirmada por la correspondiente incompatibilidad retributiva, entendida como la imposibilidad de percibir más de una remuneración con cargo al presupuesto público.

En cuanto a las incompatibilidades en el sector privado, previstas en la L.O.R.E.G. y los Reglamentos de las Cámaras, se parte del principio de la dedicación absoluta del parlamentario y la prohibición por su parte del desempeño de actividades privadas, de las que se ofrece una relación (clausurada, por otra parte, en términos equívocos al incluir, además de los supuestos especificados, "cualquier actividad incompatible con la dedicación y las obligaciones parlamentarias"). Tal vez la operatividad de tal prohibición se anula al prever la autorización parlamentaria de cualquier actividad privada cuya compatibilización se solicite por los interesados⁵⁶⁹.

Para el caso español que nos ocupa, en el Congreso de los Diputados es a la Comisión de Estatutos a la que le corresponde elevar una propuesta sobre la situación de cada diputado antes de transcurridos veinte días desde que se haya cumplimentado la correspondiente declaración original en virtud de una situación sobrevenida. El Pleno decidirá en consecuencia, de modo que, declarada y notificada la incompatibilidad, el diputado deberá optar entre el escaño y el cargo incompatible en el plazo de ocho días, so pena de entenderse que renuncia al escaño⁵⁷⁰.

En México, prácticamente nos hemos quedado con el precepto constitucional del artículo 62 que establece que "Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La

⁵⁶⁹ Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Edición de la Junta Electoral Central, abril de 1999, Madrid, España.

⁵⁷⁰ Solozábal Echavarría, Juan José, *op. cit.*

misma regla se observará con los Senadores y Diputados suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador”.

Este Artículo no cuenta con la norma reglamentaria correspondiente, pues se dan infinidad de casos de legisladores mexicanos que desempeñan otras tareas en la docencia, en la iniciativa privada e incluso en otras tareas de Gobiernos Locales, por las cuales perciben retribuciones de diversa índole.

Sin embargo, reconocemos que hay un gran avance en cuanto que ahora existe un mayor rigor en el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para ser diputado. En la actualidad, al estar bajo el escrutinio público permanente, los partidos políticos son muy cautelosos al postular sus candidatos, pues se han presentado anulaciones o sustituciones de algunas candidaturas por desempeñar otras tareas remuneradas.

A mayor amplitud, la legislación mexicana (artículos 62 y 125 de la Constitución) prohíbe participar en elecciones a quienes ostenten un cargo público relevante o de elección popular en los niveles municipal, estatal o nacional. Sólo podrán participar mediante licencia concedida por el órgano que corresponda, expedida antes de 90 días de la fecha de la elección. Asimismo se establece la prohibición de simultanear cargos de representación popular.

Tal vez estas restricciones se hayan entendido como suficientes para no haber regulado en los Reglamentos parlamentarios su contenido e introducir la institución de la incompatibilidad de funciones en México. Parte de la solución consistiría en que se constituyera una Comisión Ordinaria dentro de la Cámara de Diputados con atribuciones de fiscalización, seguimiento y resolución de eventuales casos de incompatibilidad de sus miembros, estableciendo un registro de las actividades públicas o privadas, creando así un verdadero

sistema de incompatibilidades, que vuelva más responsable a los legisladores en el desempeño de sus tareas y más transparente su actividad⁵⁷¹.

También coincidimos con Fernando Santaolalla, cuando va más allá de lo que hasta ahora hemos apuntado, definiendo las incompatibilidades de Diputados y Senadores como el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ostentar durante el ejercicio del mandato representativo. Sostiene además que éstas persiguen la independencia de los parlamentarios en relación a otros poderes del Estado y a concretas fuerzas políticas y sociales, en modo a asegurar el correcto ejercicio de las funciones puestas en sus manos⁵⁷².

Afirma, el autor en comento, que las incompatibilidades comienzan a ser observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario y durante todo el tiempo que dure su mandato. Una causa de incompatibilidad presente en el momento de las elecciones no afecta para nada a su validez, pero en cambio, es de aplicación durante todo el tiempo que se ostente un escaño de diputado o senador.

Coincidimos asimismo con Solozábal Echevarría en que la incompatibilidad obliga al parlamentario a optar entre su escaño y el cargo, actividad, participación o percepción incompatible (Art. 170.3 de la L.O.R.E.G.), lo que ha de ser como muy tarde dentro de los ocho días siguientes a la notificación del acuerdo del Pleno apreciando esta circunstancia, entendiéndose que en caso de no ejercitarse la opción se renuncia al escaño. Por consiguiente, la incompatibilidad despliega sus efectos desde que el Diputado o Senador accede a su cámara, no antes.

Coincidimos con *Solozábal* en que la incompatibilidad obliga al parlamentario a optar entre su escaño y *el cargo, actividad, participación o*

⁵⁷¹ El Artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

⁵⁷² Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, p. 113.

percepción incompatible (Art.170.3 L.O.R.E.G.), lo que ha de ser como muy tarde dentro de los ocho días siguientes a la notificación del acuerdo del Pleno apreciando esta circunstancia, entendiéndose que en caso de no ejercitarse la opción *se renuncia al escaño*. Por consiguiente, la incompatibilidad despliega sus efectos desde que el Diputado o Senador accede a su cámara, no antes.

Las causas de incompatibilidad, al afectar a toda la duración del mandato representativo, tienen que ser hechas valer por un órgano distinto, que generalmente son las cámaras a que pertenece el presunto incompatible, ya que si lo efectuase otra instancia carecería de legitimidad.

En el Congreso y el Senado españoles, disponen de comisiones de incompatibilidades, que estudian las declaraciones de actividades que los diputados y senadores deben cumplimentar al ingresar en la cámara correspondiente y cuando modifiquen sus circunstancias, lo que no ocurre en México, ya que solamente se limitan a presentar sus respectivas declaraciones patrimoniales.

Es preciso apuntar que las causas de incompatibilidades previstas en la C.E. son las mismas que las de inelegibilidad, por lo que unos mismos cargos o funciones actúan como causas de inelegibilidad hasta el momento de las elecciones y después como incompatibilidades. (Artículo 70.1 de la C.E.) Además establece dos causas específicas de incompatibilidad: la que existe entre los cargos de diputado y senador, al señalar que nadie podrá ser simultáneamente miembro de las dos cámaras, y la que opera entre los cargos de parlamentario regional y diputado del congreso, al disponer que no se puede acumular el acta de una asamblea de comunidad autónoma con la de diputado al Congreso, lo que nos parece lógico y plenamente válido.⁵⁷³

⁵⁷³Este principio se extiende al desempeño de cualquier otro puesto, cargo, o actividad pública retribuidos mediante sueldo, arancel o cualquier otra forma, salvo los autorizados en la C.E., en la Ley Orgánica respectiva (artículo 157.1)

Lo más relevante, a nuestro juicio, es el hecho de que se incluye a las actividades y puestos privados; como la gestión, defensa o asesoramiento de administraciones públicas, la actividad de contratista o fiador de obras y servicios públicos, las funciones de presidente del consejo de administración, consejero, administrador, director general y gerente de entidades que tengan un objeto financiero y hagan apelación públicamente al ahorro y al crédito. (Artículo 159 de la L.O.R.E.G.)

Por otro lado, se amplía la obligación de diputados y senadores de declarar sus posibles actividades incompatibles con todas aquellas que les proporcionan o puedan proporcionar ingresos económicos y los bienes patrimoniales que posean. Estas declaraciones se inscriben en un registro de intereses constituido en cada cámara. A dicho registro se le otorga carácter público, excepto en lo que se refiere a bienes patrimoniales. Los parlamentarios vienen obligados a efectuar sus declaraciones al adquirir su condición de tales y cuando modifiquen sus circunstancias (artículo 160). Todas estas medidas tienen un sentido profiláctico y de ejemplaridad social, mas que el propio de las incompatibilidades parlamentarias en sentido estricto.⁵⁷⁴

Lo importante sería evaluar el control de las incompatibilidades, porque éste se da cuando las comisiones actúan continuamente y no sólo al revisar de inicio las declaraciones, sino mediante actuación de oficio y ejercitando todas las facultades inquirientes que les confiere el artículo 109 de la Constitución Española.

Para mayor precisión, *Enrique Álvarez Conde*, establece que las causas de incompatibilidad afectan la relación del cargo parlamentario con el ejercicio de otras funciones públicas y privadas y por tanto, deberían ser situadas en el campo del derecho parlamentario, a diferencia de la inelegibilidad que estudia el derecho electoral.⁵⁷⁵

⁵⁷⁴ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁷⁵ Álvarez Conde, Enrique, *op. cit.*, p. 108.

El autor en comento se remite a lo dicho por el profesor *Alfonso Fernández Miranda*, quien la define de la siguiente forma: la "Inelegibilidad es la falta de aptitud legal para concurrir a un proceso electoral ejerciendo el derecho de sufragio pasivo. Se distingue dentro de ella la incapacidad o ausencia de las condiciones jurídicas generales para el nacimiento del derecho, y la inelegibilidad en sentido estricto en la que, existiendo las condiciones generales de capacidad que atribuyen dicho derecho político, se impide su ejercicio a quien ocupe determinado cargo, se encuentre en determinada situación o despliegue determinada actividad que pueda romper el principio de libertad de los electores. La incompatibilidad es la prohibición de que el parlamentario ejerza simultáneamente otro cargo, función o actividad que desvirtúen su mandato comprometiendo su independencia".⁵⁷⁶

Debemos entender, que una de las finalidades de la causa de incompatibilidad no es otra que la defensa de la independencia del parlamentario en el ejercicio de su función. Sin embargo, por muy estrictas que éstas sean, resultará muy difícil poder garantizar aquélla y privar al parlamentario de cualquier conexión e influencia con otros sectores públicos o privados, es decir, prácticamente aislados o desvinculados de prácticamente cualquier sector de la sociedad.

Las incompatibilidades de los parlamentarios, ante la tardanza de las fuerzas políticas españolas en aprobar la correspondiente normativa electoral, fueron objeto de regulación por un Proyecto de Ley Orgánica que fue recurrido, a instancias del Grupo Parlamentario del Partido Popular ante el Tribunal Constitucional, a través de la vía de recurso previo de inconstitucionalidad.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶ *Ibidem*, p. 109.

⁵⁷⁷ El Tribunal, mediante Sentencia 72/1984, de 14 de junio, estimó dicho recurso previo por considerar que el artículo 70.1 de la Constitución establecía una reserva a favor de la ley electoral.

Es decir, el Tribunal estimó el recurso, más que por razones de fondo (de las cuales ni siquiera entró a conocer), que por razones de forma, señalando que el sistema de incompatibilidades de los parlamentarios formaba parte del contenido esencial de la ley electoral, la cual, no puede, máxime teniendo en cuenta el actual desarrollo de la Constitución, realizarse de forma parcial. Con ello, el Tribunal indicaba al Parlamento la conveniencia de elaborar cuanto antes dicha ley electoral.⁵⁷⁸

Hacemos nuestra la aseveración de *Álvarez Conde*, en el sentido de que la actual Ley Electoral incorpora el contenido del referido proyecto de ley. En él, se pueden distinguir pues, dos grandes tipos de incompatibilidades de los parlamentarios:

Por una parte, las incompatibilidades con el desempeño de cargo público, estableciéndose el principio general de que no se podrá percibir más de una remuneración con arreglo a los Presupuestos del Estado, y enumerándose, con un criterio en líneas generales adecuado, los cargos públicos que son incompatibles con la condición de parlamentario, entre las cuales se incluye también a los directivos de las empresas públicas. Tan sólo se permite, el ejercicio de funciones docentes. Por otra parte, las incompatibilidades con el desempeño de actividades privadas, que constituyeron el gran punto de confrontación del primitivo proyecto.⁵⁷⁹

En este orden de ideas, sólo nos resta apuntar las asignaturas pendientes en el ámbito del Derecho Parlamentario Mexicano, donde se registran iniciativas de reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados, que denotan una amplia y profunda reflexión sobre la vida parlamentaria y

⁵⁷⁸ *Álvarez Conde*, Enrique, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁷⁹ La Declaración de incompatibilidad y su control jurisdiccional se realiza por la vía de amparo frente a actos no normativos de órganos legislativos, según el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Con ello se protege una posible vulneración de los derechos de los parlamentarios con relevancia constitucional, afectando básicamente al derecho de acceso a la función representativa en condiciones de igualdad establecidas en el artículo 23.2. de la Constitución Española, concluye el constitucionalista español. *Ibidem*.

concretamente, sobre la situación personal de cada legislador respecto de si su función es compatible con otras actividades que no ponen en riesgo su independencia de criterio a la hora de tomar decisiones legislativas.⁵⁸⁰

4.- Actualización de los ordenamientos internos de la Cámara de Diputados

Si partiéramos de la concepción de que los cambios ocurridos en la última década, en las relaciones del legislativo mexicano con los otros poderes han sido dramáticos, también deberíamos reconocer que nunca, hasta hace poco tiempo y salvo breves momentos de la historia política, el Poder Legislativo había estado en condiciones de reivindicar de manera plena las atribuciones que le son propias para servir de efectivo contrapeso al poder presidencial. Las apasionadas pero necesarias discusiones sobre el presupuesto, en 2004, son muestra de lo anterior; la utilización más habitual y exigente de las comparecencias y de las comisiones de investigación, la revisión más escrupulosa de las iniciativas de reforma en materia constitucional y de legislación ordinaria, así como de nombramientos, ha sido la práctica frecuente en el actuar de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no todo ha sido positivo; los consensos han sido frecuentemente difíciles de alcanzar; su saldo -como ya lo hemos señalado- ha sido una parálisis legislativa preocupante; las actitudes impropias y escandalosas de algunos legisladores han causado descrédito; en fin, el debate legislativo ha descendido en varias ocasiones a niveles grotescos. Pese a tales excesos (explicables en el aprendizaje democrático que requiere paciencia y largo tiempo), no pueden negarse los méritos mayores que encarnan en el Poder Legislativo fortalecido, que está poniendo a punto sus

⁵⁸⁰ Miguel De la Madrid Hurtado señala, que la asignatura pendiente del fortalecimiento del Congreso mexicano requiere, evidentemente, de reglamentar las inelegibilidades e incompatibilidades de los legisladores y de la aplicación de la ética política en los tiempos de cambio. La política necesariamente debe de tener un profundo sentido ético; hay que concebir la política como una actividad de servicio al interés general de la sociedad y no como una actividad que sirva simplemente de palanca para obtener beneficios individuales y de grupo. En *Revista Conciencia Mexicana*, año 2, número 5, 1998, p.14.

mecanismos de control y que se ha convertido en centro neurálgico de la vida política de México.

Sin ánimo de ser exhaustivos podríamos resumir -coincidiendo con lo señalado por Salvador Valencia Carmona-⁵⁸¹ que en la Cámara de Diputados mexicana ya se han venido operando algunas reformas y otras proposiciones aún sujetas a los debates actuales, en torno a las siguientes asignaturas, que por ahora sólo enunciaremos:

a) se ha subrayado la necesidad de mejorar la función de control que el Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo del Estado mexicano, particularmente sobre el llamado "poder de la bolsa", encarnado básicamente en el presupuesto y la cuenta anual;

b) una intervención mayor en la planeación nacional, donde la intervención del Congreso ha sido hasta ahora bastante modesta;

c) facilitar y ampliar los poderes de investigación y de fiscalización, previstos en el artículo 93 constitucional, extendiéndolos a las Secretarías de Estado y otras dependencias no comprendidas aún en la regulación vigente;

d) establecer un órgano más profesional e independiente de control financiero y que la reciente reforma constitucional ha denominado *entidad de fiscalización superior*, para que supervise de manera más eficaz y oportuna cómo se emplean los recursos del país;

e) propiciar una participación organizada de la oposición en las comisiones parlamentarias, particularmente de aquellas vitales para el

⁵⁸¹ Valencia Carmona, Salvador, "Democracia y gobernabilidad" en *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional* Tomo II, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo. (Coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 152 y 153.

fortalecimiento del Congreso, entre las que se encuentra la Comisión de Vigilancia del órgano de fiscalización;

f) alentar, de manera sistemática, la carrera parlamentaria, permitiendo la reelección ilimitada de los legisladores;

g) actualizar de manera permanente los ordenamientos jurídicos para las cámaras, objetivo que se propuso la más reciente aprobada Ley Orgánica del Congreso, no así el reglamento interno de añeja vigencia y cuya obsolescencia es notoria, y

h) incrementar en calidad y en cantidad los servicios de apoyo y de consulta, ahora tan deficientes, para tener equipos de asesores técnicos y especialistas de carácter estable y continuo que colaboren con las comisiones del Congreso y con los propios parlamentarios.⁵⁸²

Por lo antes referido, consideramos que es apremiante introducir a la brevedad posible, los cambios o las reformas a las estructuras internas del órgano legislativo mexicano, para hacerlo más operativo y que le permita cumplir cabalmente con sus atribuciones constitucionales y legales que se le han asignado.

A. Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General

Respecto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar el estudio respectivo a los artículos que a nuestro juicio, requieren de modificaciones para adecuarse a las nuevas

⁵⁸² Para enriquecer el tema sobre el Poder Legislativo mexicano, es obligada la consulta de Rodríguez Lozano, Amador, *La reforma del poder Legislativo en México*, Corte Constitucional de Guatemala-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998; varios autores, Orozco Henríquez, Jesús, *El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, 1996, *El sistema presidencial mexicano*, Porrúa, México, 1998, pp. 1-4 y ss.; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Poder Legislativo*, UNAM, México, 1997; Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998. *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados-UNAM, México, 1994.

circunstancias políticas. Todas estas modificaciones tienen como finalidad de cualquier forma, valga resaltarlo, el fortalecimiento de la Cámara de Diputados ya que consideramos que es la asignatura fundamental del presente trabajo de tesis.⁵⁸³

El artículo 2º establece que la Cámara de Diputados se integrará con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esto haría necesaria su modificación en el sentido que la Cámara de Diputados se integrara hasta con 450 diputados electos mediante el sistema de representación proporcional puro, como lo hemos propuesto en el apartado relativo a la reforma constitucional y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 3º señala que el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y el funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley (Ley Orgánica del Congreso General) y los Reglamentos que cada una de ellas expida para su gobierno interior. Por otra parte, es importante señalar, que esta Ley, sus reformas y adiciones no necesitan de promulgación presidencial, ni pueden ser objeto de veto.⁵⁸⁴

⁵⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición actualizada. México, D.F., 2002. El artículo 70 establece que ... El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

⁵⁸⁴ J. Jesús Orozco Henríquez no considera conveniente, al igual que nosotros, la regulación conjunta de las funciones parlamentarias, entre éstas los actos de control, de las dos cámaras, ya que son distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración y requisitos de elegibilidad. Por ello es necesaria la existencia de un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control, los derechos de la mayoría y la minoría, así como el orden y disciplina, y la programación de las tareas, entre otros aspectos. La regulación vigente es obsoleta y , además, impide el desarrollo del Congreso mexicano. "*Organización y funciones del Congreso de la Unión*" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, D.F., 1985, p. 1020

Nuestra crítica se dirige a cuestionar la incapacidad para llegar a los acuerdos entre las dos cámaras que integran el Congreso General y dotarse de los ordenamientos indispensables para su adecuado funcionamiento, lo que resulta paradójico e inaceptable.

El artículo 16 resultaría ocioso, ya que estatuye que la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados tendrá a su cargo recibir, de la Oficialía Mayor de la propia Cámara: los expedientes provenientes de los Consejos Distritales relativos a cada cómputo distrital y en los que se contengan las actas originales; cualquier otra documentación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a Diputados de mayoría relativa.

Es decir, que solamente regularía lo conducente a la recepción de la documentación electoral que acredite a los nuevos integrantes del órgano legislativo que resultaron electos mediante el sistema de representación proporcional en las treinta y dos circunscripciones plurinominales, así como los documentos relativos a la elección del Presidente de la República cada seis años.

El referido artículo 16, establece la facultad de entregar, a partir del 15 de agosto del año de la elección, las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos que integren la nueva Legislatura, cuya constancia de mayoría y validez, de asignación proporcional o por resolución firme del Tribunal Federal Electoral, haya recibido la Cámara.

En este sentido, debería adicionarse un párrafo al numeral 16 a efectos de considerar las atribuciones para que en primera instancia, se verifique el cumplimiento del sistema de incompatibilidades de los legisladores electos, evitando con ello, posteriores dilaciones e inobservancias a este mandato. O en su defecto, lo que establece el vigente artículo 67, esto es, que será la

Comisión Ordinaria la Revisora de Credenciales, la que asuma estas importantes funciones.⁵⁸⁵

Resultaría necesario modificar el actual artículo 31, que establece que los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del artículo 70 constitucional y que estarán integrados por al menos cinco diputados que deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, lo cual, resulta violatorio de la garantía para los diputados provenientes de partidos políticos que no alcanzan por lo menos cinco curules.⁵⁸⁶

Además, el ordenamiento en comento señala, que los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario -sin integrarse a otro existente- deberán ser considerados diputados sin partido, debiéndoseles guardar por tanto, las consideraciones de las que goza todo legislador; igualmente y con el fin de que puedan desempeñar sus funciones de representación popular, deberán recibir el apoyo individual conforme a las posibilidades de la Cámara. Lo anterior es limitativo de las libertades del diputado para eventualmente desvincularse del partido político y atender al compromiso contraído con sus electores.

El artículo 45 establecía la figura de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la cual, fue sustituida por la actual Junta de Coordinación Política, integrada por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos

⁵⁸⁵ Ver: Torres Bonet, María, *Las comisiones de investigación, instrumento de control parlamentario del gobierno*. Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1998; Villacorta Mancebo, Luis, *Centralidad del Parlamento, Delegación Legislativa y Posibilidades de control*. Dykinson, Madrid, 1999 y García Morillo, Joaquín, en *El control Parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Monografías 1, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1985. Describen los mecanismos que el Congreso de los Diputados en España aplica para el gobierno interior así como para controlar al Gobierno, por lo que de estas experiencias se pudieran adaptar al caso mexicano y dotar de los instrumentos a la Cámara de Diputados para fortalecerla.

⁵⁸⁶ Crespo, José Antonio, *Fronteras Democráticas en México*, *op. cit.*, p. 113. Los partidos pequeños han podido conseguir algunos espacios en la Cámara de Diputados y han conquistado cuotas de poder dentro del propio régimen a cambio de seguir participando con las reglas básicas que éste les ha impuesto. Por lo que deberán establecerse los mecanismos legales para que sean respetados plenamente sus derechos como minorías opositoras.

grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara. Esta Comisión funge como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. Con tal fin, se reunirá cuando menos una vez al mes.⁵⁸⁷ Creemos que la referida Comisión de Coordinación Política se convierte en el núcleo central del gobierno y del poder de la Cámara, constituyéndose en un verdadero obstáculo para el desarrollo adecuado del trabajo parlamentario, al limitar e inhibir la iniciativa individual de los diputados.

En el artículo 46 se contemplan las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales que se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Este artículo es fundamental para el fortalecimiento de la Cámara de Diputados, por lo que se requiere ampliar su alcance en lo relativo a las comisiones de investigación, dotándolas de los instrumentos jurídicos, técnicos y operativos eficaces, que les permitan cumplir con su delicada responsabilidad.

Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común, lo que resulta lógico, aunque en la práctica no operen por la dinámica distinta que tienen las cámaras.

La conformación de las comisiones legislativas se establece en el artículo 47. Estas se integran por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Coordinación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. Con este objeto, se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

⁵⁸⁷ El artículo 45 de Ley Orgánica del Congreso General, establece la Junta de Coordinación Política, como órgano de Gobierno de la Cámara de Diputados, convirtiéndola en el eje articulador del trabajo político, parlamentario y administrativo, por lo que deberá ser incluyente y dar cabida tanto a los representantes de las mayorías como de las minorías parlamentarias.

En lo relativo a la composición de las comisiones legislativas, deberá privilegiarse más que el peso de los grupos parlamentarios que las proponen, la carrera parlamentaria, los conocimientos y la experiencia sobre la materia de estudio.

El artículo 48 establece las competencias de las comisiones ordinarias que se derivan de su denominación así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal.⁵⁸⁸ En este sentido, deberá precisarse la competencia de las comisiones con la finalidad de evitar duplicidades y obstáculos para el trabajo legislativo, que suele ocurrir, máxime cuando los integrantes de las comisiones provienen de partidos políticos diferentes al de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley de decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior.

Respecto a los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos.

Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron, lo que finalmente produce una demora o lentitud en el desahogo de la agenda legislativa.

⁵⁸⁸ R. Punset Blanco, señala que las comisiones de la Cámaras actúan en el ejercicio de funciones constitucionales conferidas. Pleno y comisiones, no obstante, se desenvuelven por lo general en planos diversos, siendo las comisiones órganos preparatorios de la decisión de la asamblea plenaria. Realizan sus funciones mediante informes, debates y dictámenes. El empleo de las comisiones resulta típico de los parlamentos contemporáneos. *Temas Básicos de Derecho Constitucional. Organización del Estado*, Tomo II, Civitas, Madrid, España, 2001, p. 152. .

Del estudio del artículo 54 deducimos que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas; sin embargo, cuando así lo acuerden podrán celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, lo que no es suficiente. Además, el ordenamiento en referencia no hace mención alguna respecto de la periodicidad de sus reuniones, por lo que se deja a la discrecionalidad de sus integrantes definir cuándo sesionarán.⁵⁸⁹

Estrecha relación guardan los artículos 54 y 93, ya que éste último, no especifica tampoco la obligatoriedad de las sesiones periódicas o definidas cuando establece que para el despacho de los negocios de su incumbencia, las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes pudiendo funcionar con la mayoría de los individuos que las formen.

El artículo 58 de la Ley Orgánica del Congreso General, deriva en el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, la regulación de todo lo relativo a las sesiones, debates y votaciones con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución.

De la misma forma, en su artículo décimo transitorio, establece que en tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ya citado.

⁵⁸⁹ De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro J., *Tratado de Derecho Constitucional III*, Servicio de publicaciones facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España, 2000, p. 505. señalan que la publicidad constituye uno de los postulados en que descansa el carácter representativo de los Parlamentos. La misma noción de representación exige, por definición, la publicidad, de manera que la opinión pública tiene derecho a conocer cuáles con los acuerdos adoptados en el Parlamento, como las argumentaciones que se mantuvieron y defendieron en la adopción de éstos. (Consideramos que para el caso mexicano la publicidad del acto legislativo debe iniciar en las comisiones de la Cámara de Diputados)

Por último, cabe apuntar que el artículo 65 establece que para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Igualmente señala que las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras, después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio. Las comisiones permanentes están convertidas en meras oficialías de partes, debiéndose modificar sus facultades para resolver sobre aspectos más relevantes en los periodos de receso de las respectivas cámaras.⁵⁹⁰

a) Reformas al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados

En múltiples ocasiones se ha propuesto derogar en lo relativo a la Cámara de Diputados, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934. Se busca así, actualizarlo a las nuevas circunstancias y disponer de un ordenamiento con las disposiciones relativas a las sesiones, los procedimientos legislativos, las comisiones y demás trámites internos de la Cámara, con respecto a lo que disponen, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Congreso.⁵⁹¹

Con lo anterior se lograría dar fin al proyecto iniciado en 1977 y pendiente desde 1979, para elaborar un reglamento que explique y complemente la Ley Orgánica del Congreso y que a su vez, sea congruente con lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 77 de la Constitución. Igualmente se

⁵⁹⁰ La Ley Orgánica del Congreso General complementa, en su artículo 101, los mecanismos de relación entre los dos poderes, y que hemos identificado como ámbitos del control político que ejerce el Legislativo: las comisiones –ya que las cámaras en pleno- podrán solicitar a la administración pública la información y los documentos que requieran. Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político*. UNAM, México, D.F., 1993, p. 94.

⁵⁹¹ El Reglamento para el gobierno interior del Congreso establece la existencia de comisiones permanentes y comisiones especiales. Las primeras son las que cada cámara elige en su primer año de ejercicio y las especiales aquellas que cada cámara designa cuando lo considera conveniente por exigirlo así la urgencia y calidad de los negocios (artículos 65 y 71 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de 1934). Valadés, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, México, D.F., 1987, p.118.

buscaría que fuera supletorio del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso integrando en sus disposiciones, situaciones reales y actuales que el Reglamento para el Gobierno Interior no contempla, lo cual ha ocasionado vaguedades en nuestra legislación.

Los diversos proyectos de dictamen que se han presentado a la consideración del Pleno, reúnen las características que harán más sencillo y eficaz el trabajo legislativo y parlamentario de los miembros de la Cámara, organizando en un solo cuerpo normativo las disposiciones que se encuentran enunciadas por ahora en la Ley Orgánica, provocando confusión en la interpretación del Reglamento para el Gobierno Interior y en los diversos acuerdos parlamentarios.

Dadas las nuevas circunstancias políticas de nuestro país, es de vital importancia y de carácter impostergable, llevar a cabo una reforma que nos conduzca a la abrogación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y la consecuente creación de un reglamento interior de debates para cada Cámara del Congreso General. Esto posibilitaría la conformación y funcionamiento de un auténtico Poder Legislativo, más fuerte, moderno y funcional.⁵⁹²

Desde 1979, con la aprobación de la Ley Orgánica, el Reglamento ha sido un instrumento obsoleto, ya que no responde a la realidad actual de nuestro Congreso, además de que gran parte de sus disposiciones fueron derogadas por la misma Ley Orgánica.

Hacemos referencia a que el Reglamento con el que las cámaras conducen actualmente sus debates, tiene su origen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1897 y éste, a su vez, en el Reglamento de

⁵⁹² En la opinión de Ma. Victoria García de Mora y García-Atance, actualmente se vive un proceso de superación del Parlamento individual por un Parlamento grupal, que ha sido impulsado por los nuevos reglamentos o estatutos parlamentarios, que potencian la actividad grupal del parlamento frente a la individualizada. *Sistema Electoral, partidos políticos y Parlamento*, Editorial COLEX, Madrid, España, 2003, p. 234.

1848, que por su parte, lo tiene en el primer Reglamento del México Independiente de 1824.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 70, párrafo segundo, faculta al Congreso para expandir la ley que regule su estructura y funcionamiento interno, misma que fue objeto de una profunda revisión en 1999; aun así, es necesario continuar con el fortalecimiento del Poder Legislativo y para ello se requiere crear el reglamento interior de debates de la Cámara de Diputados, ya que hasta ahora, se conduce mediante diversos acuerdos parlamentarios.⁵⁹³

Los artículos 71 y 72 de la Constitución, refieren el reglamento de debates que como tal no existe; por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General, dispone en su artículo 3º número 1, que el Congreso y sus cámaras se regirán por la normatividad de la materia vigente, además del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Con estos argumentos se ha propuesto derogar, en lo relativo a la Cámara de Diputados, el Reglamento para el Gobierno Interior, dejando todas las disposiciones de carácter estructural, funcional y organizacional en la Ley Orgánica, para establecer lo referente al procedimiento, trámites, debates, funcionamiento de comisiones y otros aspectos en el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados.

Es importante, con su aprobación, revertir el desfase que aqueja desde hace tiempo (más de 20 años), al Congreso teniendo primero la Ley y luego el Reglamento.

⁵⁹³ Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, edición de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1999.

Por su parte, la Cámara de Senadores no es ajena a este problema, ya que también carece de su propio Reglamento, para lo cual se han presentado diversas iniciativas a lo largo de las últimas dos décadas.

Es urgente poder disponer de éste instrumento jurídico político que preserve el orden parlamentario. Es decir, que regule con claridad todo lo relativo a las sesiones y a los trámites internos que deben cumplir los diputados y los diversos órganos de la Cámara; además de incluir figuras existentes que han probado su eficacia, como lo son la Junta de Coordinación Política, las secretarías de los servicios legislativos y las gacetas parlamentarias.

También el Reglamento deberá incluir, las prácticas parlamentarias que tuvieron su origen en acuerdos parlamentarios, que por diversas razones no han sido incorporadas en un ordenamiento de mayor alcance y fuerza legal.

El nuevo Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, deberá considerar las necesidades de una asamblea que se organiza mediante diputados independientes de partidos políticos y grupos parlamentarios, dejando atrás la esencia del Reglamento para el Gobierno Interior, que fuera pensado para asambleas pequeñas donde la participación individual no representaba mayor problema.

Es de resaltar que la cámara baja del Congreso General ha crecido en términos cuantitativos de manera permanente; pasando de 178 diputados en el año de 1961 a 400 miembros en 1979, hasta llegar a los 500 diputados a partir de 1988, por lo que, es necesario adecuar su ordenamiento interno a las necesidades actuales.

Por ello es claro que el Reglamento del Congreso fue concebido para regir la vida interna de cámaras compuestas por un menor número de legisladores, ya que como hemos apuntado, data del año de 1934 y por lo

tanto, ha sido superado por mucho por las nuevas circunstancias en que opera el Poder Legislativo mexicano.

En la Cámara de Diputados de nuestros días, es necesario contar con mecanismos que permitan al gobierno interior la conducción de una numerosa Asamblea. Así, además de clarificar los ámbitos de competencia de las diversas comisiones legislativas, deberá fortalecer el trabajo de los diputados de manera individual dentro de las mismas.

Es incongruente, que aún cuando el artículo 62 establece el procedimiento para su aprobación, y que no será materia de veto por parte del Poder Ejecutivo, no se haya aprobado; es decir, que el Reglamento estará comprendido dentro los actos que el Congreso realiza y que el Presidente de la República no puede vetar.

En suma, este nuevo Reglamento deberá ser de avanzada, sistematizado, debidamente organizado en los capítulos y los artículos correspondientes; de manera enunciativa, mas no limitativa. Sugerimos que establezcan los capítulos de Disposiciones Generales, de la Mesa Directiva de la Cámara, de las Sesiones, de lo relativo al orden del día; el relativo a las iniciativas y los proyectos que se presentan a la Cámara; lo concerniente a las comisiones y comités, así como el de las discusiones; lo conducente a la revisión de las iniciativas de ley o de decreto; la forma de las votaciones y de la fórmula para la expedición de las leyes.

De igual forma, considerar los capítulos relativos a la *Gaceta Parlamentaria*, a los servicios de información en Internet, de la conformación de la memoria documental y finalmente, lo relativo al salón de sesiones, las galerías y el recinto parlamentario, sin omitir los artículos de régimen transitorio.

Derivado de la indefinición y de la ausencia de un ordenamiento interno acorde a las circunstancias, han surgido una serie de dificultades que impiden el adecuado manejo de los asuntos trascendentes de la Cámara de Diputados, como lo es el ineficaz control sobre el Poder Ejecutivo, ya que su órgano de fiscalización opera mediante acuerdos e interpretaciones que se hacen del obsoleto Reglamento.

Es preciso aludir a la reforma de los artículos 73, 74, 78, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fiscalización superior. Dicha reforma se realizó en mes de junio de 1999 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación⁵⁹⁴ A raíz de esa modificación, en el artículo 74 fracción II, se establece que corresponde a la Cámara de Diputados la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones del órgano de Fiscalización Superior, en los términos que disponga la ley. De igual manera, la disposición constitucional señala que para la revisión de la Cuenta Pública, la representación popular se apoyará en un órgano técnico denominado Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Ahora bien, con la denominación de Auditoría Superior de la Federación, se sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, que anteriormente se encargaba de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Para coordinar y vigilar las acciones de la entidad de fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, antes Contaduría Mayor de Hacienda y ahora constituida como Auditoría Superior de la Federación, la Cámara Baja cuenta con una comisión ordinaria especializada en dicha materia, establecida en la Ley Orgánica del Congreso General.

La Comisión de Vigilancia tiene sustento y reconocimiento desde el texto constitucional y ha sido así desde 1836 y es la única comisión que cuenta con

⁵⁹⁴ La Ley de la Fiscalización Superior de la Federación que entró en vigor en diciembre del año 2000, señala que al órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de la revisión de la Cuenta Pública, se le denominará Auditoría Superior de la Federación.

una normatividad específica, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.⁵⁹⁵

Como es evidente, subyace una grave confusión en cuanto a cuál es el órgano encargado de la fiscalización de los recursos públicos, por lo que consideramos urgente adecuar el texto de la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento con la normatividad sobre fiscalización para que se reconozca en la norma la realidad operante.

b) Períodos legislativos

Se hace necesario ampliar a por lo menos siete meses el calendario de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para que el inicio del primer periodo de sesiones ordinarias sea el 1º de septiembre de cada año, extendiéndose hasta el 15 de diciembre del mismo. Si se tratase del año en que se inicia el periodo presidencial, podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre. En cuanto al segundo periodo de sesiones ordinarias, se iniciaría el 1 de febrero de cada año extendiéndose hasta el 30 de mayo del mismo año. (Actualmente termina el segundo período el 30 de abril)

Igualmente es oportuna, la corrección del primer párrafo del artículo 4º para adecuarlo a lo dispuesto por el artículo 65 constitucional en materia de apertura de periodos de sesiones ordinarias; la introducción de sendos párrafos segundo y tercero para reflejar lo previsto por el artículo 66 constitucional en materia de terminación de los periodos de sesiones ordinarias y la ubicación como párrafo cuarto del actual párrafo segundo de esta disposición.

Consideramos oportuno, para apoyar nuestras afirmaciones, incluir en el presente estudio, un breve análisis del trabajo parlamentario registrado de enero a diciembre 15 del año 2002. Resulta que durante éste tiempo, la LVIII

⁵⁹⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece, entre otras, a la Comisión de Vigilancia, como comisión ordinaria.

Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó 82 Dictámenes de iniciativas de la ley o decreto y de éstos, 4 fueron reformas constitucionales, 19 leyes de nueva creación, 51 reformas legales y decretos, y 8 autorizaciones al titular del Ejecutivo Federal para ausentarse del territorio nacional.⁵⁹⁶

De lo anterior deducimos que la Cámara de Diputados no ha abatido el rezago legislativo; sin embargo, ha afrontado situaciones inéditas y se proyecta en todos los ámbitos del accionar público superando inexperiencias, incongruencias y legítimas discrepancias entre los grupos parlamentarios, lo que no ha implicado una crisis de gobernabilidad en México. Puede afirmarse que las relaciones entre los poderes se dan en un marco de normalidad democrática, y el Poder Legislativo ha sabido reivindicar el ejercicio de sus espacios, aunque no siempre con la comprensión requerida. Todo esto claro está, dentro de las tensiones inherentes a la expresión plural de una sociedad que ha expresado su diversidad política en las urnas y el papel cada vez más relevante del Poder Judicial, ambos fenómenos cruciales.

Mientras en otras latitudes, las transformaciones como éstas se han dado en medio de guerras civiles, enfrentamientos fratricidas, desmembramientos de naciones o purgas internas que desprestigian a la política y a las instituciones representativas, en nuestro país, con las dificultades naturales de una etapa de transición política, la vida institucional se mantiene y se producen acuerdos o desacuerdos en un ambiente de diálogo, que es indispensable preservar. En efecto, en los últimos 20 años hemos pasado de un sistema político de partido hegemónico, a un sistema pluripartidista de competencia abierta.

Ese es el valor de las instituciones surgidas en el devenir histórico que fueron plasmadas en la Constitución del 17 y que también debería de regir el actuar de los políticos mexicanos. Ese es el valor de las instituciones

⁵⁹⁶ México. Cámara de Diputados, "La tarea legislativa enero-diciembre 2002", LVIII Legislatura, México, D.F., marzo de 2003.

democráticas, donde quienes las presiden asumen una función política, de responsabilidades y de respeto, dándoles prestigio y en su caso, renovándolas.

La fuerza institucional que por ahora representa la Cámara de Diputados, debe constituirse en la columna vertebral de la estabilidad del país, donde la sociedad resulte beneficiada con la crítica pertinaz y objetiva de la opinión pública.

La actitud de modificar las formas del ejercicio del poder político y si es necesario, su renovación, dentro de los límites de la controversia política civilizada y del respeto a las normas, es la asignatura pendiente para otorgar la certidumbre que requiere nuestro país para la existencia de instituciones consolidadas.

Existe la idea generalizada de que los diputados del Congreso de la Unión no trabajan, o no responden cabalmente a las tareas que los ciudadanos les han encomendado mediante su voto. Pero si se analiza con objetividad el trabajo realizado por la Cámara, mediante el impulso de los coordinadores que integran la Junta de Coordinación Política, en el año 2002 se presentaron casi 500 iniciativas de ley por parte de los diputados que integramos esta legislatura, cifra sin precedentes⁵⁹⁷

Es importante acotar, que a partir de las últimas tres legislaturas, el Presidente de la República dejó de ser el gran legislador. Hoy, son las iniciativas de diputados y senadores, las que ocupan fundamentalmente la atención de la Cámara, y sobre ellas, han recaído un considerable número de dictámenes discutidos y votados en el Pleno. De un análisis del período legislativo ya referido, en el cual se establece que de las 500 iniciativas de ley presentadas, casi 400 fueron de diputados de los diferentes partidos políticos, y

⁵⁹⁷ *Informe de actividades legislativas*, Calderón Hinojosa, Felipe (Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional), Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F. 18 de septiembre de 2002.

se discutieron y votaron 114 dictámenes en el Pleno, se confirma nuestra aseveración.

A manera de justificación, el legislador federal Felipe Calderón señala que si se toma el dato acumulado de los dos primeros años al 31 de agosto del 2002, se tiene que la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados ha conocido de 677 iniciativas y 166 dictámenes presentados en el pleno, lo que la convierte en la legislatura con el mayor número de iniciativas presentadas por diputados y con el mayor número de dictámenes conocidos por el pleno en la historia del Congreso Mexicano.

Sin embargo, debemos destacar que los resultados anteriores demuestran los insuficientes resultados de un órgano legislativo que prácticamente se convierte en un obstáculo para el avance político del país, ya que prácticamente fueron resueltos asuntos de la agenda legislativa considerados de escasa relevancia, evidenciando la falta de acuerdos y las pugnas entre los grupos parlamentarios para proteger los intereses de fracción o de partido, postergando la aprobación de la legislación que le urge al país para alcanzar la estabilidad y la certidumbre.

c) Medidas para fortalecer a la Cámara de Diputados

Donde la transparencia no ha sido la regla, la confianza es sólo excepción. Por eso, es necesario normar los procesos para generar certidumbre y apuntalar la confianza de los ciudadanos en la administración de la Cámara de Diputados, ya que no tiene razones para esconder sus procesos ni realizarlos en un esquema de máxima discrecionalidad.

Dado que ni el acceso a la información ni la transparencia deben ser materia sujeta a solicitud, debe desarrollarse una página de Internet que

incluya, entre otras cosas, la información financiera, agenda de eventos, servicios de correos y agenda electrónica.⁵⁹⁸

Representa un avance el hecho de que los Grupos Parlamentarios en el seno de la Junta de Coordinación Política, acordaran establecer los criterios para garantizar la transparencia en la recepción y en la comprobación de las subvenciones que se les asigna con la intervención de la Contraloría Interna. A partir del mes de junio del 2002, y por primera vez en la historia de la Cámara, cada mes se publica el Estado de Resultados de ese órgano legislativo; además se establecieron diversos criterios contables, y por primera vez, la obligación de comprobar semestralmente ante la Contraloría de la Cámara, las subvenciones otorgadas a cada grupo parlamentario, vigente a partir de enero de ese año.

En legislaturas anteriores, el grupo parlamentario del partido en el poder, contaba con una importante mayoría que le permitía tomar acuerdos legislativos con relativa facilidad. Esto ya no ocurre más por decisión de los electores. Ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría por sí mismo. De hecho, tanto los grupos mayoritarios como los minoritarios tienen la facultad de vetar las votaciones. Ya no es posible imponer mayorías lo que obliga a llegar a acuerdos. Ese ha sido el dictado de las urnas, el mandato para obligarlos a ponerse de acuerdo por encima de discrepancias y deferencias ideológicas y políticas.

Las legislaturas contemporáneas han enfrentado con pluralidad la obligación de tener una vida legislativa supeditada a los acuerdos. En éstas, virtualmente, nada ha sucedido sin que no haya existido un acuerdo previo como medio para alcanzar los consensos. La vida parlamentaria, pues, se ha escrito con agregaciones diversas de votos.

⁵⁹⁸ Al haber sido aprobada por unanimidad la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública y Servicios de la Cámara de Diputados en el año 2002, se contribuyó a transparentar el gesto administrativo, pues establece los procedimientos para adquisiciones y asignación de contratos en este órgano legislativo para garantizar la transparencia en estas operaciones y la igualdad de oportunidades entre los proveedores.

Ese es el signo de nuestro tiempo. Sin embargo, incluye también una responsabilidad aparejada. Las decisiones tomadas colegiadamente afectan, por igual a los gobiernos federal, estatal y municipal, no importando el partido que gobierne. Una decisión o una omisión de gobierno, afecta por igual a partidistas que a opositores. La pluralidad implica, pues, mayor responsabilidad aparejada a una mayor capacidad de influir en los resultados. Todos son codecisores y corresponsables. Hoy por hoy, gobernabilidad es corresponsabilidad entre partidos y entre grupos. No hay marcha atrás en este punto, pero es indispensable utilizar este poder a favor de la gobernabilidad, a favor de los representados.

Es obligado para los diputados federales, actuar con sensibilidad política para hacer valer a la Cámara de Diputados como interlocutora de la mayor relevancia en los procesos de transición democrática que hoy vive el país. Es un hecho históricamente reconocido, que una verdadera representación parlamentaria debe contribuir a la construcción de instituciones, aprobando las mejores leyes y ejerciendo los contrapesos necesarios para alcanzar el equilibrio entre los poderes.

Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados, en sus reuniones de trabajo para llegar a acuerdos y tomar decisiones, deben seguir fortaleciéndose, ya que la actividad parlamentaria demanda estudio, análisis y debate de los temas de interés nacional con profundidad.⁵⁹⁹

Las reuniones plenarias de mesas directivas, de subcomisiones, de comparecencias de servidores públicos y de comisiones unidas, deben privilegiar el estudio de los asuntos que más les preocupan a los ciudadanos. Las reuniones de trabajo externas y de oro tipo como talleres, Mesas de Debate, Cursos, Conferencias y Exposiciones Artísticas, así como Culturales y

⁵⁹⁹ Urge la aprobación de la Ley del Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados para profesionalizar el trabajo parlamentario y otorgar certidumbre laboral a su personal.

Científicas, no deberán impedir el desahogo de la atención de los asuntos que les han sido turnados por la Presidencia de la Cámara de Diputados.

Las reformas constitucionales y legales, así como las reformas a diferentes ordenamientos internos contenidos en innumerables iniciativas, deberán ser aprobadas mediante los acuerdos de los grupos representados en los órganos legislativos, ya que esa es su misión más importante, por lo que la Cámara de Diputados es la instancia primeramente obligada a introducir los cambios necesarios para su fortalecimiento.

d) Funcionamiento de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados

Se repite –con frecuencia- que uno de los datos más significativos de los años recientes ha sido la hegemonía del partido en el gobierno (PRI), en el Congreso, en todas las comisiones y en los órganos internos. Es decir que ha habido por largos periodos una sobrerrepresentación respecto a la votación obtenida.

Dice *Alonso Lujambio*: “Desde 1964, año en que se inauguran los mecanismos de representación minoritaria en la Cámara de Diputados, El PRI ha estado casi siempre sobrerrepresentado, usualmente a costo del segundo partido, el Partido Acción Nacional”.⁶⁰⁰

Es cierto que en los datos que expone *Lujambio*, el PRI registra una sobrerrepresentación por el hecho de ser dominante mayoritario, sólo que cabe matizar esta apreciación. En pocas ocasiones fue elevada. Si acaso la más alta fue la del Congreso de 1994, con +8.15%. En cambio, consideramos importante hacer notar que en el periodo de 1970 a 1980 sí están

⁶⁰⁰ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1996, pp. 171 – 172.

sobrerrepresentados los partidos pequeños cercanos al PRI.⁶⁰¹ No es, por lo tanto, una sorpresa notar que la organización interna del Congreso no vivió grandes modificaciones.

Fue la reforma política de 1977 la que condujo a que el 25 de mayo de 1979 el Congreso expidiera la ley que regiría su estructura y funcionamiento. Ese año se sustituyen el reglamento de 1898 aún vigente en gran parte.

Las reformas en materia electoral, al ampliar la representación política y la composición en la Cámara de Diputados, exigieron cambios en el funcionamiento del Congreso para dar cabida a las recientes realidades. La nueva Ley Orgánica entró en vigor en mayo de 1979.⁶⁰²

A partir de entonces, los cambios en la vida parlamentaria se sucedieron con tal velocidad que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior se volvieron inoperantes. Las prácticas consensuales fueron sufriendo a la insuficiencia en la legislación y reflejaron los acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidarias, sin los cuales, la Cámara de Diputados no habría logrado funcionar.

El 1º de diciembre de 1992 a través de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, se presentó a consideración del pleno, una iniciativa de nueva Ley Orgánica. Esta sintetizaba las recientes reformas a la Constitución, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura, relativos al funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados. Además, se propusieron nuevos mecanismos de trabajo y prácticas legislativas para la Cámara, el Congreso en general y para la Comisión Permanente.

⁶⁰¹ *Ibidem.*

⁶⁰² Peralta Burelo, Francisco, *La nueva reforma electoral de la Constitución 1977-1987*, Porrúa, México, 1989, pp. 54 y 55.

En primer lugar, se adecuó la Ley Orgánica a las recientes reformas constitucionales. Respecto a la representación en las dos cámaras: la de Diputados contempló los 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 de representación proporcional. En lo relativo a la Cámara de Senadores, los cuatro miembros por cada estado de la federación y el Distrito Federal; tres electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. “La apertura del Senado de la República – dijo *Fernando Ortiz Arana*, entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI – fue una acción de gran significado para incrementar la presencia activa de todas las fuerzas políticas en el trabajo colectivo de representar los intereses diferenciados de cada entidad federativa”⁶⁰³

La Ley Orgánica incorporó las dos sesiones ordinarias anuales, la representación de mayoría relativa y proporcional, y dedicó especial atención a la regulación de las comisiones. Lamentablemente, éstas habían caído en desuso. Las comisiones tuvieron por fin que garantizar la libre expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas en el Congreso.

Si consideramos el porcentaje de representantes de los distintos partidos en la Cámara de Diputados, destaca el peso mayoritario del PRI y su sobrerrepresentación.⁶⁰⁴ Con el voto de sus diputados hubiera bastado para aprobar las iniciativas remitidas al Congreso. No obstante, es importante analizar con detenimiento la forma de operar de las comisiones.

De inicio, las fracciones o grupos parlamentarios se eligen según los procedimientos de cada partido y de modo autónomo; se componen de un mínimo de cinco diputados y cada fracción elige a su presidente. Una vez conformada la fracción, se presenta la documentación pertinente a la Mesa Directiva de la Cámara para que el primer día de sesiones se den a conocer las fracciones y sus presidentes o coordinadores. El peso estratégico de las fracciones en la Cámara se comienza a notar en el hecho de que se les otorga

⁶⁰³ Ortiz Arana, Fernando, *Democracia y justicia social. Marco Jurídico de la modernidad*, Fundación Cambio XXI, México, 1993, p. 19.

⁶⁰⁴ Lujambio, *Federalismo y Congreso*, op. cit., pp. 183 – 204.

un valor distinto al porcentaje de votos y curules que ocupa cada partido. Los coordinadores de cada fracción adquirieron así, un peso más equitativo.

El Reglamento de 1994, concedió a los líderes de grupo parlamentario un papel clave, pues fueron los conductos para coordinar las tareas de la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados. Para quitarles poder, en 1994 se reformó el inciso relativo a la convocatoria a todos los miembros para tareas de coordinación, desapareciendo el carácter obligatorio para asistir a las reuniones. Así, con la reforma, el texto dice que el líder del grupo mayoritario “*podrá* – en lugar de *deberá* – reunirse con los demás coordinadores para considerar conjuntamente las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores camerales”.⁶⁰⁵

Respecto a las comisiones, es importante hacer referencia a las cuatro ordinarias que contaron, a partir de 1994, con facultades específicas.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política –actual Comisión de Coordinación Política- la de Dictamen Legislativo; la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de ellas, sus miembros se elegían por un periodo de tres años. La función de la Comisión de Concertación y Régimen Interno que debía integrarse desde el primer día de sesiones en tanto órgano de gobierno del Congreso, fue coordinar y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara. Con tal fin, debía de reunirse cuando menos una vez al mes. Correspondiéndole a esta comisión:

Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara;

Proponer a los integrantes de las comisiones y comités;

Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados;

Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero;

⁶⁰⁵ *Op. Cit.* , art. 35.

Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de consejeros Propietarios y suplentes que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral propuestos por la fracción mayoritaria y la minoría de la Cámara;

- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales;

Más aún, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política era la que proponía a los diputados que conformarían las otras comisiones, para que éstos fueran ratificados por el Pleno de la Cámara. Siempre debía atenderse que estuvieran representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes.

A este efecto, se tomaría en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Los diputados podían formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.⁶⁰⁶

Las otras comisiones ordinarias de carácter continuo por tres años son:

Comisión de dictamen legislativo, que tiene por función estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y Debates;

Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, que actuaría de acuerdo con lo dispuesto por las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público y orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;

Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, que se integraría por 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria. La Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo

⁶⁰⁶ Reglamento para el gobierno interior. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.

por funciones actuar conforme a la Ley Orgánica de la propia Contaduría y la de Hacienda y Crédito Público.

Las Comisiones tomaban sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Sus presidentes tenían voto de calidad en caso de empate. Si alguno de los miembros de una comisión disentía de la resolución adoptada, podía expresar su parecer por escrito, firmado como *voto particular*, y dirigirlo al líder de su grupo parlamentario, con copia para el presidente de la comisión, para que aquél, de estimarlo conveniente, lo remitiera al presidente de la mesa directiva de la Cámara a fin de que ésta decidiera si lo ponía a consideración de la Asamblea.⁶⁰⁷

Lo anterior nos lleva a concluir que el trabajo en comisiones sigue siendo deficiente, que su actividad se traduce en dilaciones más que en agilizar el desahogo de los asuntos parlamentarios por lo que ante todo se debe insistir en que, a diferencia del Pleno de la Cámara -que cuenta con periodos de convocatoria precisos que máximo ascienden a seis meses del año-, las comisiones de ambas cámaras deberían seguir funcionando durante los recesos del Congreso y convertirse en auténticos instrumentos del Poder Legislativo para sacarlo del aletargamiento en que se encuentra.

Sin duda, de esta continua labor deriva el peso estratégico de las comisiones al interior del Congreso, además de que por su composición, el debate y las políticas que se debían acordar, se han convertido en los nudos vitales de la vida parlamentaria mexicana, por lo que es urgente su impulso y fortalecimiento.⁶⁰⁸

⁶⁰⁷ *Op. cit.*, artículos 56 a 64.

⁶⁰⁸ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford, University Press, México, D. F., 2001, pp. 190, 196 y ss. Describe el proceso legislativo mexicano, los alcances de la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior y los acuerdos internos y todo lo relativo a las comisiones ordinarias, permanentes y de investigación, por lo que resultan de consulta obligada para entender los mecanismos políticos y jurídicos del quehacer legislativo en México. Por su parte, Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, *en Derecho Parlamentario*, Oxford, University Press, México, D.F., 1999, complementa con elementos adicionales la información del trabajo parlamentario mexicano, incluyendo el análisis comparativo entre el régimen parlamentario y los regímenes presidencialistas y de convención.

CONCLUSIONES

Primera.- La Cámara de Diputados en México, se debe transformar en una asamblea política con auténtico Poder Legislativo y de control sobre los otros poderes si pretende estar a la altura de las expectativas de los ciudadanos. Este órgano legislativo tendrá que ser una instancia de reflexión y debate y el centro de las decisiones que salvaguarden los intereses del país, el equilibrio de poderes y la integridad y soberanía de la nación. Para todo ello, requiere aprobar reglas claras que faciliten el trabajo parlamentario y que sean cumplidas puntualmente por sus miembros. Es esencial además, que al reformar sus normas internas se garantice el principio democrático según el cual, las decisiones corresponden a las mayorías, pero previendo a su vez, los derechos de las minorías y facilitando los acuerdos y consensos. Estas disposiciones tendrán que valorar con igual peso los derechos y las obligaciones de los legisladores, además de fortalecer la existencia de las fracciones partidistas para que dignifiquen y hagan posible el cumplimiento de compromisos con el electorado, quien finalmente les confirió las responsabilidades a cada uno de los diputados.

Segunda.- Con base en la definición de la Real Academia Española, el término *control parlamentario* debe entenderse como un control *político* que, principalmente hará referencia a aquella facultad del Parlamento, del Congreso, de la Asamblea o del cuerpo representativo, consistente -según los casos-, en la comprobación, análisis, inspección, registro, revisión, verificación, intervención o examen de la actividad del gobierno, que es su función más importante en la actualidad.

El control parlamentario no implica exclusivamente, la aplicación de una sanción directa (lo cual solo ocurre en casos excepcionales, como por ejemplo, la exigencia de responsabilidad política o la anulación del acto), sino también puede suponer una responsabilidad política difusa: el desgaste del gobierno o de la mayoría, el fortalecimiento de la oposición, el no emitir un juicio por

parte del sujeto controlador, el demostrar simplemente que se está controlando, la abstención electoral, el hacer que la mayoría deje de serlo; incluso, el voto de castigo, por lo que es un control orientado a la opinión pública y al cuerpo electoral.

Así, las diferencias entre el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno presidencial disminuyen, confirmándose que los actos de control parlamentario no son exclusivos del primer sistema, sino que también el presidencial, tiene establecidos ciertos actos de control.

Tercera.- Con la Constitución del 5 de febrero de 1917 vigente, se fortaleció el sistema de gobierno presidencial, pero se debilitó al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Esta situación es difícil de comprender, pues lo que se quería era evitar que sólo una persona llevase a cabo una multitud de funciones, creando para ello, los mecanismos institucionales para su limitación y control. No obstante, en la práctica, esto no llegó nunca a suceder.

Cuarta.- A partir de los años setenta, se ampliaron las facultades de control de la institución parlamentaria mexicana, otorgándole mayor fuerza. En efecto, al modificar su integración -permitiendo la representación plural, equilibrada y más vigilante del sistema de gobierno presidencial-, se indujo a un nivel menos presidencialista que el consagrado en la redacción original de la Constitución de 1917.

Quinta.- La eficacia de los actos de control parlamentario, no depende sólo de la habilidad de los legisladores o de la publicidad a través del Canal del Congreso y del *Diario de Debates*, sino también de los medios de comunicación. El nivel deseable es que los ciudadanos conozcan la actividad de su institución representativa y su nuevo papel como órgano que permite el diálogo y, sobre todo, que resuelve los asuntos en beneficio de los ciudadanos (situación que aún no se ha alcanzado plenamente). Sin embargo, habrá que precisar los

mecanismos para alcanzar una mayor publicidad de los actos legislativos, como lo es, la utilización de internet y la obligatoriedad de que los legisladores informen puntualmente a sus electores respecto al trabajo que desempeñan.

Sexta.- Los actos de control parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario, ya que los sistemas presidenciales también los tienen establecidos. Tomando en cuenta la terminología jurídica, aplicando la nueva doctrina del control parlamentario y considerando que éste es un control político, en México es posible la existencia de actos de control parlamentario.

Séptima.- La Constitución de 1917, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (con sus reformas posteriores de 1994 y 1999) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, son los estatutos jurídicos que regulan la institución representativa del "Congreso General" en el sistema político mexicano. Estos estatutos ya no responden a las condiciones y circunstancias políticas actuales, por lo que se hace necesaria, la aprobación de un Reglamento para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores. Por otra parte, la regulación vigente es obsoleta e impide el adecuado desarrollo del trabajo legislativo del Congreso mexicano y de la Cámara de Diputados en particular.

Octava.- El sistema de gobierno presidencial en México, se caracteriza por el gran poder político que se concentra en la figura del titular del Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, recientemente se han instrumentalizado cambios políticos en la institución representativa, así como efectuado reformas constitucionales tendentes al fortalecimiento de la Cámara de Diputados aunque aún resultan insuficientes. Algunas de estas reformas, se han realizado con la finalidad de acotar y equilibrar los poderes del Presidente de la República y fortalecer al Poder Legislativo, y fueron producto de diversos acontecimientos políticos, así como del respaldo y apoyo que han desplegado grupos y actores

políticos que abiertamente, se han pronunciado a favor de que se le asigne una función más trascendente al órgano de representación popular.

Novena.-Representa un avance innegable, haber constituido un Órgano Superior de Fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados donde los integrantes de la Auditoría Superior de la Nación son nombrados de manera independiente por aquella con el propósito de ejercer mayor control en el ejercicio de los recursos públicos. Así, entre otras funciones, posee plenas atribuciones para examinar la correcta aplicación del presupuesto y la justificación de los gastos de los poderes. Asimismo, sería conveniente el establecimiento de la figura del "Letrado o Asesor Permanente del Congreso", sin que sea necesaria su afiliación a un determinado partido, independientemente de que éstos pertenezcan a la mayoría o a la oposición.

Décima.- Las comparecencias de los Secretarios de Estado ante el Pleno o ante las Comisiones, son actos de control parlamentario en el Congreso mexicano, ya que éste es el escenario político en donde se obliga a los miembros del gobierno, o a petición de los mismos, a explicar su actuación frente a los parlamentarios y, generalmente, ante la opinión pública.

Décima primera.- El Congreso de la Unión para ejercer correctamente el control sobre la actividad del gobierno, debe hacerlo en forma permanente. Por tanto, debe prevenir y corregir cualquier desviación de los otros poderes lo que implica necesariamente, ampliar por lo menos a ocho meses, sus períodos de sesiones y realizar otras actividades. Igualmente debe facultar a la Comisión Permanente para que desahogue los asuntos protocolarios o de mero trámite, (ya que éstos generalmente hacen dilatorio el trabajo legislativo al tener que intervenir el Pleno). También resulta limitada su integración, ya que sólo 37 parlamentarios de un total de 628 miembros del Congreso de la Unión, la conforman.

Décima segunda.- En México, hasta ahora, no se le ha otorgado la relevancia que debería, ni a las Comisiones de Investigación, ni al juicio político ni a las comparecencias de los miembros del gobierno. Respecto a las de Investigación, es necesario dotarlas de los elementos técnicos y científicos para que desempeñen su trabajo adecuadamente, limitando a los legisladores a pertenecer a un número más reducido de comisiones. También es importante regular la posibilidad de la comparecencia de particulares y sobre todo, dar publicidad a sus resultados.

Décima tercera.- En la conformación de las últimas tres legislaturas de la Cámara de Diputados, cuando el Presidente de la República en turno no alcanzó la mayoría de diputados provenientes de su mismo partido, no se suscitaron actos o hechos de ingobernabilidad en el país; aún ante la ausencia de un diseño adecuado para el pluralismo y con una clase política estacionada en la hostilidad, no se han presentado desencuentros irreconciliables entre el Ejecutivo y el Legislativo que rompieran la frágil democracia mexicana. Las primeras legislaturas sin mayoría absoluta de partido político alguno, han trabajado en la normalidad democrática, avanzando en la dirección de su fortalecimiento. Está surgiendo pues, un nuevo modo de legislar: el Presidente ya no es el dueño de la maquinaria legislativa y los legisladores empiezan a legislar y a controlar al Gobierno. El proceso de armar coincidencias, de moderar intereses, de encontrar el cruce de caminos es lento, torpe y en ocasiones complicado; sin embargo, lo importante es que las decisiones críticas se han producido a tiempo.

Décima cuarta.- Aunque hoy por hoy, en México existe una opinión pública cada vez es más crítica, vigilante y madura, lo cierto es, que aún prevalece el desconocimiento por parte de los ciudadanos respecto de los mecanismos y responsabilidades legislativas, y más aún, respecto del cómo se ejerce en la práctica el control político entre los poderes concebido para evitar los abusos y rectificar errores de los poderes públicos. Por tanto, se hace

evidente la necesidad de fortalecer la opinión pública dado que es el espacio en donde los gobernantes buscan justificarse.

Décima quinta.- Para alcanzar el fortalecimiento de la Cámara de Diputados en México, es necesario introducir en la legislación vigente, las reformas político-jurídicas pertinentes, entre las cuales destacan:

Reformar los artículos 52, 53, 54 y derogar el artículo 59 constitucionales, para permitir la reelección inmediata de los legisladores. Igualmente, el segundo párrafo del artículo 66, por considerarlo atentatorio de la autonomía parlamentaria, al establecer que si una de las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

De igual forma, habría que modificar los artículos 60, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que, por una parte, guardan correlación con la forma de elección y número de diputados (500); y por otra, establecen el sistema mixto electoral y prohíben la reelección de los diputados federales, locales y miembros de los ayuntamientos. Su reforma buscaría establecer un sistema de representación proporcional puro, bajo el cual, se integre la Cámara de Diputados con hasta 450 miembros electos en treinta y dos circunscripciones plurinominales, además de permitir la reelección de los diputados a los congresos de las entidades federativas y a los miembros de los ayuntamientos también electos únicamente por el principio de representación proporcional. Asimismo, estimamos conveniente modificar los artículos 7 y 8; 11 al 15; 20 y 28 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que sean acordes con la eventual reforma constitucional. Es igualmente necesario propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos, transparentando sus decisiones, clarificando el origen y destino de sus recursos, disminuyendo los tiempos y por tanto los costos tan elevados de los procesos electorales, y por supuesto, los gastos de las continuas y prolongadas campañas políticas.

Los actos de control parlamentario no son exclusivos del sistema de gobierno parlamentario; los sistemas presidenciales también los tienen establecidos, como ha quedado asentado en parte del presente trabajo y, por lo tanto, creemos que aplicando la legislación vigente, cuyo contenido es básicamente de carácter político, también se contribuirá a que en México los actos de control sean eficaces por parte de la Cámara de Diputados sobre el Titular del Poder Ejecutivo.

Actualizar el marco jurídico, como hemos propuesto, permitiría que la Cámara Baja ejercitara a plenitud su función de control sobre el Presidente de la República. Para ello, hay que ir clarificando su normativa y ampliando el sistema de difusión y publicidad del acto legislativo, reglamentando la participación equitativa de los grupos parlamentarios en las comisiones de Presupuesto, de Deuda Pública. Igualmente habría que fomentar y fortalecer - sin omitir impulso político alguno-, las comisiones de Investigación y las comparecencias de los secretarios nombrados por el Ejecutivo así como, la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados.

Es necesario establecer un sistema de incompatibilidades para los diputados federales mediante la creación de la Comisión Ordinaria respectiva, e introducir el estatuto de los parlamentarios tendentes a fortalecer su independencia y propiciar su profesionalización, rescatando así, la dignidad de la política y del ejercicio de la representación popular, además de las garantías para el establecimiento de un verdadero servicio civil de carrera en beneficio del personal adscrito a la Cámara de Diputados. Igualmente se deberá reglamentar la distribución entre los grupos parlamentarios, de los cargos relevantes dentro de su administración y operación interna. Para alcanzar dicho objetivo, es necesario adicionar al artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General una V fracción o, que sea la ya existente Junta de Coordinación Política quien asuma las referidas funciones.

La Cámara de Diputados y en general los congresos de las entidades federativas, deberán establecer en sus ordenamientos correspondientes el ejercicio de su autonomía presupuestaria interna a plenitud y, dotarse de los recursos necesarios para dar cobertura a las funciones que desarrollan. Sin embargo, consecuentes con su responsabilidad, deben proceder con transparencia ante la opinión pública, explicando los renglones de su presupuesto, dando cuenta de sus proyectos de gasto e insertándolos en un plan de gestión de la legislatura o del período que corresponda. Para mejorar el trabajo legislativo, es necesaria la creación, operación y funcionamiento de centros de estudios legislativos con carácter permanente, autónomos, elegidos por periodos superiores a siete años e integrados por personal altamente capacitado. Deberá operar al margen de quien ostente la mayoría en la legislatura que corresponda. El esquema vigente de trabajo interior de la Cámara de Diputados es anacrónico, centralizado y costoso, al reclutar en reiteradas ocasiones a personal no idóneo para integrar las diferentes áreas administrativas o contratar los servicios de asesoría externa inadecuados.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional, Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1996, Volumen I y II.

- ---*Administraciones Públicas y Constitución: Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978. MAP-INAP, Madrid, 1998.*

Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995.

Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio Ángel Luis. Introducción al Derecho Parlamentario, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2002.

Alzaga Villamil, Oscar. "Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978", Revista de Derecho Público, Tomo VI, Madrid, 1978.

Aragón Reyes, Manuel. Constitución y control del poder, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, España, 1998.

- ---*"El control parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, No. 23, UNED, Madrid, 1986.*
- ---*Estudio preliminar, Sobre el parlamentarismo/ Carl Schmitt, Tecnos, Madrid, 1990.*
- ---*Temas Básicos de Derecho Constitucional, Tomo II, Organización del Estado, Civitas, Madrid, 2001.*

Aristóteles. Política, , Porrúa, Colección Sepan Cuantos núm. 70, 12ª Edición, México, 1989.

Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, Tomo I, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1994.

- --- *Derecho Constitucional, Oxford University Press, Colección textos jurídicos universitarios, México, D.F., 2001.*

Ayala, Francisco. Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, Epílogo de Manuel García Pelayo. Alianza Universidad Textos, Madrid, España, 1982.

Barquín Álvarez, Manuel. "La supervisión del legislativo y la responsabilidad del ejecutivo", Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1987.

- --- *"El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa"*, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, No. 1, Vol. I, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1991.

Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Bentham, Jeremy. Nomografía o el arte de redactar leyes, Edición y estudio preliminar de Virgilio Zapatero, Traducción de Cristina Pabón, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- --- *"Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios"* en *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional, Traducción Pablo Lucas Verdú, Tecnos, Madrid, 1987.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 9ª. Edición, Porrúa, México, 1994.

- --- *Renovación de la Constitución de 1917*, Edición del Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

- --- *Transición política y reforma constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1994.*

Carpizo, Jorg. El Presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1979.

- --- "*México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*" en *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F., 2000.

Cavero Gómez, Manuel. "La función legislativa de los parlamentarios y la técnica de legislar", III jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Colección de monografías, No. 444, Madrid, 2000.

- --- *La Constitución Mexicana de 1917, 8ª. Edición, Porrúa, México, 1990.*

Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticas, edición SEP, México, 1973.

De Cabo Martín, Carlos. Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucionales, Vol. II. PPU, Barcelona, 1993.

- --- *Sobre el Concepto de Ley, Trotta, Madrid, 2000.*

De Esteban, Jorge y González Trevijano, Pedro J. Curso de Derecho Constitucional Español I, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

De la Cruz Ferrer, Juan. "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", I Jornadas de Derecho Parlamentario, volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

De la Hidalga, Luis. El equilibrio del poder en México, U.N.A.M., México, D.F., 1988.

Del Castillo del Valle, Alberto. Derecho Electoral Mexicano. Centro Universitario Allende, Tula de Allende, Hidalgo, México, 2003.

De Vega García, Pedro. "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, No. 31-32, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

- --- *Estudios político constitucionales*, UNAM, México, 1987.
- --- "La transición política española a la luz de los principios democráticos de legalidad, publicidad y racionalidad", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, México, 1979.
- --- *Mundialización y Derecho Constitucional: para una palíngenesia de la realidad constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1998.

Dowse, Robert E. y Hughes, John A. *Sociología Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

Duverger, Maurice. *Francia Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1962.

- --- *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984.

Fix-Zamudio, Héctor. *Latinoamérica: Constitución, proceso y Derechos Humanos*, Unión de Universidades de América Latina-Porrúa, México, 1988.

- --- *La función actual del Poder Legislativo en El Poder Legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.

Fernández Miranda Campoamor, Carmen y Fernández Miranda Campoamor, Alfonso. *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. 1ª edición, COLEX, Madrid, España. 2003.

Fuentes, Carlos. *Nuevo Tiempo Mexicano*, Editorial Aguilar, México, D. F., 1994.

García Canales, M. *Temas de Derecho Constitucional I*, librero y editor Diego Marín, Madrid, España, 2003.

García Atance y García de Mora, Ma. Victoria y Torres del Moral, Antonio. *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. COLEX, Madrid, España, 2003.

García Maynes, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 43ª. Edición, Porrúa, México, 1992.

- --- *Filosofía del Derecho, 6ª. Edición, Porrúa, México, 1989.*

García Morillo, Joaquín. "Algunos aspectos del control parlamentario" en El Parlamento y sus transformaciones actuales, Tecnos, Madrid, 1990.

- --- *"El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español". Congreso de los Diputados, Monografías 1, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1985.*

Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, D. F., 1997.

- --- *"Aproximación a un concepto de control parlamentario", Revista de la Facultad de Derecho, No. 10, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.*

García-Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo, 10ª reimpresión, Alianza Universidad, , Madrid, 1996.

- --- *Derecho Constitucional Comparado, Alianza, Madrid, 1987.*

Garrorena Morales, Ángel. El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho, Tecnos, Madrid, 1991.

- --- *Representación Política y Constitución democrática, 1ª edición, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1991.*

Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro. El control parlamentario de la administración (el Ombudman), INAP, Madrid, 1981.

Gil-Robles Gil-Delgado, José María. "Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿Control o Información?", en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX (Homenaje al Profesor Garrido Falla), Vol. III, Editorial Complutense, Madrid, 1992.

González Encinar, José Juan. Derecho de partidos, Espasa-Universidad, Madrid, 1992.

Habermas, Jürgen. Historia y crítica de la opinión pública, traducción Antoni Doménech, editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

Hernández Chávez, Alicia. La nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo, la política económica 1982-1997, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México. México, D.F., 1998.

Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del Estado, 4ª. reimpresión, 2ª. Edición, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1988.

Krauze, Enrique. Siglo de Caudillos, Editorial Tusquets, México, 1994.

Lajous, Alejandra. Los orígenes del partido único en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1985.

Lindblom, Ch. E. El proceso de elaboración de Políticas Públicas, MAP., Madrid, 1991.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, 4ª. Reimpresión, 2ª. Edición, Ariel, España, 1986.

López Aguilar, Juan Fernando. La oposición parlamentaria y el orden constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. "El control del Legislativo sobre el presupuesto y la Cuenta Pública" en El Poder Legislativo en la actualidad. UNAM, México, 1994.

Lucas Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1986.

- --- *"El derecho parlamentario en el marco del derecho político"*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, v. 72, Madrid, 1987.
- --- *Principios de Ciencia Política, Tomo II*, Tecnos, Madrid, 1979.

- --- *"Problemas actuales de la institución parlamentaria" en Revista de Política Comparada, No. IX, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España, 1982.*

Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1996.

Manzella, Andrea. *Il Parlamento*. II Mulino, Bologna, 1977.

Marcet I Morera, Joan. "La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, No. 22, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. *Diccionario electoral 2000*, 1ª edición, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. México, D.F., noviembre de 1999.

Molas, Isidre. "La oposición en el parlamentarismo mayoritario", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 2, Madrid, 1989.

Molas, Isidre y Pitarch Ismael E. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.

Montero Gilbert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.

Montesquieu, C. *Del espíritu de las leyes*, 3ª. Edición, Porrúa (Colección Sepan Cuantos núm. 191), México, 1977.

Ortega y Gasset, José. *Obras completas*, Tomo XI, *Escritos Políticos II*, 1922-1933, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, España, 1969.

Paniagua Soto, Juan Luis. "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Ramón Cotarelo (comp.), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

Patiño Camarena, Javier. Derecho electoral mexicano, 2ª edición, Editorial Constitucionalista, México, D.F., 1996.

Pau Vall, Francisco, (Coordinador). Parlamento y Opinión Pública, Tecnos - Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1995.

Peralta Burelo, Francisco. La nueva reforma electoral de la Constitución 1977-1987, Porrúa, México, 1989.

Powell, Charles T. (Coordinador) Las primeras elecciones democráticas veinte años después, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Quiroga Lavié, Héctor. "La modernización del Estado presidencialista: el tránsito a un parlamentarismo posible", en Revista Parlamentaria Iberoamericana, núm. 5, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1989.

Rabasa, Emilio O. El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917, U.N.A.M - Porrúa, México, D.F., 1991.

Recoder de Casso, Emilio. "Las Cortes Generales. Reflexiones a veinte años de la Constitución", en Administraciones Públicas y Constitución, INAP, Madrid, España, 1998.

Requejo, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.

Reyes Rodríguez, Andrés. Nudos de poder, liderazgo político en Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2004.

Ripollés, Serrano, María Rosa, "Estructura y organización de la actividad parlamentaria 1978-1998", y siguientes, del libro Administraciones Públicas y Constitución, INAP, Madrid, 1998.

Rubio Llorente, Francisco. "El control parlamentario", Revista Parlamentaria de Habla Hispana, Cortes Generales, Madrid, 1985.

Sánchez Agesta, Luis. "División de poderes y poder de autoridad del Derecho", IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 1992.

- --- *Curso de Derecho Constitucional Comparado, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980.*
- --- *"Poder ejecutivo y división de poderes", en Revista Española de Derecho Constitucional No. 3, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.*

Sánchez Navarro, Ángel J. Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

- --- *Las minorías en la estructura parlamentaria, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.*

Santaolalla López, Fernando. Derecho Parlamentario Español, Espasa-Universidad, Madrid, 1990.

- --- *El Parlamento en la encrucijada, Eudema, Madrid, 1989.*

Sartori, G. Homo Videns. La sociedad Teledirigida, Taurus, Madrid, 1998.

- --- *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, F.C.E., México, 1994.*

Schmitt, Carl. Sobre el parlamentarismo, Tecnos, Madrid, 1990.

Sevilla Andrés, Diego. Constituciones y otras leyes y Proyectos Políticos de España, Tomo I y II, Editora Nacional, 1969.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. Gobernar sin mayoría, México 1967-1997, CIDE-Taurus, México, D.F., 2002.

Skocpol, Theda. Los Estados y las Revoluciones Sociales, FCE., México, 1984.

Solozábal Echavarría, Juan José. "Las inelegibilidades e incompatibilidades de los Diputados y Senadores y el Control Judicial de las elecciones al Congreso y al Senado", en Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Tomo VI, Edit. Cortes Generales, Madrid, 1998.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 24ª, edición, Porrúa, México, 1990.

- --- *Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1987.*

Tenorio, Pedro, J. Introducción al Derecho Constitucional Comparado, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.

Thompson, Dennis F. La ética política y el ejercicio de cargos públicos, Gedisa, Barcelona, España, 1998.

Torres Bonet, María. Las comisiones de investigación, instrumento de Control Parlamentario del gobierno. Congreso de los Diputados, Madrid, España, 1998.

Torres del Moral, Antonio, Estado de Derecho y Democracia de Partidos, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

Torres Muro, Ignacio. "Los Órganos de Gobierno en las Cámaras", Monografías, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

Valadés, Diego. Constitución y política, UNAM, México, 1987.

- --- *La constitución reformada, UNAM, México, 1987.*
- --- *El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México, UNAM, México, 1988.*

Valadés, Diego y Gutiérrez, Rivas, Rodrigo, (Coordinadores). "Democracia y gobernabilidad". Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Vile, John. "El proceso de enmendar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica: Análisis y comparación con la experiencia Mexicana", en Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, Edición UNAM, 1990.

Villacorta Mancebo, Luis. Centralidad Parlamentaria, Delegación Legislativa y Posibilidades de control, Dykinson, Madrid, 1999.

Villarroya, Joaquín Tomás. Breve historia del constitucionalismo español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Witker, Jorge. La Administración Local en México, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

Woldenberg, José. Violencia y política, Editorial Cal y Arena, México, D.F., 1995.

PUBLICACIONES DIVERSAS

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVII Legislatura 1997 – 1998. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1999.

Enciclopedia de México. Edit. Secretaría de Educación Pública, Tomo III, México, 1978.

México a través de sus Constituciones, Compilación, Tomo I, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1967.

Las primeras elecciones democráticas, veinte años después, Prólogo de Federico Trillo-Figueroa, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Revista Mundo Legislativo, Año 1, número 6, México, D. F., diciembre 2004-enero 2005.

Parlamento y medios de comunicación, Asociación de periodistas parlamentarios, Congreso del los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2004.

Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Números 5-6 y 10 del MAP-INAP, España, 1996 y 1997.

Cuadernos de Derecho Público, Número 4, mayo-agosto de 1998, INAP, Madrid, España.

La ética en el Servicio Público, Informe de la OCDE, MAP-Ministerio de la Presidencia, BOE, Madrid, 1997.

Partido Revolucionario Institucional, principios de doctrina y programa de Acción, Comisión de ideología, Consejo Político Nacional, México, D.F., 2002.

Sistemas Electorales, Estudio Comparativo Mundial, Unión Interparlamentaria Grupo Español, Cortes Generales, Madrid, 1992.

LEGISLACIÓN.

España. Constitución Española de 1978, Editorial Cívitas, Madrid, 1998.

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Berbera Editores, S.A. México, D. F., enero de 2005.

España. Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Edición de la Junta Electoral Central, Madrid, España, abril de 1999,

España. Reglamento del Congreso de los Diputados, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1982.

México. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Edición del Instituto Federal Electoral, México, 2002.

México. Marco jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la LVII Legislatura, México, D. F., marzo de 1999, que contiene la normativa siguiente:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; Acuerdo Parlamentario Relativo a la Comisión de Jurisdicción y la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados.

México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México, D. F., 2002.