



CEU

*Universidad  
San Pablo*

*FACULTAD DE DERECHO*

*DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO*

TESIS DOCTORAL

**“ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE  
REPRESENTACIÓN EN MÉXICO”**

**AUTOR: LDO. D. MARCO ANTONIO GODÍNEZ ENRÍQUEZ**

**DIRECTOR: PROF. DR. D. PABLO GALLEGO RODRÍGUEZ**

MADRID, 2015

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO 1: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REPRESENTACION EN MÉXICO	21
1.1 Breve Referencia histórica a la representación en el México precolombino.	21
1.2 Algunos rasgos de la clase noble prehispánica.	31
1.3 Normativa Española para la representación en la Nueva España.	32
CAPITULO 2: EL FIN DE LA NUEVA ESPAÑA Y EL ORIGEN Y “EVOLUCIÓN” DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	39
2.1 El Estatuto de Bayona de 1808.	39
2.2 Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón en 1811.	46
2.3 La Constitución de Cádiz de 1812.	53
2.4 Antecedentes de la representación en el constitucionalismo mexicano.	60
2.4.1 Los “Sentimientos de la Nación” de 1813.	61
2.4.2 La Constitución de 1814.	65
2.4.3 El Acta de independencia.	70
2.4.4 El Acta constitutiva de la federación mexicana de 1824.	75
2.4.5 La Constitución de 1824.	83
2.4.6 Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.	96
2.4.7 Las Bases Orgánicas de 1843.	105
2.4.8 El acta de reformas de 1848.	121
2.4.9 La Constitución de 1857.	122
2.4.10 La propuesta del Presidente Venustiano Carranza en 1916.	126
2.5 La Constitución de 1917 (Texto original).	128
CAPITULO 3: SISTEMAS O MODELOS DE REPRESENTACIÓN	138
3.1 La idea de la representación.	138
3.2 Modelos de Representación.	154
3.2.1 Sistemas o modelos de mayoría relativa o simple y de representación proporcional.	161

3.2.1.1 Representación de mayoría en una o dos vueltas.	177
3.2.1.2 Bondades y crítica al sistema de mayoría relativa o simple.	179
3.2.1.3 Representación plurinominal.	184
3.2.1.4 Listas, abiertas, cerradas y libres.	187
3.2.1.5 Votación alternativa o preferencial.	189
3.2.1.6 Representación proporcional. Naturaleza, bondades y crítica.	190
3.3 Consideraciones sobre los sistemas electorales en el siglo XXI.	208
3.3.1 El Sistema D`Hondt.	210
3.3.2 Cláusula de exclusión.	213
3.3.2 Sistema o modelo mixto de representación.	216
3.4 Sistema Electoral, Partidos Políticos y representación.	223
<b>CAPITULO 4: EVOLUCION DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO DESDE 1917</b>	<b>242</b>
4.1 La idea de la representación en México.	242
4.2 El Rol del Partido Revolucionario Institucional.	245
4.3 Referencias de reformas al sistema electoral mexicano.	246
4.3.1 Síntesis de reformas a la integración de la Cámara de diputados.	248
4.3.2 Síntesis de reformas a la Integración del Senado de la República.	252
4.4 Comentarios a la evolución de la representación proporcional del sistema electoral mexicano.	261
4.5 Resumen histórico evolutivo de la representación mexicana	271
4.6 Apreciaciones de especialistas al modelo de representación mexicano.	297
4.7 Critica al sistema de representación proporcional mexicano.	299
4. 8 El costo subsidiario en legisladores plurinominales en México.	300
4.9 El caso Sonora 2009 (Legislar hacia un criterio nacional de representación proporcional).	303
4.9.1 Las consideraciones jurisdiccionales del caso.	304
4.9.2 Resolución de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral.	305
4.10 Propuesta de Solorio Almazán para una nueva representación proporcional.	307
<b>CAPITULO 5: BASES CONSTITUCIONALES, MODELO Y FUNCIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN MEXICANO</b>	<b>309</b>
5.1 Bases Constitucionales.	309
5.2 La función del modelo de representación proporcional mexicano.	313

5.3 La distribución distrital uninominal.	316
5.4 Las circunscripciones plurinominales.	316
5.5 Integración de los Congresos locales.	317
5.6 Integración de los Ayuntamientos.	318
5.7 Las coaliciones.	320
5.8 La reforma constitucional en materia político electoral, del 10 de febrero de 2014.	322
5.8.1 El contenido de la reforma al artículo 26.	325
5.8.2 El contenido de la reforma al artículo 28.	329
5.8.3 El contenido de la reforma al artículo 29.	330
5.8.4 El Contenido de la reforma al artículo 35.	331
5.8.5 El Contenido de la Reforma al artículo 41.	332
5.8.6 El contenido de la reforma al artículo 54.	335
5.8.7 El contenido de la reforma al artículo 55.	335
5.8.9 El contenido de la reforma al artículo 59.	336
5.9 El desaparecido Instituto Federal Electoral.	340
5.10 La nueva ley de partidos políticos.	341
5.11 El surgimiento del Instituto Nacional Electoral.	347
5. 12 Visión sintetizada de la reforma.	351
<b>CAPITULO 6: LA REFORMA ELECTORAL DE 2014. OPINIONES Y CRITICAS</b>	<b>354</b>
6.1 Opiniones y críticas en las entidades federativas al surgimiento del INE.	354
6.1.1 Aguascalientes.	355
6.1.2 Baja California Norte.	356
6.1.3 Baja California Sur.	357
6.1.4 Campeche.	358
6.1.5 Chiapas.	359
6.1.6 Chihuahua.	360
6.1.7 Coahuila.	361
6.1.8 Colima.	361
6.1.9 Distrito Federal.	362
6.1.10 Durango.	363
6.1.11 Estado de México.	364

6.1.12 Guanajuato.	365
6.1.13 Guerrero.	366
6.1.14 Hidalgo.	367
6.1.15 Jalisco.	367
6.1.16 Michoacán.	368
6.1.17 Morelos.	369
6.1.18 Nayarit.	370
6.1.17 Nuevo León.	371
6.1.20 Oaxaca.	372
6.1.21 Puebla.	373
6.1.22 Querétaro.	374
6.1.23 Quintana Roo.	375
6.1.24 San Luis Potosí.	376
6.1.25 Sinaloa.	377
5.1.26 Sonora.	378
6.1.27 Tabasco.	379
6.1.28 Tamaulipas.	380
6.1.29 Tlaxcala.	380
6.1.30 Veracruz.	381
6.1.31 Yucatán.	382
6.1.32 Zacatecas.	383
6.2 Opiniones respecto a la integración del Congreso de la Unión.	384
6.2.1 Reducción al número de diputados.	384
6.2.2 Reducción de diputados por el principio de representación proporcional.	388
6.2.3 Modificación del sistema de representación proporcional.	390
6.2.4 Integración mixta.	391
6.3 Opiniones vertidas por comunicadores sociales en diversos medios.	392
6.3.1 Ruth Zabaleta Salgado.	393
6.3.2 Roberto Garduño.	394
6.3.3 Horacio Jiménez y Francisco Nieto.	396
6.3.4 Crítica de la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación)	397
6.3.5 Mario Javier Sánchez de la Torre.	398

6.3.6 Carlos Ramírez.	399
6.3.7 José Luis Martínez Castro.	402
6.3.8 Martín Orozco Sandoval.	403
6.3.9 Pablo Ledesma Barrera.	404
6.3.10 Alejandro Domínguez y Jessica Corona.	407
6.3.11 Arístegui Noticias (programa conducido por Carmen Arístegui)	407
<b>CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>409</b>
7.1 Conclusiones.	409
7.2 Propuesta.	415
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>	<b>423</b>

## **AGRADECIMIENTOS**

No solo es menester, de protocolo académico, de decencia y de congruencia con un verdadero sentimiento de respeto y admiración a instituciones y personas, sino también, motivo para exaltar la dignidad y procurarse una autentica satisfacción vital y vitalicia, tener la oportunidad mediante el presente documento de expresar de manera muy sentida nuestra honda gratitud a quienes nos apoyaron, asistieron, auxiliado y motivaron la tarea que nos ha llevado a la realización del presente trabajo, y asimismo, alimentado la altísima esperanza de llevar con orgullo y honor el grado de Doctor en Derecho.

Poe ello, expreso mi más alto reconocimiento a la noble Universidad de CEU San Pablo, el que nos haya acogido en su seno académico y nos haya brindado la oportunidad de elevar nuestra condición académica a un status caramente anhelado, cuya realización hubiere sido, sin ese cobijo, sin duda alguna, en el caso del suscrito, muy accidentada. Esta Universidad, no solo abrió las puertas de su voluntad, sino además, acreditó un vasto interés por que abogados mexicanos tuviésemos la ocasión de hermanarnos, una vez más, con académicos españoles, mediante la recepción de la sabia que ha sido el conocimiento del derecho.

Vaya pues para la Universidad de CEU San Pablo, nuestro más alto reconocimiento, nuestra perene gratitud y nuestra declaración solemne de mantener con elevado honor nuestra pertenencia académica.

A los Rectores de la Universidad de CEU San Pablo, así como a los directivos y decanos de la Facultad de Derecho, que han conducido las tareas administrativas y docentes en la Universidad y particularmente en la referida Facultad, les reconoceremos su absoluta disposición para facilitarnos nuestra permanencia en calidad de alumnos, pues no obstante un sin número de eventualidades, han tenido la más amplia solidaridad y apertura para buscar las maneras de que el esfuerzo de profesores y alumnos, llegue a feliz término. Les reconocemos su recta identidad, su incuestionable comprensión y apoyo y su inquebrantable solidaridad con los alumnos mexicanos.

A nuestros Profesores quienes no solo compartieron su preciados conocimientos en diversas disciplinas de derecho, sino además, se erigieron sensible, cordial, y magistralmente, como nuestros guías académicos, quizá emulando a la Academia y al Liceo a semejante estilo de los antiguos filósofos griegos. Es precisamente a nuestros profesores, a quienes con sus profundos conocimientos en sus respectivas áreas de especialidad de la ciencia jurídica, debemos el estímulo fundamental para andar con bríos el camino que nos condujera a la obtención del grado de Doctor. Han sido ellos inequívocamente, quienes con su admirable entrega, nos han dado la convicción de que amar el derecho y perseguir el conocimiento del derecho, son una y la misma cosa. Por ello estamos aquí.

A mi tutor el Señor Doctor D. Pablo Gallego Rodríguez, debo manifestarle que el lenguaje es insuficiente para expresarle mi más profundo aprecio, mi más alto reconocimiento y mi inolvidable gratitud, por su profesionalismo, la clara,

precisa y puntualizada dirección con que apoyó en forma sistemática y permanente los esfuerzos del suscrito para la elaboración, tanto del trabajo mediante el cual se me acreditó el merecimiento al Diploma de estudios avanzados, como de la propuesta contenida en este trabajo, y además de todo ello, la constante motivación y estímulo que me obsequió, merced al cual he podido llegar a la terminación de mi investigación. Se queda mi tutor en calidad de huésped permanente del imponderable reconocimiento, gratitud y afecto, que existe y existirá en el devenir de mi vida.

Al Maestro Don Adalberto Ortega Solís, quien habiendo sido Director y destacado catedrático de la Facultad de Derecho, hoy División de Estudios Jurídicos, de mi primer Alma Mater, la Benemérita Universidad de Guadalajara, gestionó con singular entusiasmo, incansable dedicación, e indiscutible eficacia, el convenio que entre la referida Institución y la Universidad de CEU San Pablo, hizo posible la construcción del programa que ha posibilitado el acceso de muchos universitarios académicos al Diploma de Estudios avanzados primero, y luego al grado de Doctor. Es innegable que este plausible y valorado programa, es resultado de su excelso amor por nuestra Casa de Estudios, la Universidad de Guadalajara, tanto como de su reconocimiento y aprecio por la Universidad de CEU San Pablo, y claro está, en razón de la más pura justicia, debe asentarse también a su acertada visión de futuro, su constante entrega a las causas de la academia, su irrenunciable vocación de servicio público caracterizada por un férreo sentido social, y desde luego, el don de gente que permanentemente lo ha caracterizado. No paso por alto decir, que fue Don Adalberto Ortega Solís, quien

creyendo en la capacidad del suscrito para llevar a cabo los estudios doctorales, pese a los límites de cupo y a las tantas solicitudes de no menos importantes personajes, me abrió la oportunidad de acceder al programa, lo cual me ha enaltecido y honrosamente me comprometo de por vida, Por ello, es que como una modesta muestra del profundo afecto que le profesó, del alto respeto y reconocimiento, al igual que de mi imprescriptible gratitud, le dedico el presente trabajo, esperando que su destacado ejemplo humanista y profesional, así como la inspiración que motiva, sean luz que acompañe mis futuras tareas. Queda Don Adalberto Ortega Solís en mis emociones y convicciones, como el Padrino de mis estudios de grado, los diversos quehaceres que ha conllevado y los que sean consecuencia de este preciado programa Doctoral.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ha elaborado con diversos propósitos: el primero e inmediato de ellos, se da en la intención de que, mediante su defensa ante el sínodo de examen correspondiente, pueda el sustentante, hacerse acreedor al grado de Doctor en Derecho, concedido por la Universidad de San Pablo CEU; el segundo, quizá a mediano plazo, será el que pasado este trabajo por la crítica a que haya lugar, se constituya en un documento que se sume y enriquezca el estímulo a la investigación y el debate académico y político en torno a la temática que aborda el presente; por último, el propósito de que el mismo trabajo pueda ser la materia cimental de un futuro esfuerzo personal por ahondar y ampliar en el tema, cuyo contenido fortalecido cuantitativa y cualitativamente, posibilite la oportunidad de contribuir a la difusión y perfeccionamiento del criterio aquí planteado.

El tema ha sido seleccionado, en virtud del interés académico y fáctico que al suscrito despierta la idea y práctica de la democracia y su congruencia y equidad con la voluntad electoral expresada mediante el sufragio, en consecuencia, por la democracia, lo cual nos remite indefectiblemente al interés por la materia electoral, pues de ella derivan las bases para la construcción de las normas que posibilitan la representación popular.

Desde luego, se procura en el presente trabajo, exponer el criterio del sustentante respecto del complejo problema de la representación política en México, pues nos parece que el modelo de representación vigente, no obstante

que da apertura a diversas expresiones y corrientes políticas, con el propósito de que mediante determinados mecanismos y formulas electorales puedan estas acceder a la representación en los órganos colegiados de la administración municipal, y en los que tienen a su encargo la función legislativa, tanto en el ámbito federal nacional, como en el de las entidades que integran la Federación, no resulta fiel a la expresión de la voluntad popular emanada del sufragio, pues en todo caso, la vía para acceder a representación de mayoría relativa, deja fuera del escenario representativo a expresiones políticas que han alcanzado una segunda y tercera manifestación electiva de la ciudadanía en los comicios electorales, en virtud precisamente de las reglas y formulas contenidas en la normativa electoral para la asignación de representantes.

Hemos partido de un marco de referencia teórico conceptual, desprendido de dos elementos sustantivos: Por una parte la idea de la democracia a la que tantas alusiones, trabajos de investigación, y obras propositivas han formulado innumerables politólogos, sociólogos y juristas, entre otros profesionales del campo de las ciencias sociales, particularmente de la ciencia política, mediante las cuales la mayoría de los mexicanos hemos llegado a la firme convicción de que la democracia es el sistema de organización política de la sociedad, que hoy por hoy reporta mayor justicia política y social, en tanto desprende la soberanía del Estado de la voluntad pueblo, el cual se erige como titular de la misma, como afirma Rousseau en su Contrato Social, e involucra, por lo menos teóricamente, de manera activa y directa a la ciudadanía en las decisiones del poder público, que traducida en mandato se constituye en la tarea sustantiva de los órganos

gubernamentales; por otra parte, el mandato estatal consignado en los artículos 3, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el que y el cómo debe guiarse la unidad nacional. Así el artículo 3, de la Carta Magna mexicana, al referirse a los criterios que orientarán la educación en México, define a la democracia, considerándola “... *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*”; en el mismo ordenamiento nacional, el mandamiento con el numeral 39, refiere que: “*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*”; por su parte, dispone el artículo 40 que: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”; el artículo 41 de la citada Norma Suprema, refiere en síntesis que: “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”.

Así entonces, podemos decir que el pueblo mexicano se erige en una República representativa, democrática, laica y federal, cuya soberanía nacional

reside esencial y originariamente en el mismo y se ejerce mediante los poderes de la Unión, los cuales se instituyen para su beneficio.

Resulta entonces, por demás lógico y evidente que la institucionalización del sistema electoral que haga posible formal y materialmente que la participación del pueblo traducida en expresión electiva, determine cuantitativa y cualitativamente, la integración de sus poderes. Consecuentemente, el modelo de representación política que permita las formas particulares de integración representativa habrá de expresar la forma y grado del ejercicio democrático de la ciudadanía nacional en la integración representativa que ejercerá los poderes del Estado. Es precisamente aquí de donde hemos partido para el ejercicio de nuestro análisis, mediante el cual, desde nuestro punto de vista, el modelo electoral vigente, no permite que la voluntad popular expresada electoralmente, se corresponda con equidad y fidelidad a la representación institucionalizada.

En consecuencia, nos hemos planteado como hipótesis del presente trabajo que existe una sobre y una sobrerrepresentación en el modelo electoral mexicano, que al utilizar la vía de mayoría relativa y el de la representación proporcional, en los términos de la legislación actual de la materia, se aleja de la equidad, y en consecuencia de una auténtica y fiel representación democrática, que desde nuestro punto de vista, debería existir entre la voluntad electoral ciudadana, manifestada a través del sufragio y el acceso de las diversas organizaciones y corrientes políticas a la representación institucional.

Hemos acogido para la realización de nuestra investigación, los métodos: analítico, sintético, histórico, descriptivo, deductivo, inductivo, comparativo y exegético:

Analítico, en razón de la imprescindible necesidad de observar e intentar conocer los elementos y causas del todo que constituyen los contenidos de nuestra investigación.

Sintético, en tanto tendemos, dada la naturaleza de nuestra temática a la reconstrucción de elementos que nos permitan dilucidar de manera resumida la explicación del objeto de estudio.

Histórico, por lo que ve a las referencias que en el presente trabajo traemos respecto a las formas que se han dado en el ámbito de la representación del poder político, en México, desde la época anterior a la colonia y hasta nuestros días.

Descriptivo en virtud de haber concebido la necesidad de describir y clasificar los modelos de representación que encontramos en nuestra investigación.

Deductivo, en tanto la evolución normativa que determina las formas en que se ha venido integrando la representación política mexicana, nos ha permitido deducir los avances que se han obtenido, teniendo como base la deontológica de la doctrina democrática

Inductivo, para extraer conclusiones de la suma de los datos particulares con los que nos hemos encontrado en la temática estudiada.

Comparativo, por supuesto como es de suyo, en la investigación de naturaleza política, nos hemos asistido de este método, pues el estudio de la evolución de nuestro sistema electoral, no ha permitido la realización de ejercicios encaminados a la obtención de valoraciones y formulación de supuestos, a partir de la diferenciación y en su caso, de la coincidencias de los diversos datos materia de nuestra investigación.

Exegético, dado que nuestra investigación se planteó también el conocer el sentido teleológico y el alcance fáctico de la normativa jurídica que regula los procesos electorales, lo cual nos ha parecido imprescindible, pues mediante su uso intentamos entender el sentido y alcance de los mandamientos que atañen a nuestra materia de investigación.

Con respecto a las técnicas de investigación básicamente hemos acudido a la investigación documental, pues la por la experiencia personal que al respecto tenemos, y en función de la naturaleza del tema, de ordinario la investigación de campo como pueden ser la entrevista y la encuesta, entre otras, se apartan en buena medida de reportarnos datos de la realidad, y aunque no desconocemos su utilidad, considerando la anterior premisa, hemos optado por atenernos a los hechos jurídicos y sus resultados en el ámbito nominativo, tanto de la norma, como de la integración de los órganos representativos que se derivan de los modelos electorales normados.

Por lo referente a la estructura temática de nuestra investigación, la hemos estructurado en siete capítulos, de los cuales, el primero se denomina de

“Antecedentes históricos de la representación en México”, en el cual se formula una breve reseña de las formas en que se expresaba la representación política de los pueblos precolombinos, algunos rasgos con que algunos identifican a las clases nobles de esa época histórica, y finalmente abordamos de manera referencial las normas que imperaron en el régimen colonial con respecto a la representación.

En el segundo Capítulo, denominado “El fin de la nueva España y el origen y evolución del constitucionalismo mexicano” en el cual nos referimos brevemente a las circunstancias que dan origen al fin de la época colonial y el principio de la independencia en México, los que constituyeron las formas y en su caso, normas mediante las cuales se materializó la representación de la colectividad, desde la Constitución de Bayona y hasta la Constitución de 1917, que emerge como consecuencia de la revolución social de 1910, la cual continúa vigente hasta nuestros días, no obstante que a la fecha, la actualización del documento descriptivo de nuestra unidad estatal ha sufrido al 07 de julio del 2014, un total de 618 reformas, que incluyen 605 a los artículos de la Carta Fundamental los cuales son 136, a los artículos transitorios 9 reformas y a los artículos transitorios de decreto de reformas 4 reformas. Resulta evidente que dado el dinamismo que ha vivido la sociedad mexicana, en virtud de los diversos proyectos de reformas del Estado mexicano en diversos rubros, a la fecha de presentación de este trabajo, el número de reformas se ha incrementado sustantivamente.

En el tercer Capítulo que se ha denominado “Sistemas o modelos de representación”, se aborda precisamente trayendo a cita a diversos especialistas

de la materia electoral, los cuales nos refieren con mucha claridad las funciones que juegan en el sistema político los modelos electorales; el propósito es presentar diversa información, respecto de los distintos sistemas o modelos de representación en los sistemas democráticos modernos.

En el cuarto Capítulo, al cual se denomina "Evolución del Sistema de representación mexicano desde 1917", consignan algunos datos relevantes respecto del sistema electoral mexicano y su evolución a partir de la época pos revolucionaria. Se insertan también algunas críticas que estudiosos de la materia han vertido sobre el sistema electoral mexicano y su modelo o modelos de representación.

En el quinto Capítulo, se expresan las bases constitucionales sobre las que descansa el modelo de representación mexicano, y se abordan también diversas opiniones de especialistas con respecto a la función que los modelos de representación juegan en el sistema político mexicano. Se describen también las condiciones y reglas con que opera el modelo mexicano de representación y se formulan referencias a las disposiciones constitucionales que se han modificado con motivo de la reciente reforma político electoral.

En el sexto Capítulo, lo hemos dedicado para reproducir de manera sintetizada, las opiniones que diverso actores del ámbito político han vertido públicamente en relación con la reciente reforma político electoral de 2014. Asimismo, en este Capítulo, se citan diverso cometarios vertidos por

comunicadores sociales profesionales, con respecto a la multicitada reforma político electoral.

Finalmente el séptimo, hemos querido insertar unas conclusiones que se derivan de la información contenida en los capítulos del primero al sexto. De igual manera en este Capítulo nos aventuramos formulando una propuesta de modelo de electoral por el principio de proporcionalidad, mediante la cual consideramos que puede elegirse de manera más equitativa y fiel a la voluntad popular expresada mediante el voto electoral, a los representantes que habrán de integrar particularmente la Cámara de Diputados del Congreso Federal. Por el momento no hemos querido ampliar nuestra propuesta más allá de la Cámara Baja del Congreso de la Unión mexicana, porque consideramos que es esta precisamente la que constituye de manera particular el órgano representativo natural y directo de la ciudadanía, es decir del pueblo elector, y es por tanto es ahí, desde nuestro punto de vista, en donde debe iniciarse la aplicación de una reforma que lleve a una mayor equidad de la representación institucionalizada con relación a la expresión de la voluntad electoral.

No podemos pasar por alto el advertir, que la propuesta que se formula no encuentra referentes prácticos en la historia del sistema electoral mexicano, no obstante, consideramos, que por lo menos desde el punto de vista técnico es viable y que a la postre pudiese resultar la posibilidad de considerarse desde la perspectiva político legislativa, pues pensamos que sería de beneficio para la democracia nacional, no obstante los riesgos que pueden tener las organizaciones

políticas mayoritarias de ver reducida su representación en la Cámara Baja del órgano legislativo nacional.

# CAPITULO 1: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REPRESENTACION EN MÉXICO

## 1.1 Breve Referencia histórica a la representación en el México precolombino.

De manera convencional llamamos época precolombina o época prehispánica al periodo que comprende el origen y desarrollo de las civilizaciones mesoamericanas, anteriores a la colonización por parte de España. Es decir a las formas de organización social y política anteriores a la conquista y colonización que realizaron en América las fuerzas colonizadoras de algunos Estados europeos, en el caso particular de lo que hoy es el territorio mexicano, los colonizadores españoles.

Nos refiere Cruz Barney, en su Historia del Derecho en México, que: “el estudio de las formas de gobierno indígena en México es particularmente difícil, debido a que pese a la gran cantidad de fuentes que provienen del siglo XVI, las interpretaciones de los cronistas españoles, reflejan la proyección de sus propios patrones y esquemas de gobierno, a las estructuras indígenas”.<sup>1</sup>

En relativo sentido se pronuncia Ignacio Burgoa Orihuela, al señalar que: “En lo que actualmente es el territorio nacional habitaron, durante distintos

---

<sup>1</sup> CRUZ BARNEY, O., Historia del Derecho en México, Ed. Oxford, 3ra Reimpresión, México 2006, p.11.

periodos cronológicos y culturales anteriores a la Conquista, múltiples pueblos de diferentes grados de civilización y cuya sola mención sería demasiado prolija...”<sup>2</sup>

El mismo autor agrega, refiriéndose a los pueblos prehispánicos, que:

“Los regímenes sociales en que estaban organizados se vaciaron en formas primitivas que aún no se han estudiado exhaustiva e imparcialmente pese a las concienzudas investigaciones de ilustres historiadores, sociólogos y antropólogos vernáculos y extranjeros, Quizá la indagación minuciosa sobre la organización política de los pueblos prehispánicos que vivieron dentro del territorio de México, conduzca al conocimiento cabal de sus instituciones jurídicas, disipando dudas y corrigiendo posibles errores en que los investigadores de distintas disciplinas e inclinaciones hayan podido incurrir”. Reconocemos que dicha labor indagatoria es ardua, complicada y sumamente difícil, pues la falta de derecho estatutario o escrito, legal o judicial, indica necesariamente que los estudios que sobre tan importante cuestión se emprendan, deben basarse en interpretaciones de códigos y de usos sociales ya desaparecidos, sin descartarse la posibilidad de que tales estudios estuvieren muchas veces exentos del influjo de factores sentimentales,

---

<sup>2</sup> BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 13° Edición, México 2000, p. 41.

es decir, de la simpatía o antipatía hacia algunos de los elementos étnicos que integran nuestra nacionalidad desde el punto de vista sociológico: el español y el indígena”.<sup>3</sup>

Efectivamente al acercarnos a la historia de los pueblos prehispánicos, en el campo de la representación, hemos encontrado diferencias en los datos, así como distintas perspectivas de apreciación, lo cual nos lleva a una selección más rigurosa de la información localizada, buscando tomar aquellos que no presentan o menos presentan una evidente carga de apreciación subjetiva.

No obstante, lo asentado con anterioridad, tomamos, para realizar las referencias que nos acerquen por lo menos a una noción general de la historia en cuestión, algunos de los datos que habiendo sido publicados por investigadores, de una manera u otra se les ha reconocido su trabajo. Documentos que en virtud de haber sido puestos a acceso de académicos y demás investigadores, se ha posibilitado su alcance, sobre todo aquellos trabajos que nos resultan más accesibles en consulta y que son producto de algunos autores contemporáneos.

Así entonces resulta de fundamental importancia advertir que los datos que en este tenor se acerquen al presente trabajo quedan sujetos a la veracidad que pueda ofrecer los autores que se citan.

Consideramos que para abordar el origen y la evolución de nuestro sistema de representación, es necesario acudir a algunas referencias bibliográficas en tema del derecho prehispánico. Derecho, en el que, como refieren tales fuentes,

---

3 *Ídem*

gran parte de su basamento, fueron la costumbre y los usos tradicionales de los integrantes de aquellos pueblos ancestrales.

El mismo Burgoa Orihuela, citando a historiadores y antropólogos como Juan de Dios Arias, Alfredo Chavero, Vicente Riva Palacio, José María Vigil y Julio Zarate, nos menciona que “entre primitivos o aborígenes, destacaron los: *otomíes*, nómadas que ocupaban algunas regiones de los actuales Estados de Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo; Los *olmecas* y *nonoalcas*, en el centro del país; los *Zapotecas* y *Mixtecas*, en la región de Oaxaca; los *xicalangas* en la región del Golfo; los *mayas* – *quitché*, en la península de Yucatán”.<sup>4</sup>

Existen diversos datos de los historiadores, en el caso de la civilización olmeca. Se ha escrito que en los pueblos habitados por lo que hoy son los Estados de Veracruz y Tabasco, las aldeas comenzaron a transformarse en centros protourbanos, lo cual se dice: “De ello dan testimonio los restos arqueológicos en sitios como la Venta, San Lorenzo, Tres Zapotes y otros. Se dice que el desarrollo de la cultura olmeca empezó a producirse hacia el año 1,500 a. C. Determinando a esta sociedad como originaria, toda vez que irradiaron su influencia cultural en pueblos de varias regiones de lo que hoy se conoce como Mesoamérica.”<sup>5</sup>

En la época prehispánica, en la etapa preclásica intermedia, surgen comunidades indígenas, que posteriormente se consolidarían como la cultura

---

4 *Ídem*

5 LEÓN PORTILLA, M., Orígenes y desarrollo de Mesoamérica en Von Wobeser, Gisela (coord.), Historia de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2010, p. 46

Olmecca, una de las más antiguas que habitaron nuestro territorio, según F. Margadant, situada entre el siglo IX y I a. C. las cuales refiere que se asentaron en lo que hoy constituye la zona costera del Golfo de México.<sup>6</sup>

“Estos se caracterizaron por la formación de pequeños grupos dominantes, quienes tomaban las decisiones del pueblo”, descartando a los demás pobladores, así mismo, conformaron una sociedad integrada por guerreros y sacerdotes, puede decirse que el liderazgo político o el deposito del poder Político recayó en los ancianos sabios, los Lideres guerreros y desde luego en los sacerdotes, quienes ocuparon un lugar altamente jerárquico en las estructuras representativas de aquellas comunidades.

A través de su evolución como una sociedad organizada, sobresalen las creaciones del primer calendario mesoamericano, la escritura y epigrafía, los sacrificios humanos, la invención del juego de pelota y sus obras de arte labradas en piedras.

De lo referido se puede desprender, que la representación del poder político, estuvo de alguna manera compartida entre los ancianos representantes de la sabiduría, la experiencia, la prudencia, los guerreros en cambio, representaron seguramente la templanza, el brazo fuerte del pueblo, la audacia, el coraje defensivo, o expansivo; probablemente de ahí esa combinación, de la necesidad de que la conducción social se sustentara en la representación de ambos estratos dirigentes.

---

<sup>6</sup> MARGADANT S., G., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Esfinge, 18° Edición, México 2004, p. 15.

Señala F. Margadant, que: “la cultura olmeca, en decadencia desde los últimos siglos de la era precristiana, transmitió muchos de sus rasgos a las culturas maya, teotihuacana, zapoteca u totonaca”.<sup>7</sup>

De acuerdo con León Portilla, en el lugar que se llamó Monte Albán, aproximadamente “desde cerca del año 600 a. C. se dejó sentir la influencia de la cultura olmeca. La Lengua zapoteca se habló en un inmenso territorio, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la sierra. Los zapotecas hicieron su aparición hacia el 200 d. C. En sus distintas etapas de desarrollo; su cultura irradia a muchos lugares, hasta su decadencia hacia el año 700 d. C.”.<sup>8</sup>

El Sistema de representación no distaba del que caracterizo a la cultura olmeca, depositado en una elite de ancianos, titulares de la experiencia y la prudencia en el arte de la política, el control de la colectividad y la filosofía de la interacción de la unidad social y desde luego también en los mandos milicianos que constituyen la experiencia relativa a la fuerza táctica de la defensa o el ataque por vía de la guerra. Una representación sui generis, pues quizá la condiciones específicas de la época y la forma de vida que conllevó, demandando una integración representativa en los referidos liderazgos.

“En la etapa clásica entre los siglos IV y X d. C. nace otra gran cultura, Los Mayas, asentados entre lo que hoy constituyen las regiones de Tabasco y Honduras”.<sup>9</sup>Fue un pueblo unido por un por un común tronco lingüístico y religioso, quienes tenían una mejor organización y mucho más evolucionada, pues contaban

---

7 *Ídem.*

8 LEÓN PORTILLA, M., *op. cit.*, p. 51.

9 MARGADANT S., G., *op. cit.*, p. 15.

ya con un consejo o parlamento llamado “*Halach Uinik*”<sup>10</sup>, quienes tomaban las decisiones por el pueblo, haciendo éstos la similitud al poder legislativo, discutiendo temas relevantes como los tributos y las leyes que los regían, “No eran un Imperio centralizado, sino un conjunto de ciudades – estado, dirigidos por nobles y sacerdotes ligados por ideas comunes y lazos familiares”.<sup>11</sup>

Otro claro ejemplo de organización social y notable desarrollo, fueron sin duda los Aztecas, los que se asentaron en el valle de México, luego de diversas luchas con toltecas y chichimecas se asientan en los contornos del lago de Texcoco, en donde construyen la ciudad de Tenochtitlán. “Se dividía en clanes llamados *Calpultin*, plural de *Calpulli*. Éstos contaban con autonomía, propiedad colectiva, tradiciones religiosas propias, etc”.<sup>12</sup>

El líder de cada *Calpulli* era designado a través de elección, a la cual accedían únicamente los varones mayores de edad. Así como los mayas, los aztecas contaban con un consejo de ancianos que asumían las funciones de Asesores, por ser estos los que más experiencias y sabiduría habían adquirido, teniendo un cargo representativo frente a los monarcas, asemejándose a la figura de un diputado.

Escribe Margadant, S., que: “originalmente dentro de grupos hubo una vida relativamente democrática”,<sup>13</sup> bajo un gobierno de consejeros ancianos. En torno a este particular, señala el Maestro Ignacio Burgoa, que: “El poder legislativo

---

10 Halach Uinik, maya: hombre de hecho, Hombre de mando, era el nombre del cargo dado al máximo gobernante o jefe.

11 MARGADANT S., G., *op. cit.*, p. 15.

12 *Ibidem*, p. 25.

13 *Ídem*.

precolombino era la vida social misma, es decir, se regían por los usos y costumbres, conforme crecían las necesidades se formaban nuevas leyes”.<sup>14</sup>

Es importante destacar, que a pesar de no haber tenido como base al derecho escrito, su organización jurídica era buena y bastante para mantener su organización social. Los *Calpullis*, contaban con sus propias figuras religiosas y formaban sus propias unidades militares, subordinados a ellos se encontraban los *tlaxilacallis*; y en el orden jerárquico superior estaban divididos en cuatro *Campans*, los cuales se encontraban sometidos a un solo líder militar que recibía el nombre de *Tenoch*, quien era asistido o asesorado por nueve jefes, los cuales muy probablemente fueron los representantes de los nueve clanes que concurrieron a la fundación de Tenochtitlán.

Por su parte, nos explica Cruz Barney, que: “México Tenochtitlan, se encontraba dividido territorialmente, en primer término por *atlepetl tenochtitlan* que a su vez se integraba por cuatro *campa* o barrios grandes, cada uno de los cuales se dividía en varios *calpulli*, que a su vez se subdividía en varios *tlaxicallique* cada una de los cuales estaban formados por varias chinampas o parcelas familiares”.<sup>15</sup>

Así, nos explica el referido autor, que en orden de mayor a menor tenemos:  
*Atlepetl Tenochtitlan, Campa, Calpulli, Tlaxicalli, Chinanpa*

Sin embargo, los Aztecas no se detuvieron en esa forma de organización social y representativa, pues pretendiendo, volver a las tradiciones propias de los

---

14 BURGOA ORIHUELA, I., *op. cit.*, p. 619.

15 CRUZ BARNEY, O., *op. cit.*, p. 13.

pueblos del altiplano, y bajo la premisa de que un pueblo respetado debe tener un Rey como representante, buscaron instituir un liderazgo derivado de la sangre líder, para ellos la sangre ancestral fue la aristocracia tolteca, retoman en ese rumbo algunas tradiciones y buscan el establecimiento de una representación que recayera en tal figura. Así nos refiere Floris Margadant, que: “*Acamapichtli*, fue nombrado probablemente hijo de un jefe azteca, fue nombrado en 1383, *tlacatecuhtli*, o *tlatoani*,- es decir Rey-“. <sup>16</sup> Como recibió por esposas a muchas de las hijas de nobles jefes de los *calpullis*, se llega de esta manera a través de las posteriores generaciones a formar una representación aristocrática, en la que cada Rey transmitía el poder a su hijo predilecto, aunque no necesariamente el Mayor. La sucesión de los reyes del pueblo azteca se dio de Acamapichtli a Huitzilihuitl, este a su vez a *Chimalpopoca*, quien es asesinado por iniciativa de su sucesor *Tezozómoc*, con quien al parecer al morir este concluye la primera etapa de la monarquía Azteca.

La tercera etapa de la organización política del pueblo Azteca se inicia bajo el reinado de *Izcóalt*, quien emprende una reforma política y social, en el ámbito político, este gobernante logra un pacto de naturaleza federal con Texcoco y Tacuba y crea un sistema de tenencia y explotación de la tierra, mediante el cual se benefician los nobles, quienes además al morir, podían trasladar dicho dominio a sus descendientes.

El Rey *Moctezuma* deviene de la sucesión de *Izcóalt*, a cuya muerte sobreviene una disputa por dos líneas de reclamantes del Trono, por un lado los

---

16 MARGADANT S., G., *op. cit.*, p. 26.

descendientes de *Hutzilihuitl*, y por otro los de *Izcóalt*, la cual resulta salomónica. De acuerdo con la información que nos proporciona F. Margadant: “El hijo de Izcóalt<sup>17</sup> se casa con una Hija de Moctezuma y se estableció un sistema de electores nobles, que junto con los jefes de *Texcoco* y *Tacuba* quienes ya se encontraban ligados por relaciones de parentesco con descendiente de la clase noble Azteca, decidirían cuál de las líneas hereditarias ocuparían el Trono cuando este quedara disponible”.<sup>18</sup>

De lo anterior puede desprenderse que las sociedades prehispánicas, no fueron del todo primitivas en su organización social y política, pues con la los datos que hemos acercado, se puede colegir que la representación que recaía en algunas formas de consejo de ancianos y en otros casos, de ancianos y guerreros, las cuales no distan mucho de las formas en que en otras latitudes se han erigido los órganos de la representación de los pueblos.

Más aún si tomamos los datos ya vertidos con relación a la representación del pueblo Azteca, resulta claro que su sistema de representación política es eminentemente monárquico y que los consejos integrados por nobles sacerdotes, equivales a los que en los tiempos modernos podríamos llamar parlamento.

Luego entonces, no obstante la diferencias que estas culturas guardaron con las sociedades europeas, y su gran distancia en el desarrollo tecnológico armamentista y comercial, entre otros, no se encontraron muy alejadas de la lógica de instituir un forma de representación del poder colectivo, basada en el

---

17 En náhuatl, significa serpiente de obsidiana; fue el cuarto *Tlatoani* de los mexicas.

18 MARGADANT S., G., *op. cit.*, p. 27.

linaje y auxiliado por personas nobles, sabias y experimentadas, reconocidas por la colectividad y de gran auxilio en el ejercicio del poder de los soberanos.

## **1.2 Algunos rasgos de la clase noble prehispánica.**

Acudiendo a Cruz Barney, se puede decir que en que la nobleza abarcaba la milicia real a los descendientes directos, del primer soberano azteca, cuyo linaje, se decía, provenía de *Quetzalcoalt*,<sup>19</sup> descendientes de entre los cuales se elegía al soberanos sucesor, el *Tlatoani*,<sup>20</sup> que ocupa el lugar más importante en la pirámide de la nobleza, jerarquía que también comprendía a los demás gobernantes, a los sacerdotes, a los guerreros, y a los representantes del gobierno central en cada *calpulli*.<sup>21</sup>

Podemos concluir que la Segunda Etapa de la historia de esta organización política y social, la soberanía radicaba en el monarca, la cual era transmitida por este a sus descendientes, a su propia voluntad, estaríamos hablando entonces de una soberanía hereditaria pura, sin embargo, ya en la tercera etapa de la organización política y social, se aprecia la participación electoral de una clase noble, no solo constituida por la nobleza azteca, sino además, por los gobernantes de *Tacuba* y de *Texcoco*, soberanía que era ejercida por el *Tlatoani* en turno, sin embargo, al ser hereditarios el poder y al morir el Monarca o Rey, ésta pasaba de

---

19 Dios prehispánico que se simboliza con una serpiente emplumada.

20 Termino náhuatl, prehispánico utilizado para denominar a los gobernantes de tribus o grupos sociales.

21 CRUZ BARNEY, O., *op. cit.*, p. 16.

manera transitoria a la nobleza del pueblo azteca y los gobernantes de las referidas entidades federadas, para luego volver a entregarla al elegido en turno.

La época del dominio del pueblo azteca, concluye a partir de la conquista del territorio de la América, teniendo como fecha de la nueva etapa histórica “la Colonia, a partir del año de 1521, la cual es de conocimiento generalizado.

### **1.3 Normativa Española para la representación en la Nueva España.**

Señala Ignacio Burgoa, que “la conquista española como hecho meramente militar tuvo indudables y necesarias inclinaciones políticas, jurídicas, sociales y económicas, sin las cuales no hubiera tenido la trascendencia histórica de marcar una etapa de marcar una etapa en la vida de nuestro país”.<sup>22</sup>

Desde el punto de vista jurídico y político, del cual se deriva el régimen de representación, la conquista hizo desaparecer los diversos Estados autóctonos, al someterlos al imperio de la corona española. Sometimiento que trajo como consecuencia la imposición de un régimen jurídico y político sobre el territorio y los pueblos que anteriormente habían sido Estados. Así la Multiplicidad de Estados prehispánicos, es sustituida por una organización política unitaria representada en su más alta cúpula de poder por la Corona española.

De tal manera que lo que constituyo la llamada Nueva España, no es el surgimiento de un nuevo Estado sino la unificación por dominio de los diversos

---

22 BURGOA ORIHUELA, I., *op. cit.*, p. 51.

Estados indígenas al Reino Español, denominándolo Nueva España, simplemente por ser un nuevo territorio que se agregaba al Estado Español.

Las formas de representación político-social, usos y costumbres que existían hasta la conquista de México, fueron totalmente modificadas con la llegada de los españoles. La representación indígena de aquellos pueblos que podían constituir un peligro para la Corona española fueron suprimidos, dejando a cargo del Rey el nombramiento de los representantes, claro es que solo aspiraban a estos puestos los ciudadanos españoles, pues la lealtad en tanto súbditos de la Corona estaba ampliamente presupuesta.

El poder político rector emanaba de la Corona, sin embargo, para el buen desempeño de la administración de la nueva España se crearon diversas instituciones político - administrativas y desde luego jurídicas, de tal suerte que es el Estado monárquico español el que da a la nueva España su organización política y jurídica.

De acuerdo con Ignacio Burgoa, en la recopilación de las leyes de indias de 1681, se contiene la orden expedida por Carlos V, el 06 de agosto de 1555, que establecía:

“Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres, que antiguamente observadas y guardadas después de que son Cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión ni con las leyes de este libro y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten;

y siendo necesario por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que nos podamos añadir lo que fuéremos servido y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y policía christiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos”.<sup>23</sup>

Así pues, en la nueva España estuvo vigente la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamaron *derecho indiano*, y dentro de las que ocupan un lugar relevante las llamadas “Leyes de Indias” las cuales a decir de diversos autores, con quienes coincidimos, constituyen una verdadera síntesis del derecho hispano y de las costumbres aborígenes. Además de ello, las leyes de Castilla tenían aplicación en la nueva España.

Dice Margadant S. que así como hubo un Consejo de Castilla para tratar los asuntos de reino, peninsular, pronto hubo también un consejo de indias para tratar los asuntos relativos a la Nueva España y las cuestiones indígenas.

En realidad las normas generadas en España para ser aplicadas en la Nueva España –territorio de indias- son bastantes y diversas, y guardan un contenido de extraordinario interés para el análisis histórico del derecho en el México colonial, tan solo la narrativa sintética de tales ordenamientos ha llevado a los estudiosos del tema a producir obras de gran contenido cualitativo y

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 53.

cuantitativo. No obstante, para los fines de nuestro trabajo, solo intentamos hacer un acercamiento de las características, aunque no de contenidos, de la legislación española, aplicada a la Nueva España.

Fueron las *Reales Cédulas*, *Reales Órdenes*, *Pragmáticas*, *Instrucciones* y *Cartas relativas al derecho público de Hispanoamérica*, los medios desarrollados para la administración y buen gobierno de las Indias, así como en lo relativo al monopolio comercial entre la península y las posesiones de ultramar.

Las *Reales Cédulas*, eran expuestas al Rey por el Consejo de Indias, se referían a una cuestión determinada y se caracterizaban claramente por la fórmula: “*Yo el Rey, hago saber...*”; las *Reales Ordenes*, fueron creadas en la época de los Borbones y emanaban del Ministerio por orden del Rey; Las *Pragmáticas*, fueron denominadas así en virtud de ser decisiones con fuerza general de ley general que tenía por objeto reformar algún daño o abuso; las *Ordenanzas*, Fueron dictadas por los Virreyes o por las Reales Audiencias y legislaban sobre asuntos que llegaron en algunos casos a constituir verdaderos códigos.

Coinciden diversos autores en que entre las particularidades que presento la legislación indiana es que se dirigía a legislar para cada caso y cada lugar. El hecho de no integrar un programa orgánico de gobierno, sumado a las enormes distancias entre la metrópoli y sus dominios ultramarinos provocó frecuentes confusiones. Esto era común en algunos casos cuando las autoridades aplicaban disposiciones que ya habían sido derogadas, lo cual ocurría por no tener

conocimiento sobre las mismas.

Debido a que muchas veces las autoridades encargadas de dictar las leyes desconocían las reales condiciones sociales, políticas y económicas del medio americano, las disposiciones resultaban inaplicables, convirtiéndose en fuente de resistencias y aun de rebeldías ante la ley. Las autoridades encargadas de hacerla cumplir optaban por un *acatamiento teórico* declarando suspendida su vigencia. En estos casos el Virrey disponía al final del texto la célebre frase: “*Se acate pero no se cumpla*”.

Todos estos inconvenientes fueron advertidos por diversos funcionarios y juristas quienes abogaron por lograr un ordenamiento y codificación de la legislación indiana y así eliminar las abundantes superposiciones y contradicciones legales que dificultan las tareas de gobierno.

La legislación colonial se sustentó básicamente en seis fundamentales cuerpos normativos: 1) Las leyes de Burgos; 2) Las Ordenanzas de Granada; 3) Las Leyes Nuevas de Indias; 4) Las Ordenanzas de poblaciones, 5) Las Ordenanzas de Alfaro; 6) La recopilación de La Leyes de los reinos de india.<sup>24</sup>

Por lo que corresponde a la representación de lo que fue la Nueva España, siguiendo a Margadant S., podemos decir que:

“La máxima autoridad era el Rey, representado en estas tierras por los Virreyes desde 1535, (después de unos

---

24 Gabriel Bernat, Legislación Española de Indias, Documento en la red, 2003, <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/index.html> (Consultado el 15 de Octubre de 2014).

experimentos iniciales) pero también por otras autoridades independientes de estos, pero también dependientes de la Corona, como eran los adelantados, los Capitanes Generales y los Presidentes.

El Virrey era representante personal de la Corona, Inicialmente hubo dos virreinos: el de la Nueva España y el de Perú, pero en el siglo XVIII se añadieron los de Nueva Granada y del Río de la Plata.

Su mandato originalmente vitalicio, pronto se redujo a tres años y luego se amplió a cinco años. Una vez establecida la regla al respecto a menudo hubo excepciones individuales.

Como freno a su eventual arbitrariedad y codicia encontramos en primer lugar las audiencias. Estas criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey. Tenían facultades para protestar formalmente contra ellas, ante el Virrey, aunque sin demostración ni publicidad. Si el Virrey insistiere en su actitud, la audiencia podía apelar a la Corona, pero en tal caso solo en raras veces, (cuando notoriamente se haya de seguir de ella, movimiento o inquietud en la tierra) se

suspendía entre tanto la ejecución de la decisión virreinal en cuestión”.<sup>25</sup>

---

25 MARGADANT S., G., *op. cit.*, p. 65.

## **CAPITULO 2: EL FIN DE LA NUEVA ESPAÑA Y EL ORIGEN Y “EVOLUCIÓN” DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO**

### **2.1 El Estatuto de Bayona de 1808.**

Es menester precisar que no es nuestra intención indagar en lo profundo acerca de la historia política española, pues consideramos que su amplia riqueza de acontecimientos nos llevaría en todo caso a una indagación minuciosa y de una amplia inversión cronológica. Además de que el tema central del nuestro trabajo, ésta enfocado al espacio geopolítico exclusivamente mexicano, sin embargo, es irrecindible en aras de una congruencia sistemática histórica, por lo menos de carácter referencial, hacer algunas someras alusiones a hechos y circunstancias político jurídicas que indudablemente tuvieron efectos en lo que otrora fuera la nueva España y ahora es el territorio mexicano. De manera que las referencias que en este trabajo se hacen al Estatuto de Bayona y a la Constitución de Cádiz, en apartado adelante, solo tienen el propósito de servir como referente histórico de sucesos dados en la historia política mexicana y que sin lugar a dudas, constituyeron los inicios sobre los cuales a posteriori se construyeron hechos y reformas de carácter político que influenciadas por la ideología liberal, desembocan en una república federal y representativa.

Según nos refiere Cruz Barney,<sup>26</sup> en 1807 se descubre el complot del hijo de Carlos IV, Fernando, para derrocar a su padre Rey de España, no obstante, tanto el príncipe heredero obtuvo el perdón real y los involucrados fueron absueltos por falta de pruebas, sin embargo aun así, fueron desterrados de la Corte.

De acuerdo con el Dr. Pablo Gallego Rodríguez:

“El punto de partida debe ser el ya citado tratado de Fontainebleau (1807), gracias al cual y mediante una hábil estratagema Napoleón consigue establecer sus tropas imperiales en el territorio Español. Casi simultáneamente los juegos de poder dentro de la Corte Española que enfrentaban a Godoy con los partidarios de Fernando VII dieron lugar a los famosos sucesos de Aranjuez (1808), que desembocaron en la destitución de Godoy y en la abdicación de Carlos IV. La confusión del momento fue sagazmente aprovechada por el Emperador, que obligó, tras sendas renunciaciones de los dos Reyes, padre (Carlos IV) e hijo (Fernando VII), a ceder la corona a su hermano, José Bonaparte”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> CRUZ BARNEY, O., *op. cit.*, p. 606.

<sup>27</sup> GALLEGO RODRIGUEZ, Pablo, los períodos de vigencia de la constitución de Cádiz en España y los movimientos políticos que dieron lugar a estos cambios constitucionales, en ALVAREZ VELEZ, María Isabel, “La cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, Congreso de Diputado, España 2012, pp. 139-152

El mismo autor nos explica “Como es sabido, el 2 de mayo de 1808 estalla la revuelta popular contra los franceses en Madrid. Es el comienzo de la guerra de la Independencia que termina formalmente en mayo de 1814 con el regreso de Fernando VII a España después de la firma del Tratado de Valençay (noviembre de 1813)”<sup>28</sup>

En 1808, abdica Carlos IV, entregándole la Corona a su Hijo Fernando VII, quien no obstante de subir al trono por aclamación popular, no contó con el refrendo de las Cortes del Reino. Probablemente esta situación fortaleció el ánimo de Napoleón, quien ya desde 1806, venia considerando la invasión a España.

En 1808, Napoleón convoca a la familia real a un encuentro en la ciudad francesa de Bayona, en la que por diversas presiones la corona es devuelta a Carlos IV, quien recién la había renunciado a favor de Napoleón Bonaparte quien ante tal situación designa Rey de España a su Hermano José Bonaparte.

En tal Estado de cosas, se intenta la elaboración de una nueva Constitución a la que muchos historiadores niegan concederle tal denominación, para concederle la de estatuto.

Dicha Constitución o Estatuto, establece en su artículo dos, que:

La Corona de las Españas y de las Indias será hereditaria en nuestra descendencia directa, natural y legítima, de varón en varón, por orden de primogenitura y

---

<sup>28</sup> Ídem

con exclusión perpetua de las hembras.

En defecto de nuestra descendencia masculina natural y legítima, la Corona de España y de las Indias volverá a nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, y a sus herederos y descendientes varones, naturales y legítimos o adoptivos.

En defecto de la descendencia masculina, natural o legítima o adoptiva de dicho nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, pasará la Corona a los descendientes varones, naturales legítimos, del príncipe Luis-Napoleón, Rey de Holanda.

En defecto de descendencia masculina natural y legítima del príncipe Luis-Napoleón, a los descendientes varones naturales y legítimos del príncipe Jerónimo-Napoleón, Rey de Westfalia.

En defecto de éstos, al hijo primogénito, nacido antes de la muerte del último Rey, de la hija primogénita entre las que tengan hijos varones, y a su descendencia masculina, natural y legítima, y en caso que el último Rey no hubiese dejado hija que tenga varón, a aquél que haya sido designado por su testamento, ya sea entre sus parientes más

cercanos, o ya entre aquellos que haya creído más dignos de gobernar a los españoles. Esta designación del Rey se presentará a las Cortes para su aprobación.<sup>29</sup>

Como puede apreciarse de tal Estatuto, la representación del poder recae en forma hereditaria de varón a varón, excluyendo de manera perpetua al sexo femenino; establece que en defecto de la descendencia natural y legítima de la dinastía de los Borbón, la Corona de España y de las Indias, le correspondencia a Napoleón Bonaparte y a sus descendientes, y en defecto de este y sus descendientes al Rey de Holanda, y en defecto de este y su descendencia, al rey de Westfalia. En el penúltimo párrafo del citado precepto establece reglas para que en defecto del Rey de Westfalia y su descendencia, ocupare ocuparen el trono los parientes del Último Rey descendientes de la hija primogénita y otros disposiciones relativas.

Su artículo 3 establece que la corona de España y de las Indias no podrá reunirse con otra en una misma persona.

Respecto a la figuras representativas contempladas en la Estatuto de Bayona, con independencia del Rey, se estableció en su artículo 32, que el Senado se compondría de los infantes de España que tengan 18 años cumplido, de veinticuatro individuos, nombrados por el Rey entre los ministros, los capitanes generales del Ejército y Armada, los embajadores, consejeros de Estado y los del Consejo Real. Es decir el Senado resulta instituirse en un órgano que se integra

---

<sup>29</sup> Departamento de Derecho Político de la UNED (1999): Historia del Constitucionalismo Español. UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia. <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/conhis.htm>

con personajes que de por una causa u otra, deben lealtad y obediencia a la persona del Rey.

En lo Relativo a la integración de las Cortes, se contempló en el Estatuto en cita, en su título IX, que: Habrá Cortes o Juntas de la Nación, compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos, a saber: el estamento del clero. El de la nobleza y el del pueblo.

El estamento del clero se colocará a la derecha del Trono, el de la nobleza a la izquierda y enfrente el estamento del pueblo.

El estamento del clero se compondrá de 25 arzobispos y obispos.

El estamento de la nobleza se compondrá de 25 nobles, que se titularán Grandes de Cortes.

El estamento del pueblo se compondrá:

1. De 62 diputados de las provincias de España e Indias.
2. De 30 diputados de las ciudades principales de España e islas adyacentes.
3. De 15 negociantes o comerciantes.
4. De 15 diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes.

Desde luego que mediante este documento se pretende que la monarquía

absolutista de España, pase a ser una monarquía constitucional, sin embargo el documento constitucional o Estatuto, fue publicado en Madrid cuando estaba ya bajo el dominio francés. Fue muy breve el periodo de su vigencia, pues, el propio artículo 143, señalaba que tal documento entraría en vigor gradualmente a través de decretos lo que no ocurrió. Por su parte José I, no convocó para la integración del senado, lo que sí hizo para las cortes, con el propósito de generar una nueva constitución que se alejara de aquella que en esencia había dictado el personal intelectual afín a su hermano Napoleón.

No obstante el Estatuto de Bayona, desde nuestro punto de vista, debió haber generado una influencia ideológica liberal que se expresó y dio frutos en aquellos miembros de las Cortes de Cádiz que discutieron y redactaron la Constitución de 1812.

Hay que agregar además de que las circunstancias surgidas con motivo de la abdicación tanto de Carlos IV como de Fernando VII, al Trono Español, se veía por los estratos privilegiados de la nueva España como una amenaza a sus intereses y privilegios, circunstancia que indudablemente se sumó para el inicio y fortalecimiento de la llamada guerra de independencia mexicana.

Con el movimiento independentista de 1810, la historia jurídica de la nueva España, toma dos caminos a seguir, por una parte las condiciones imperantes en el reino español apuntaban hacia una orientación más moderada, podemos incluso decir, que ya para entonces con un toque de liberalismo igualitario, y por otra, el movimiento social con vistas a la independencia de la Nueva España, que

de igual manera tendría como propósito la constitución de nuevo Estado.

Al respecto señala el Maestro Ignacio Burgoa, que “la historia de nuestro país en materia constitucional, toma dos direcciones, que aunque coincidentes en muchos puntos, conservaron, sin embargo su separación durante el periodo comprendido de 1810 a 1821”.<sup>30</sup>

## **2.2 Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón en 1811.**

Se dice que el verdadero propósito de la insurgencia y de nuestros pueblos, no es otro que el de aprovechar las circunstancias para obtener de cualquier manera, la independencia de España y de cualquier otro poder, de suerte tal que el proceso insurgente, no tiene otro propósito que alcanzar la emancipación por la vía armada, para luego formalizarla mediante un texto constitucional.

Como ya se ha expresado las condiciones que generaron la posibilidad emancipadora y la coyuntura para actuar sin demora, seguramente fueron la invasión de los ejércitos franceses a la península ibérica y la abdicación de los reyes de España Carlos IV y el hijo de este, Fernando VII.

Al respecto escribe José Barragán: “Preguntémosle a Agustín de Iturbide, enemigo de nuestros héroes insurgentes, cruel y sanguinario, si era sincero el llamamiento que todavía le hará a la Corona española para que viniera a ponerse

---

30 BURGOA ORIHUELA, I., *op. cit.*, pág. 74.

a la cabeza del gran imperio mexicano en su Plan de Iguala de 1821”.<sup>31</sup>

El propio Barragán Barragán apunta que:

“En México, ante todo se rechaza la idea de poder guardar dependencia de Francia; se declara nula la abdicación de los reyes a favor de Napoleón; se acuerda mantener en pie y apoyar a las autoridades existentes, para mantener la paz y el orden; y en particular, se acuerda la conveniencia de reasumir la soberanía o el dominio sobre el Reino de la Nueva España. Proclamas que alcanzarán una más clara y categórica enunciación precisamente en los documentos de Ignacio López Rayón, de José María Morelos y en la así llamada Constitución de Apatzingán.

En este momento inicial tampoco se pasó a la creación de junta alguna, sino que, como hemos visto, se insiste en que sean las autoridades existentes las que se hagan cargo de continuar con el gobierno en este Reino y reasuman el poder de dominio en todo el Reino. Con todo, más tarde vendrá la creación de las juntas, como la junta de que ya se habla en el documento de Ignacio López Rayón de

---

31 BARRAGÁN BARRAGÁN, J., Los elementos Constitucionales de Rayón en el movimiento juntero de la nueva Granada, en Soberanes Fernández, J. L. et. al (Coord.), Seminario Independencia y Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 10, México 2013, p. 47.

1811; así como la junta de que habla el llamado Plan de Iguala de Agustín de Iturbide, que permite la formación de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821 y la misma Junta Nacional Instituyente instalada en noviembre de 1822 por el propio Iturbide”.<sup>32</sup>

Las primeras Constituciones tal vez la manifestación más solemne de la reasunción de la soberanía, por parte de estos pueblos, sea la decisión de convocar a una asamblea constituyente o a una convención general para elaborar su propia Constitución. Esta asamblea puede ser la misma junta municipal, la junta provincial, y cuando se busca llegar a formar una federación, una asamblea interprovincial, por así decirlo. ¿Cómo se procede?

a) En primer lugar, muestran un gran respeto hacia los demás ayuntamientos, a quienes, si aún no lo han hecho, se invita a que tengan a bien hacer lo mismo, sumándose al movimiento independentista de la dominación francesa lo mismo que de la española, hasta entonces imperante.

b) En segundo lugar, dicho ayuntamiento pasa a formar una junta suprema para que asuma ciertas y determinadas funciones, como las de protección y defensa, precisamente en contra de quienes puedan oponerse a dicho movimiento.

c) En tercer lugar y en ese mismo orden de cosas, es decir, para garantizar la protección y defensa, los ayuntamientos procuran ampliar la composición de

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

dichas juntas, invitando a su formación a autoridades de los municipios vecinos, o pertenecientes a una circunscripción territorial mayor, como puede ser la de la provincia, dando pie a la formación de las juntas provinciales.

d) En cuarto lugar, y por lo que mira a su determinación interna, en unos casos el cabildo abierto aprovecha la formación de las juntas para convertirlas en una asamblea constituyente; en otros casos convoca a la formación de dichas asambleas constituyentes, con el propósito de pasar a determinar su propia organización, aprobando la correspondiente Constitución

De esta manera el documento referido, se precisa reformular los mandatos relativos a la representación, principalmente en lo relativo a la integración del llamado Supremo Congreso. El documento denominado “Derechos del Pueblo mexicano a través de sus constituciones”, expresa lo que se espera de la nueva nación de la constitución que en su oportunidad se erija. Resultan muy interesantes los puntos que contiene el referido documento que a continuación se apunta. En una especie de preámbulo o de exposición de motivos refiere que:

*“La Independencia de la América es demasiado justa aun cuando España no hubiera sustituido al Gobierno de los Borbones el de unas juntas a todas luces nulas, cuyos resultados han sido conducir a la península al borde de su destrucción. Todo el universo comprendidos los enemigos de nuestra felicidad han conocido ésta verdad, más han procurado presentarla aborrecible a los incautos, haciéndola*

*creer que los autores de nuestra gloriosa Independencia han tenido otras miras, que, o las miserables de un total desenfreno o las odiosas de un absoluto despotismo. Los primeros movimientos han prestado apariencia de su opinión; las expresiones de los pueblos oprimidos y tiranizados en los crepúsculos de su libertad se han pretendido identificar con los de sus jefes, necesitados muchas veces a condescender mal de su agrado, y nuestros sucesos se hayan anunciado en los papeles públicos casi al mismo tiempo en que el tribunal más respetable de la nación nos atemoriza; sólo el profundo conocimiento de nuestra justicia fue capaz de superiorizarnos a estos obstáculos. La conducta de nuestras tropas que presentan un riguroso contraste con las de esos pérfidos enemigos de nuestra libertad, ha sido bastante a confundir las calumnias con que esos gaceteros, y publicistas adulescentes han empeñándose en denigrarnos: la corte misma de nuestra nación ha sido testigo del brutal desenfreno, y manejo escandaloso de esos proclamados defensores de nuestra religión, ellos sellan sus triunfos con la impiedad, la sangre de nuestros hermanos indefensos, las destrucciones de poblaciones numerosas, y la profanación de templos sacrosantos; he aquí los resultados de sus triunfos. Aún todo esto es suficiente para que esos orgullosos europeos confiesen la justicia de nuestras solicitudes, y no*

*pierden momento de hacer creer a la nación que se halla amenazada de una espantosa anarquía. Nosotros pues, tenemos la increíble satisfacción, y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria componer el Supremo Tribunal de la Nación, y representar la majestad que sólo reside en ellos, aunque ocupados principalmente en abatir con el cañón y la espada las falanges de nuestros enemigos no queremos perder un momento de ofrecer a todo el universo los elementos de una constitución que ha de fijar nuestra felicidad; no es una legislación la que presentamos, ésta sólo es obra de la meditación profunda de la quietud y de la paz, pero manifestar a los sabios cuáles han sido los sentimientos y deseos de nuestros pueblos, y constitución que podrá modificarse por las circunstancias; pero de ningún modo convertirse en otros”.*<sup>33</sup>

El Contenido de su 38 puntos, en síntesis se refieren a las siguientes cuestiones: a la adopción de la religión católica como única y sin tolerancia de otra; que la América es libre e independiente de cualquier otra nación; que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. En este punto que es el número 5, es imposible dejar de comentar que resulta evidente que se mediante este documento se reconoce la autoridad soberana de Fernando

---

33 Senado de la República, Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, México, Edición del Senado de la República, México 1965, Tomo I/IV, p. 5.

VII, lo cual significa sin temor a dudas que en el rechazo a la dependencia por una buena parte de la insurgencia, no era tanto la corona española, sino el imperio francés. Además se refiere como se dejó asentado que el ejercicio de la soberanía estaría el supremo Congreso nacional americano. Entonces desde nuestro punto de vista, puede entenderse como una soberanía en la persona de Fernando VII, limitada por las disposiciones del Congreso Nacional Americano.

También se refiere el documento en análisis, a que: el Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias; más por ahora, dice, se completará el número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la nación en 21 de agosto de 1811, durando las funciones de tales vocales 5 años, siendo el más antiguo presidente y el más reciente secretario, eligiéndose uno cada año, saliendo de su función el más antiguo. En su numeral 12, encontramos la figura del fuero, al ordenar que los vocales serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, y que sólo podrían proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido (un consejo de notables sería el competente para realizar la declaración de procedencia).

Se señala que se instituye un protector nacional, que se perciben la discriminación de razas y la esclavitud, se considera la división de poderes dando al poder legislativo soberanía irrestricta.

Asimismo señala el documento los plazos en que tales representantes sería

nombrados, al referir en el Punto 23:“Los representantes serán nombrados cada tres años por los ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales, sino de los pueblos de distrito”.<sup>34</sup>

Precisamente, uno de los documentos emanados de la insurgencia novohispana, en el liderazgo de uno de los más preclaros líderes del movimiento de independencia mexicano, el Generalísimo José María Morelos y Pavón quien generó diversos documentos que servirían posteriormente como una guía o índice para la estructuración política del México por venir, fue el llamado “Los sentimientos de la nación”, promulgado en Apatzingán en el año de 1813, como consecuencia del denominado Congreso de Anáhuac, convocado para el día 6 de noviembre del año en cita.<sup>35</sup>

### **2.3 La Constitución de Cádiz de 1812.**

Diversos autores coinciden en considerar a la Constitución española de Cádiz de 1812, como una de las más importantes del devenir español, y también para México, entonces la Nueva España, pues consideran que marca una pauta fundamental por ser la primera constitución, como tal, impuesta a la monarquía española, y a partir de la cual quizá pueda decirse que nace en la Península, la Monarquía Constitucional.

---

34 Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1994, Tomo VII, p. 1055.

35 *Ibidem*, p. 75.

No debeos olvidar que en 1808 se impuso el Estatuto llamado de Bayona en Francia a la monarquía Española, no obstante que como ya antes se ha asentado, en el sentido estricto de la palabra muchos estudiosos de la materia la consideran Estatuto y no Constitución, pues como también se asentó este documento estuvo ligado con la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, para la Asunción de José Bonaparte Como Rey de España. Por ello es la Constitución gaditana la que se considera como primera impuesta al absolutismo de la Monarquía de España.

La incertidumbre política originada por las referidas abdicaciones y la Asunción de José Bonaparte al trono español, quizá se encuentren entre las principales causas, que empujaron a los habitantes de los reinos en ambos hemisferios a pensar en encontrar soluciones alternas al sometimiento napoleónico, dando lugar al surgimiento de banderas políticas sustentadas en la filosofía liberal, como la soberanía popular, la representación popular, la convocatoria a un poder constituyente, el desconocimiento de un soberano impuesto, el reconocimiento de derechos humanos y sus garantías, y el primer paso en el largo recorrido para alcanzar la independencia nacional.

“El 22 de mayo de 1809, se expidió el decreto de convocatoria, mediante el cual se instruye a una comisión para llevar a cabo los planes y trabajos base para la convocatoria; trabajos gracias a los cuales, la junta declaró por decreto del 4 de noviembre, que las cortes del reino serian convocadas el día 1º de enero de 1810,

señalando que el inicio de sus sesiones daría comienzo el 1º de marzo siguiente”.<sup>36</sup>

No obstante de estar ya a cerca de 2 años de iniciado el movimiento de independencia que tuvo lugar el 16 de septiembre de 1810, en marzo de 1812, es promulgada la Constitución gaditana, la fecha de promulgación le valió popularmente el mote de la “Pepa”.

En esta Constitución, se ordenaba que el mando político, que entonces ostentaban los intendentes surgidos de la llamada “Real Ordenanza para el establecimiento de Intendentes de ejército y provincia del Reino de la Nueva España, de 1786” pase a los jefes superiores, asistidos por diputaciones provinciales.<sup>37</sup>

Como quedo establecido, poco después de asumir el poder español, Fernando Séptimo, Napoleón invade España entrando en la guerra que trajo importantes repercusiones para este país. Como ya se mencionó en apartados anteriores, Napoleón Instala en el Trono a José Bonaparte (1808 -1813) quien expide el Estatuto de Bayona, de acuerdo con la cual, los principales órganos de gobierno eran:

1. Las cortes formadas por representantes de la nobleza, del clero y del pueblo;

2. Ministerios en número de 9;

---

<sup>36</sup> CRUZ BARNEY, O., *op. cit.*, p. 607.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.605.

### 3. Los Consejos.

Uno de los Ministerios y Uno de los Consejos eran de indias, así como 22 diputados del estamento popular, los cuales deberían ser designados por los reinos y provincias de América y Asia, 4 de ellos le correspondían a la Nueva España, los cuales Gozarían de los mismos derechos que sus homólogos españoles,

Los diputados americanos enaltecidos por el buen trato de la cortes gaditanas, fueron factor que sin duda alguna influyo para que estos correspondieran con amplia dignidad a realizar una buena labor en torno a la representación americana la cual tomó parte activa en todas las deliberaciones de la Cámara, destacando por su ilustración y competencia.

Es en la “Constitución de Cádiz”, promulgada el 19 de marzo del año de 1812, la que se le dio el título de Constitución Política de la Monarquía Española, donde aparece por primera vez la figura de “Diputado” designando a un total de 21 para representar los intereses de la Nueva España. Nos dice el Dr. Ignacio Burgoa, haciendo referencia a la Constitución de Cádiz, que dos principios fundamentales proclamados en la Declaración Francesa de 1789 se acogen en la Carta Española, a saber: la radicación de la soberanía en la nación y en la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau, según se advierte claramente en sus artículos 3 y 4 que disponían:

“...La soberanía reside esencialmente en la Nación (o sea, en la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios - Arts. 1 y 3 - teniendo esta calidad

política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de España y los hijos de éstos -Art. 5- y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales” y “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen...”<sup>38</sup>

La Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz), fue sin duda alguna, la obra trascendental de las Cortes de Cádiz. En esta Carta Magna se reconoce en su artículo tercero, el principio de la “Soberanía Nacional - principio sustantivo referido por Rousseau<sup>39</sup> en el “Contrato Social-, tal disposición, evidencia la intención de abandonar la idea o concepción filosófica- política del origen divino del poder de los monarcas, y desde luego, establece una posición vertical, respecto de las pretensiones imperiales o de dominio, lo cual resulta entenderse a la luz de las pretensiones napoleónicas, al declarar en su artículo segundo, que es España “libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, a consecuencia, quedo establecido en su artículo 14 que el “Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria”.

Llama la atención de manera particular, que siendo un documento que consta de 10 títulos y 384 artículos, dedique del artículo 27 al 103, las disposiciones y prevenciones para la designación de los diputados, la forma de su

---

38 BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 17º Edición, México 2006, p. 622.

39 ROUSSEAU, J. J., El Contrato Social, El Aleph, Publicación Web.

elección y de ejercicio de su representación. Es decir 77 artículos que constituyen poco más del 20% de contenido del articulado del referido cuerpo de leyes fundamentales, lo cual refleja la importancia que cobro entonces para aquellos constituyentes, la figura de la representación en las propias Cortes, podría decirse que en lo referente a las diputaciones, su elección y ejercicio de la representación, se redactó prácticamente una ley especial dentro de la propia Constitución.

Notable es que, con la división de poderes, la representación se logra a través de la elección popular para designar a los diputados, quienes encabezaban las Cortes (Poder Legislativo), el artículo 27, definía a las Cortes como la reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos y los cuales tenían las facultades para elaborar, interpretar derogar las leyes y actuando siempre en colaboración con el rey<sup>40</sup>, quien se ubicaba en el campo del Poder Ejecutivo con la potestad de establecer la sanción (aprobación), veto y ejecución de las leyes<sup>41</sup>, siendo todo esto un fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos.

Al respecto de este primer acercamiento a un régimen democrático, Norberto Bobbio nos dice que “La democracia es la contraposición de todas las formas de gobierno autocrático, caracterizada por el conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que

---

40 Artículo 15: La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

41 Artículo 16: La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey; Artículo 142: El Rey tiene la sanción de las leyes.

procedimientos”,<sup>42</sup> llegando con estos antecedentes a dar un importante paso hacia la representación en esta época.

La Constitución de Cádiz, no obstante haberse erigido como un símbolo del triunfo del liberalismo, sobre las corrientes conservadoras, no tuvo una vida muy longeva, pues su vigencia fue de aproximadamente “seis años y en periodos itinerantes, de 1812 a 1814; de 1820 a 1823; de 1836 a 1837”.

Puede concluirse en que esta Constitución se caracteriza por postularse como:<sup>43</sup> progresista, a raíz de instituir la soberanía nacional; prevé la división de poderes, depositando el legislativo en las Cortes y el Rey, El ejecutivo en el Rey y el judicial en los tribunales; el Congreso fue unicameral, electo mediante el sufragio universal, masculino e indirecto; contempla derechos fundamentales; y mandata el catolicismo como única religión.

En la nueva España, ésta constitución, fue recibida por el virrey Venegas, el 21 de septiembre y jurada por las autoridades civiles, militares y eclesiásticas, el día 30 del mismo mes. A partir de entonces muchas ciudades de la entonces todavía Nueva España, cambiaron el nombre de sus plazas públicas por el de: “Plaza de la Constitución”<sup>44</sup>

Aquellas cortes sin duda dejaron como herencia la libertad constitucional de Cádiz de 1812, “que de un solo golpe termino con la vigencia de la legislación indiana. “ La carta sirvió para alargar la lucha por la independencia, pero también

---

42 BOBBIO, N., El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 14.

43 *Constitución Política de la Monarquía Española Promulgada en Cádiz*, de 19 de Marzo de 1812.

44 AGUIRRE MORENO, J., El Constitucionalismo Mexicano entre el liberalismo y la Democracia, Ed. Porrúa, México 2012, p. 178.

deberá contemplarse como la respuesta hispánica al plan de Napoleón que quiso organizar el imperio Español con base en el Estatuto de Bayona”.<sup>45</sup>

#### **2.4 Antecedentes de la representación en el constitucionalismo mexicano.**

Como ha quedado de manifiesto, la constitución de Cádiz de 1812, a la que podemos agregar documentos precedentes fundamentales del pensamiento liberal, como fue la Constitución norteamericana de 1776, y su Carta magna de 1787, la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano expuesta en Francia en 1789, y la propia constitución francesa de 1791, significaron una importante influencia liberal que daría al liderazgo de la insurgencia independentista nacional mexicana, los elementos ideológicos necesarios para proponer la creación de un nuevo Estado nacional caracterizado por un régimen federalista. Al respecto señala Ruiz Massieu que “el influjo liberal junto con el principio de división de poderes, fue visto como una expresión democrática, puesto que ambos comparten la finalidad de distribuir con racionalidad el poder público, para evitar, así, despotismos...”<sup>46</sup>

Efectivamente, si bien la Constitución jurada en las Cortes de Cádiz, no contiene elementos específicamente objetivos que constituyan antecedentes del federalismo mexicano, si fue seguramente, aunque resulte un tanto paradójico, el preámbulo para el fortalecimiento ideológico de una conciencia liberal que mucho

---

45 *Ibidem*, p.182.

46 RUIZ MASSIEU, J. F., Cuestiones de Derecho político (México y España), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993, p. 19.

había de aportar al movimiento de independencia y a los esfuerzos de los caudillos liberales en la Construcción de la futura república federal.

Con este movimiento independentista se trajeron muchos cambios en lo que a representación se refiere, dichos beneficios recayeron principalmente sobre criollos y un tanto sobre los mestizos, limitando sustantivamente a los “gachupines” y dejando atrás a los indígenas, sin la oportunidad de una adecuada representación ante el gobierno.

#### **2.4.1 Los “Sentimientos de la Nación” de 1813.**

El 13 de Septiembre de 1813 se eligió a Chilpancingo como la sede del primer congreso constituyente de México, denominado “Congreso de Anáhuac” al que ya se hizo referencia en páginas precedentes, del cual emerge un avanzado documento, hasta cierto punto liberal, “Los Sentimientos de la Nación cuyo antecedente y fuente de inspiración, se da en el documento denominado *“elementos constitucionales, de Ignacio López Rayón.”* El 6 de noviembre de 1813, se expidió *el acta solemne de la declaración de la independencia de América Septentrional*, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono Español. Este documento tiene como símbolo de su liderazgo a uno de los más preclaros precursores del movimiento independentista, encarnado en el Generalísimo, Don José María Morelos y Pavón quien fuese invitado al movimiento por el llamado históricamente cura de Dolores- Don Miguel

Hidalgo y Costilla, cuya vida al frente del movimiento fue breve, sin embargo, trascendental históricamente y definitivo para la lucha emancipadora.

Este documento constaba de 23 artículos, que se referían fundamentalmente a la independencia, la soberanía, la dignidad humana, la religión y la representación del pueblo. En su artículo 1º, decía: “que la América es libre independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al Mundo las razones; su artículo 5º, disponía, que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las Provincias en igualdad de números; en su artículo siguiente el numero 6º disponía la división de poderes bajo el siguiente rezo: “que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos”; en su numeral 7º, estableció, que funcionarán cuatro años los Vocales turnándose, saliendo los más antiguos, para que ocupen el lugar los nuevos electos; y, en el 8º, que la dotación de los Vocales será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de 8,000 pesos.

En principio resulta evidente que la expresión consignada en el texto del documento denominado “Los Sentimientos de la Nación” de que esta, la nación mexicana, sería *“independiente de España y de toda otra nación”*. Nos parece que es una clara determinación de que no se aceptaría por forma alguna la sumisión a otro poder, resulta evidente que tal expresión se encuentra referida a propósito de los sucesos que se habían dado en España, así como en Bayona en 1808, en que como ya se mencionó asume la Corona española José Bonaparte, lo que en

consecuencia le convertía en el soberano de la tierra denominada la Nueva España.

Así entonces cuando el referido documento declarativo del proyecto de nueva nación, enuncia el origen de la soberanía en el pueblo, se renuncia tácitamente a la monarquía, dando cabida a la idea de la república representativa, pues al señalar que el *“pueblo solo quiere depositarla en el Congreso nacional Americano”*, se propone que el poder fundamental de la nación se deposite en un órgano representativo de la voluntad popular, que como dice adelante el citado documento, *“el congreso se integraría con representantes de las provincias en igualdad de números*. Aquí llama la atención la igualdad que se le confiere a las provincias al margen de la cuantía de sus territorio y población, generando con ello una equidad representativa territorial, es decir, una igualdad de las partes en entre sí, para que con esa condición se erija y armonice el todo, - la nación- lo cual es ya en sí mismo, un principio que atañe al federalismo. Otra expresión de singular interés es que la soberanía estaría representada en el Congreso Nacional Americano, pues es justamente en esa mecánica donde inicia para México a gestarse la institución representativa democrática.

Otro aspecto de fundamental importancia para el federalismo, es la división de poderes, tema que quedo perfectamente dispuesto en los *“Sentimientos de la nación”* al señalar que *“los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, debiesen estar divididos en los cuerpos compatibles para su ejercicio”*. Con esto se avizora indudablemente la idea de una futura república federal y de alguna manera democrática.

Si bien es cierto que en sentido literal “Los sentimientos de la nación” no se refiere a un sistema político de organización federal, si se prevén algunos de los elementos que le son propios, como es el caso de la representación dual, a la que se refiere Tonatiuh Guillen López, pues al referirse al Congreso Nacional se proyecta un orden de gobierno general y al referirse que este estaría integrado por las provincias en igualdad de circunstancias, está refiriéndose al reconocimiento de otro orden de gobierno que esta instituido precisamente en las provincias.

Al respecto escribe Guillen López: “Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional”.<sup>47</sup>

Desde nuestro punto de vista, aunque es la Constitución de 1824, la primera constitución del México independiente que consiga el régimen federal, es el documento denominado “Los sentimientos de la nación” el que marca la pauta de origen para la posterior implementación de la república federal y representativa en la nueva nación mexicana.

Otro asunto de no menor importancia, en el documento en cita es la igualdad a la que se refiere con relación a las castas, lo cual constituye desde nuestro punto de vista un pilar fundamental que da origen a la democracia.

---

47 GUILLEN LÓPEZ, T., Federalismo, gobiernos locales y democracia, Instituto Federal Electoral, 2da Edición, México 2001, p.13.

Dos de las disposiciones de este documento, cobran particular relevancia por tratarse hasta la fecha de dos fechas conmemorativas de fuerte raigambre en la sociedad nacional mexicana, una es la celebración del día de la independencia, y otra el día de conmemoración de la virgen de Guadalupe, la primera de ellas establecida para el día 16 de septiembre y la segunda para el día 12 de diciembre, según ordenan los artículos 19 y 23 respectivamente.<sup>48</sup>

#### **2.4.2 La Constitución de 1814.**

Luego de los levantamientos populares independentista, y los documentos de intención constitucional que precedieron, el Congreso que debía establecer la primera Constitución mexicana, fue integrado por 17 diputados, uno por cada una de las provincias del territorio nacional, que fueron precisamente las mismas provincias que las establecidas por el sistema político Español. En realidad, ya en los hechos los diputados fueron 16, siendo 8 de ellos los fundadores es decir, aquellos que habían integrado el congreso de Anáhuac de 1813,

Según nos explica Aguirre Moreno, en la obra ya citada, la naturaleza mixta del Congreso mexicano como la de las Cortes Españolas de 1812, no alcanzaría a modificarse con el tiempo; es decir, no llegaría a estar formado plenamente por

---

48 Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, México 2009, pp. 97 – 100.

diputados surgidos de una elección, sino que permanecería integrado por ambas categorías: los de elección y los suplente designados por el propio Congreso.<sup>49</sup>

Esta Constitución trató de promulgarse el día 16 de septiembre de 1814, para conmemorar el cuarto año de inicio de levantamiento independentista, sin embargo el día 17 de septiembre el gobierno Español de México, expidió el bando que dejó sin efecto la Constitución Política de la Monarquía Española en todos los Dominios españoles.

Cinco semanas más tarde, precisamente el día 22 de octubre de 1814, se expide la Constitución de Apatzingán, cerca de un año después, de la declaración llamada históricamente *Los sentimientos de la nación*. El trascendental documento jurídico denominado *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*,<sup>50</sup> conocido comúnmente como ya se asentó como la Constitución de Apatzingán, es precisamente con el cual da inicio en sí, la historia del constitucionalismo mexicano. No obstante que en esos momentos las condiciones se presentan desfavorables para la insurgencia por los múltiples desastres militares que habían reducido las fronteras.

El citado documento, conteniente dos títulos: el primero denominado *“Principios Generales Constitucionales”* que a su vez se integra de VI títulos y 41 artículos; el segundo título denominado *“Formas de Gobierno”*, el cual contiene XXII capítulos y 201 artículos, en total XXVIII capítulos y 242 artículos, incluidos aquellos que actualmente llamaríamos transitorios de decreto.

---

49 AGUIRRE MORENO, J., *op. cit.*, p. 186.

50 BURGOA ORIHUELA, I., (2006), *op. cit.*, p. 76.

Esta Carta consigna desde luego, aquellos principios e ideas fundamentales que se habían proyectado en los llamados sentimiento de la nación de 1813. Se presenta estableciendo los principios, valores y forma de gobierno que deberán observarse, mientras la nación ocupada parcialmente por los españoles, se libera de ellos para expedir- decía el documento- “la que ha de regir permanentemente”.

Con respecto al tema de los poderes y la representación en su capítulo II, artículos 11 y 12, se refiere a las atribuciones de la soberanía: La facultad de dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares; señala que los tres poderes legislativo ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

Esta Carta fundamental, a diferencia de la Constitución de Cádiz, adopto un régimen de gobierno republicano, dándole también el derecho al pueblo mexicano para cambiar al gobierno según su elección y necesidades. Se decretaba a la religión católica como la única, y se proclamaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, la libertad de palabra, de prensa y la inviolabilidad del domicilio.

El documento señalaba:

“El Supremo Congreso mexicano deseoso de llenar las heroicas miras de la Nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía de

España un sistema de administración que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos, decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas las cosas los principios tan sencillos como luminosos en que pueden solamente cimentarse una Constitución justa y saludable”.<sup>51</sup>

Para el caso que ocupa la temática de nuestro estudio traemos a mención lo que referían los artículos del “48 al 101”, que comprenden los capítulos del III, al VII, y que se aborda los rubros de: Del Supremo Congreso; De la elección de los Diputados del Supremo Congreso; De las Juntas Electorales de Parroquia; De las Juntas Electorales de Partido; y, de la Juntas Electorales de Provincia, respectivamente.<sup>52</sup> En síntesis, procurando no reproducir el texto completo de las deposiciones citadas, establece que: “El Supremo Congreso se integra por Diputados elegidos uno por cada provincia, todos igual en autoridad; el Presidente y Vice-Presidente se eligen por suerte cada tres meses, excluyendo a quienes ya hayan tenido tal cargo; Los secretarios se nombran por mayoría del Congreso cada seis meses; se prohíbe a los funcionarios del gobierno, ser diputados, hasta pasados dos años de su encargo; los Diputados son nombrados por Dos años; El Congreso nombrara Diputados interinos por la provincias que se encuentres ocupadas por la Coronan Española”.

---

51 Secretaria de Gobernación, *op. cit.*, p. 113.

52 *Ibíd.*, pp. 119 – 125.

En Síntesis, nombraría un elector por cada parroquia de entre los ciudadanos residentes en las mismas, mayores de 18 años; Con los electores de parroquia, se nombraría a un elector de Partido; y con los electores de Partido se elegiría al diputado de provincia.

Debe aclararse que la referida Constitución en realidad tuvo vigencia para los insurgentes liberarles, y fue con dificultad aplicada en los espacios que habían tomado, sin embargo, dada la lucha entre estos y las fuerzas realista, así como la resistencia de la corona peninsular para reconocer la independencia, el documento referido no tuvo vigencia institucional nacional.

Las coediciones accidentadas continúan por varios años adelante; no se debe olvidar que en esa época nos encontramos en plena lucha entre insurgentes y conservadores,” el juramento de Fernando VII a la Constitución de Cádiz,<sup>53</sup> lo cual supone que entraría en vigor en todas las provincia de la dominación Española, debido a lo cual algunos sectores principalmente conformados por criollos organizan la “conjura de la profesa”, pacto mediante el cual se ponen de acuerdo para que el Virrey de Apodaca recurra a Agustín de Iturbide, para que la Constitución Española no entre a tener efectos en México. Sabiendo Iturbide la dificultad de vencer a Vicente Guerrero nuevo líder del movimiento insurgente a raíz de la muerte de José María Morelos y Pavón, proclama el Plan de Iguala y con el la independencia, anunciando la formación del Ejército Trigarante; convoca a la integración de Cortes para la creación de una nueva Constitución, la cual en la historia mexicana sería la denominada Constitución de 1824.

---

53 AGUIRRE MORENO, J., *op. cit.*, p. 213.

Si atendemos a los mecanismos para la elección de diputado, observamos con respecto al tema de la democracia que en este documento constitucional se presenta un avance sustantivo, pues involucra a los ciudadanos mayores de 18 años de cada parroquia, para que estos decidieren quien sería el elector de parroquia y estos a su vez, electores de dilatado. Consideramos que en este mecanismo, empieza a quedar plasmado en un documento constitucional la participación ciudadana en el proceso electoral.

### **2.4.3 El Acta de independencia.**

El 28 de Septiembre de 1821, se suscribe el Acta de independencia del Imperio mexicano, pronunciada por su Junta Soberana, con lo cual da inicio la etapa histórica que se conoce como la independencia de México. Por la trascendencia de tal acto histórico político, a continuación se reproduce el acta con que se suscribe tal acontecimiento.

La Nación Mexicana que, por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.

Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados y está consumada la empresa, enteramente memorable, que un genio, superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su Patria, principio en Iguala,

prosiguió y llevó al cabo, arrollando obstáculos casi insuperables. (Desde luego nos parece que esta alusión es a Agustín de Iturbide)

Restituida, pues, esta parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la Naturaleza, y reconocen por inenajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra; en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad; y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios; comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es Nación Soberana, e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha, en los términos que prescribieren los tratados: que entablará relaciones amistosas con las demás potencias ejecutando, respecto de ellas, cuantos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas: que va á constituirse con arreglo á las bases que en el Plan de Iguala y tratado de Córdoba estableció, sabiamente, el primer Jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías; y en fin que sostendrá, á todo trance, y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos, (si fuere necesario) esta solemne declaración, hecha en la Capital del

Imperio á veinte y ocho de Setiembre del año de mil ochocientos veinte y uno, primero de la Independencia Mexicana.

El documento citado fue suscrito por: “Agustín de Iturbide, Manuel de la Bárcena, Matías Monteagudo, José Yáñez Juan, Francisco Azcarate, Juan José Espinoza de los Monteros, José María Fagoaga, José Miguel Guridi y Alcocer, El Marqués de Salvatierra, El Conde de Casa de Heras Soto, Juan Bautista Lobo, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio de Gama y Córdova, José Manuel Sartorio Manuel, Velázquez de León, Manuel Montes Arguelles, Manuel de la Sota Rivas, El Marqués de San Juan de Rayas, José Ignacio García Illueca, José María de Bustamante, José María Cervantes y Velasco, Juan Cervantes y Padilla, José Manuel Velázquez de la Cadena, Juan de Horbegozo, Nicolás Campero, El Conde de Jala y de Regla, José María de Echevers y Valdivielso, Manuel Martínez Mansilla, Juan Bautista Raz y Guzmán, José María de Jáuregui, José Rafael Suárez Pereda, Anastasio Bustamante, Isidro Ignacio de Icaza, y Juan José Espinoza de los Monteros, en carácter de vocal secretario”.<sup>54</sup>

Es evidente que el liderazgo independentista tuvo que aceptar la independencia de México, aunque el costo fuese iniciar su vida estatal con un imperio. Como se observa de los documentos ya citados con anterioridad, el acta de independencia dista en mucho de sus concepción de Estado de las que fueron planteados en el documento llamado de los sentimientos de la nación, y en los que el proyecto constitucional de 1814, pues la idea de la república, aunque no de

---

54 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 159 – 160.

manera expresa se encuentra planteada en los referidos documentos liberares de la insurgencia.

Con tal tropiezo en la intención de dar vida a la república, el siguiente paso fue en 1822, pues la monarquía española primero absolutista y sus virreinos novohispanos, pasa a ser “la monarquía moderada constitucional” denominada como “El Imperio Mexicano”.

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el “Segundo Congreso Mexicano” que adoptó “la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano”, creando también el órgano legislativo llamado Congreso.

A éste Congreso se atribuyó la soberanía nacional, cuestión un tanto hoy día cuestionable, pues su calificativo, es decir “soberanía” francamente fue inapropiado ya que la denominación de “soberanía nacional”, es decir, el poder máximo de la nación, no radicaba en el pueblo, sino en un organismo legislador, cuyos únicos títulos derivaban de los tratados de Córdoba, en los cuales se acuerda la independencia de México, firmado en la ciudad de Córdoba, Veracruz el 24 de agosto de 1821, por Agustín de Iturbide, (comandante del Ejército Trigarante) y por Juan de O’donojú, jefe político superior de la provincia de la nueva España, pero que no contaba con poderes ni autorización del gobierno español. El texto está compuesto por dieciséis artículos que representan una extensión al Plan de Iguala, en el cual como se dijo antes fue

acordada la independencia de México. “Dicho acuerdo fue rechazado por el gobierno de España”.<sup>55</sup>

El Congreso, además, dice Tena Ramírez, “se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, lo que significaba que ejerciera no solo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario”.<sup>56</sup>

Luego entonces, Iturbide, que había sido declarado “emperador” el 19 de mayo de 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció “La Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción de las provincias”<sup>57</sup>. Esta junta expidió en febrero de 1823 el “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, que declaró abolida la Constitución Española de 1812, en toda la extensión del imperio” (Art. 1) y se atribuyó el poder legislativo (Art. 25).

Aquí podemos apuntar que los avances en la ideología liberar y las aspiraciones por desterrar la monarquía del suelo de la nueva España (México), sufre un verdadero tropiezo, pues la fuerza de Iturbide y de sus egoístas intereses se antepone en esa coyuntura a las aspiraciones de la insurgencia y de un pueblo con sed de independencia y de república, no obstante, la vida del imperio para fortuna de la nación mexicana, habría de ser además de penosa de breve existencia.

---

55 Agustín Cosme Damián de Iturbide y Arámburu (Valladolid -hoy Morelia-), México, 27 de septiembre de 1783, fue un militar y político mexicano.

56 TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México 1985, p. 121.

57 *Ibíd.*, p. 122.

El mismo Iturbide disolvió dicho Congreso tres meses después, pero ante la posibilidad de ser destituido lo volvió a instaurar en marzo de 1823, hecho que resultaría en la declaración de la nulidad de su coronación. La sede del primer Congreso fue la Iglesia de San Pedro y San Pablo, posteriormente lo mudarían a Palacio Nacional.

#### **2.4.4 El Acta constitutiva de la federación mexicana de 1824.**

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 “fueron los dos documentos constitucionales iniciales del país como tal, que fue en ejercicio pleno del principio poderoso de la autodeterminación del pueblo mexicano.”<sup>58</sup>

Ruiz Massieu, en referencia a las condiciones del surgimiento del federalismo mexicano escribe que:

“La solución federal, del constituyente de 1824, disipada la tentación monárquica con la caída del imperio de Iturbide y bien afianzada la desvinculación definitiva de España, les pareció un verdadero desatino a varios publicistas e historiadores, quienes consideraban que la Nueva España respondía a un acomodamiento centralizado. Sostenían que se trataba de imitar irracional y servilmente la solución federal de los Estados Unidos, bien fundada allí, por

---

58 RABASA O., E., Historia de las constituciones mexicana, Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, p. 369.

cierto en la autonomía de que gozaban las asambleas electivas de la colonias británicas, según sus respectivas cartas.

Otros de no menos talento los federalistas liberales, abonan a los padres de la Constitución fundacional de la República Mexicana, quienes tuvieron en cuenta que en sus últimas fases la Colonia funcionaba con cierta descentralización, al amparo de las reformas político-administrativas –territoriales de los últimos Reyes Borbones, lo cual se antojaba lógico a la luz de su enorme y despoblado territorio (más de 4 millones de kilómetros cuadrados y alrededor de 10 millones de habitantes. La solución Federal además se antojaba políticamente pertinente, si se recuerda que las diputación provinciales que incluyo pese a sus vicisitudes la Constitución gaditana y la Asunción temporal y precaria de la soberanía por parte de los ayuntamientos novohispanos durante la invasión napoleónica a la península, alentaron un vigorosísimo regionalismo que amenazaba con la segregación de no establecerse una república federal.

Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la iglesia

católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad en los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos que compartió México con el resto de Latinoamérica y España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una auténtica vida federal”.<sup>59</sup>

Resulta innegable que el liderazgo pro independentista, expreso un arraigado pensamiento liberal, que lleva primero al acta constitutiva y luego a la constitución de 1824, la cual crea la plataforma estatal para la futura construcción de un gran avance en el esquema político liberar, democrático, republicano y federalista, pues es en esta Carta es que se adoptó la república en su forma representativa y democrática, y el sistema federal ..., “dividiéndose el territorio nacional en Estados y Territorios”.<sup>60</sup>

Asimismo “el objeto de la Carta de 1824 fue crear un gobierno firme y liberal sin que fuese peligroso”.<sup>61</sup>

---

59 RUIZ MASSIEU, J. F., op. cit., pp. 20-21.

60 AGUAYO SILVA, J., Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, en Orozco Henríquez, Jesús, (compilador), Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, Tomo I, p. 27.

61 DENEGRE-VAUGHT PEÑA, J., Código Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, Imprenta de Vicente García Torres 1847, México 2014, pp. 21 - 28.

Adelante se formulan referencias con respecto al acta constitutiva y a la Constitución de 1824, seleccionando aquellas que consideramos que guardan una relación directa con la temática del trabajo que nos ocupa.

La referida acta constitutiva de 31 de enero de 1824, integrada por 36 artículos, refiere en su numeral 1, el territorio que habría de constituir el nuevo Estado Mexicano, expresándolo de la siguiente manera “La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del Virreinato llamado antes La Nueva España, en el que se decía capitanía de Yucatán, y en el de las comandancias generales de las provincias internas de oriente y occidente”.<sup>62</sup>

En su artículo 2, expresa que “la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra nación y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona”.

Llama particularmente la atención en el artículo 2, la referencia al mandato que niega la posibilidad de que la nación mexicana pudiese ser patrimonio familiar; quizá en ese momento se piense en la familia de los Borbones, pues hay que recordar que en el documento “*Elementos constitucionales*” de Ignacio López de Rayón de 1811, la soberanía se prevé originaria del pueblo, no obstante , el ejercicio de la soberanía es depositado en la persona del Rey Fernando VII, lo cual a nuestro juicio es en sí mismo una contradicción esencial, pues a nuestro juicio la soberanía y su ejercicio no pueden desvincularse, sin embargo,

---

62 Secretaría de Gobernación, op. cit., pp. 197 – 205.

comprendemos que lo que se quiere asentar, es que Fernando VII, ejercería el poder, atendiendo la voluntad del pueblo.

En el artículo 3, de la citada acta se refiere a la soberanía como exclusividad nacional, sin embargo, deja a los representantes de la misma, la decisión de adoptar la forma de gobierno que mejor consideren para su conservación y prosperidad. Dicho artículo se estableció de la siguiente manera:

“La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca, para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”.<sup>63</sup>

Es su numeral 4, retoma la exclusividad de la religión católica, monopolio dogmático que caracterizo a los documentos liberales precedentes, más aun prohíbe la práctica de cualquier otra, al señalar “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

Su artículo 5 y 6 se refieren a que la nación se adoptaría la forma de república representativa popular federal. Tal federalismo se estableció como una soberanía y libertad de los estados que integraban la nación, pero acotadas tales características exclusivamente por lo concerniente a su administración y gobierno interior.

---

63 *Ídem.*

En su artículo 7, el acta en referencia, enlisto los Estados y territorios que comprenderían la nación mexicana, mencionando que el la constitución consecuente se podrían ampliar el número de estados. Señala que se integra a la nación el Estado de Guanajuato; el interno de occidente compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente compuesto por las provincias de Coahuila y nuevo León, y los de Texas; el interno del norte compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán y el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Santander que se llamará de las Tamaulipas, el de Tabasco, el de Tlaxcala, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas, y el partido de Colima, (sin el pueblo de Tónila que seguirá Unido a Jalisco) los partidos y pueblos que componían las provincias de Guazacolaco volverán a las que antes han pertenecido; la Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Sin embargo, el artículo 8, dispone que los estados que integren la federación podrán ser aumentados y modificados, según conozca conforme a la felicidad de los pueblos, lo cual nos parece que refuerza el espíritu republicano y federalista.

En el artículo 9, se establece la división del supremo poder de la Federación, señalando que tales serán el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, prohibiendo que dos o más de estos se reúnan en una misma corporación o persona, ni que el legislativo se depositare en una sola persona.

Con respecto a la integración del poder Legislativo señala el acta en su artículo 10, la integración del poder legislativo, que se prevé integrada por un sistema bicameral, es decir una cámara de diputados y otra de senadores, las cuales habrían de componer el Congreso General.

Los artículos 11 y 12 respectivamente dispones que los Diputados y Senadores, fueran nombrados por los ciudadanos de los Estados, dejando a la constitución la forma de dicha elección; y que la base para nombrar a los diputados fuera la población de cada Estado, disponiendo que por cada uno de ellos se nombraran dos senadores.

Las atribuciones del congreso se consigan en el artículo 13, las cuales son muy similares a las cuales y no se reproducen por considerar que no son materia de directa relación con nuestra temática.

En su numeral 15 y el 16 respectivamente disponen que el poder ejecutivo se depositara por la constitución en el individuo o individuos que la propia constitución señale, los cuales tendrían que ser residentes y naturales de los estados o territorios de la federación; y las atribuciones que le serian propias al poder ejecutivo.

Llama también la atención la previsión contenida el artículo 18, la cual señala que todos los decretos emitidos por el supremo poder ejecutivo, deberían ser firmándoos por el Secretario del Ramo al que el asunto corresponda, requisito sin en el cual no tendrían validez, y en consecuencia no deberían ser obedecidos.

Nos parece que esta previsión es fundamental, pues no obstante es una atribución del titular del ejecutivo y es este quien designa a los secretarios de cada ramo de la función administrativa a su cargo, acota la posibilidad de emisión de decretos que puedan generarse de manera caprichosa, o ajenos al interés social o del Estado mismo.

En los artículos 18 y 19, se prevé el derecho a la pronta, a la irretroactividad de la ley, y la prohibición para jugar a los justiciables mediante tribunales leyes y especiales.

Lo artículos del 20 al 36, están dedicados a prever como en la Constitución deberá organizarse el gobierno de los Estados que forman parte de la federación y las provisiones generales para la integración de la Constitución y el establecimiento de los poderes del gobierno.

Como se desprende de las provisiones contenidas en el Acta de 1824, se prevé que el pueblo al ser depositario radical y originario de la soberanía, tenga el derecho en cualquier tiempo de variar la forma de gobierno. En este punto quizá habría que profundizar en las circunstancias sociopolíticas que llevaron a los líderes de la independencia en generar una apertura, para poder en un momento determinado, prever la variación de la forma de gobierno. Tema que por ahora no nos es posible asumir con profundidad.

En relación al Congreso constituyente por erigirse, asume que la representación nacional se integre por un Congreso federal, electo democráticamente e integrado tanto por diputados como por senadores, dando

origen al sistema parlamentario bicameral, situación que ha prevalecido hasta nuestros días y que desde nuestro punto de vista constituye un avance respecto de las previsiones contenidas en los electos, constitucionales, en los sentimientos de la nación, y el proyecto de Carta constitucional de 1814.

#### **2.4.5 La Constitución de 1824.**

La Constitución de 1824, es en la vida político jurídico institucional del México independiente la primera. Es esta Carta fundamental, que da vida a la república federal, y a la división de poderes. No obstante que tan anheladas condiciones de Estado, habían venido madurando desde los “*sentimientos de la nación*” es mediante este documento político que cobra vigencia fáctica los postulados abrazados durante el proceso emancipador de México. El texto de la constitución en cuestión, se integra con 171 artículos, distribuidos en VII títulos. Fue jurada por el Congreso constituyente, el 05 de octubre de 1824.

Dado el amplio contenido de su articulado, procuramos realizar una referencia sintética del contenido de la misma, destacando las disposiciones que guardan una relación más directa con la temática del presente trabajo.

Así entonces en la primera constitución de la república mexicana, se establecen disposiciones relativas a los siguientes puntos:<sup>64</sup>

---

64 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824.

1. La libertad e independencia de la nación mexicana respecto al gobierno de España y de cualquier otra potencia;

2. Fija el territorio de la nueva nación, haciendo comprender “el que fue del virreinato llamado antes de la Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las comandancia llamadas antes de Provincias de Oriente y Occidente, el de la Alta y Baja California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. El mismo dispositivo constitucional, establece que por una ley constitucional, tan luego como la circunstancia lo permitiera, se haría una demarcación de los límites de la federación;

3. Asume a la religión católica, apostólica, romana, como única y perpetua de la nación mexicana, con prohibición expresa de cualquier otra.

4. Adopta para la nación mexicana como forma de gobierno, la república representativa, popular y federal;

5. Se estable cuáles serán las partes que integren la federación, haciendo mención de las siguientes: “El Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Señalando adicionalmente que una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

6. Divide el Supremo poder de la federación en legislativo ejecutivo y judicial, depositando el poder legislativo de la federación en un Congreso general, el cual divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

7. Deposita al poder legislativo de la federación en un Congreso general, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, cada uno de estos con duración de dos años; los diputados serian electos por los ciudadanos de los estados y los senadores por las legislaturas de los estados;

8. Establece la población como base general para el nombramiento de diputados, determinando que *“un censo de toda la federación, que se formará dentro de cinco años, y se renovará después cada decenio, servirá para designar el número de diputados que corresponda a cada Estado”*, de tal manera que la designación del número de diputados que se contemplaba era con base al número de habitantes, el cual se determinaba con sustento en los siguientes criterios: que por cada ochenta mil almas se nombrará un Diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil, considerando que el estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un Diputado, nombrándose también un suplente por cada tres propietarios, o por fracción de dos, y designando un suplente en aquellos estados que tuvieran menos de tres diputados propietarios. En tanto que en el caso de senadores se determina que habrán de nombrare 2 por cada estado y se renovarían por mitad cada dos años.

9. Con relación al supremo poder ejecutivo de la federación, se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados-unidos

mexicanos, quien durará en su encargo 4 años. Contempla también que habrá un Vicepresidente, en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de este; establece que para ser Presidente o Vicepresidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y residente en el país; prohíbe la reelección inmediata del presidente, señalando como plazo intermedio para reelegirse el periodo de 4 años.

10. El procedimiento para elegir Presidente y Vicepresidente se establece de la siguiente manera: “El día primero de setiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo Presidente entrar en el ejercicio, de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige; concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del Consejo de gobierno en pliego certificado, testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del Consejo; el 6 de enero próximo se abrirán y leerán en presencia de las cámaras reunidas los testimonios de elección, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados; Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los Senadores y una comisión nombrada por la cámara de Diputados, y compuesta de uno por cada estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado; en seguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos; el que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente; Si dos tuvieren dicha mayoría, será Presidente el que tenga más

votos, quedando el otro de Vicepresidente.

11. para el caso de empate en los resultados electorales para elegir presidente de la federación, con la misma mayoría, elegirá la cámara de Diputados uno de los dos para Presidente, quedando el otro de Vicepresidente; si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de Diputados elegirá al Presidente y Vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios; cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva, é igual número de votos, la cámara escogerá entre ellos al Presidente y Vicepresidente en su caso; si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegirá entre los que tengan números más altos; Si todos tuvieren igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al Presidente y Vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual; Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación, y si aún resultare empatada, decidirá la suerte; En competencias entre tres o más que tengan iguales votos, las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos, o a uno, para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás; por regla general en las votaciones relativas a elección de Presidente y Vicepresidente no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación; las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de Diputados de Presidente o Vicepresidente, se harán

por estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos;

12. Establece que para deliberar sobre la elección de presidente y vicepresidente, así como en lo relacionado con el proceso de elección dispuesto, deberán concurrir en la cámara más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes Diputados de las tres cuartas partes de los estados.

13. se prevé que para el caso de que una vez realizada la elección de presidente y vicepresidente, y en caso de que por alguna razón, estos no pudiesen tomar su encargo, no obstante, cesaran los anteriores, y el Consejo general nombra un Presidente y Vicepresidente no pudiendo ser los miembros del Congreso General.

14. Se dispone que el poder Judicial de la federación residirá en una Corte suprema de justicia que se integraría por once Ministros distribuidos en tres salas, y de un Fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número de Ministros si los considerare conveniente, también se integraría el poder judicial, por tribunales de circuito, y por juzgados de distrito. Los Ministros y el fiscal serían elegidos a perpetuidad por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos. Dicha elección sería calificada por la Cámara de diputados. Los Jueces de circuito y Jueces de distrito, serían nombrados por el ejecutivo a propuesta en terna de la suprema Corte.

15. No se contempla en esta Constitución un título o capítulo que se refiera a las garantías de los individuos o a los derechos humanos de los gobernados,

dejando solo como medida de protección, contra el abuso de autoridad, la responsabilidad de los funcionarios públicos.

16. Se establece la obligatoriedad para todo funcionario público de jurar y guardar la constitución y el acta constitutiva, antes de entrar en funciones de su encargo.

17. Se establece la libertad política de imprenta.

18. Se instituye un Consejo de gobierno, que funcionaria durante el receso del Congreso General, y que estaría compuesto por la mitad de los senadores, uno por cada estado, el cual estaría presidido naturalmente por el vicepresidente de los Estados Unidos mexicanos, quien nombrará según su reglamento un presidente temporal que haga las veces de aquel en sus ausencias. Las atribuciones contempladas para este Consejo serían las siguientes:

I. Velar sobre la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.

II. Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la unión.

III. Acordar por sí solo, o a propuesta del Presidente la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del artículo 110.

IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de

que habla el artículo 110, atribución XI.

V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución VI del artículo 110.

VI. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.

VII. Nombrar dos individuos para que con el Presidente de la Corte suprema de justicia, ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo según el artículo 97.

VIII. Recibir el juramento del artículo 101, a los individuos del supremo poder ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución.

IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte.

Luego de destacar algunas de las particularidades contenidas en el texto de la Constitución en cita, por consiguiente, puede apreciarse que el modelo de elección que regía en la Constitución de 1824 para designar a los integrantes del poder Legislativo, ya sea de la cámara de senadores o la de diputados, era por mayoría absoluta de votos, siendo característico de dicha etapa.

En esta Constitución se inserta una novedad, pues en la Constitución Española de Cádiz, se le denominada Congreso al órgano de diputados, bajo el nombre de "Congreso de diputados, lo mismo se adoptó para la Constitución de 1814, no obstante en este documento la Palabra Congreso General incluye a la Cámara de diputados como a la de Senadores.

Según nos expresa Aguirre Moreno, “La Constitución establece que México es una república representativa, significa que el pueblo va nombrar a través de los instrumentos político electorales establecidos, un grupo de personas que serán sus representantes, que toman por el las decisiones, que en su nombre crearan normas jurídicas, que lo representaran en la gestión pública, es decir, que mediante el fenómeno de la representación lo harán presente, al momento de formar la voluntad popular.<sup>65</sup>

Debe observarse que por primera vez en un documento relativo a la intención de la constitución del nuevo estado mexicano, en el que el esquema de la división de poderes y particularmente del poder legislativo, aparece la figura del Senado, como dicen algunos autores, quizá siguiendo el modelo del legislativo estadounidense. Precisamente al respecto del sistema bicameral mexicano, apunta el maestro Ignacio Burgoa:

“...El sistema bicameral se implanto en los Estados Unidos de América a ejemplo del parlamento ingles que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Opera, como su nombre lo indica, a través de dos cámaras, una de representantes o diputados y que suele llamarse “Cámara Baja”, y otra denominada Senado o “Cámara Alta”, las cuales, en el régimen jurídico británico, corresponden a la de los Comunes y a la de los Lores, respectivamente. La cámara de representantes o diputados se integra por un

---

65 AGUIRRE MORENO, J., *op. cit.*, p. 226.

número determinado de individuos según la densidad demográfica o población de un país, y el senado se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los estados miembros dentro de un sistema federal. En la constitución de 1824 se adoptaron estas bases de integración de ambas cámaras, siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos de acuerdo con la población (Arts. 8 y 10), en tanto que los senadores, dos por cada estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes “a mayoría absoluta de votos...”<sup>66</sup>

Al respecto señala Manuel Barquín Álvarez que “Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824, los senadores debían ser elegidos por mayoría absoluta de votos de las legislaturas estatales, lo que lo convertía en un órgano que, a nivel federal, detentaba la representación de los estados; correspondía cabalmente al modelo norteamericano”.<sup>67</sup>

En relación con la invocada Carta Magna dice Cruz Barney citando a Emilio O. Rabasa que: “La gran cuestión del constituyente de 1824, fue a adopción del federalismo tomado de la Constitución estadounidense que significo la antítesis del centralismo virreinal. República federal significaba como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no solo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política social” Así la Constitución

---

66 BURGOA ORIHUELA, I., (2000), op. cit., p. 623.

67 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., Comentario a los Artículos 52, 54 y 56 en Cámara de Diputados (Ed.), Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1994, Tomo VII, pp. 211-212.

de 1824 garantiza la forma republicana, representativa y popular de gobierno para cada estado de la nación”.<sup>68</sup>RABASA, E. (1997, 26)

Sin duda la novedad consistente en la incorporación de la figura de vicepresidente, acarrearía serios tropiezos en la vida de la naciente república, pues de acuerdo con el sistema de asignación de presidente y vicepresidente, sería el primero el que mayor número de votos obtuviese, en tanto que sería vicepresidente quien le siguiera en el resultado electivo, luego entonces, uno y otro, de origen se constituían en adversarios político, lo que una vez hecha la asignación de los cargos conforme al resultado electoral, derivaba en posiciones disidente o encontradas, en algunas ocasiones por razones ideológicas, pero indudablemente por razones de interés y postura estratégicas política. Al respecto refiere Cruz Barney que:

“Uno de los principales problemas de la Constitución de 1824, fue el sistema de elección de presidente y vicepresidente, ya que el presidente era quien lograba reunir la mayoría de votos en la legislatura y el vicepresidente sería quien le siguiera en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente, trajo consigo divisiones ideológicas y políticas y constantes pronunciamientos en contra del presidente, lo que desprestigiaba y debilitaba el sistema federal, además de que preparaba el camino al régimen centralista”.

---

68 CRUZ BARNEY, O., op. cit., p. 648.

Otro aspecto que debe mencionarse como característica de esta constitución es que si bien se contempló la libertad de prensa, esta fue solo en el ámbito de lo político, y hasta cierto punto en lo científico, pues en materia de religión y consecuentemente en el rubro de la moral y de la ciencia en los casos de conflicto filosófico de esta con los dogmas del catolicismo, la libertad de prensa no fungía.

Debe agregarse que el hecho de que el presidente natural del Consejo de gobierno fuere el vicepresidente, posibilitaba que durante las recesos del Congreso los asuntos de importancia política los tratara el vicepresidente, el cual como quedó asentado funcionaba ocho meses y medio, los cuales eran suficientes para la confrontación con la institución presidencial, como no en pocas ocasiones sucedió.

Cabe destacar que la ortodoxia liberal estaba firmemente establecida entre la mayoría de los representantes al Congreso constituyente de 1823- 1824 manifestado por la ausencia de otorgamiento de poderes de emergencia para el ejecutivo, ya que con ello la constitución quedaba sin mecanismos para enfrentar situaciones de esa naturaleza que abundaron durante su vigencia. Como apunta Cruz Barney "El resultado del desfase entre la estructura institucional y la realidad política, fue el debilitamiento de la legitimidad constitucional... se dijo que dejar al arbitrio del congreso la concesión de cualquier facultad extraordinaria

indefinidamente, podría tener como consecuencia, que el ejecutivo impusiera la pena capital sin forma de juicio o reunir los tres poderes en uno solo”.<sup>69</sup>

Resulta evidente concluir, destacando que los rasgos distintivos de esta Constitución, además de declarar la libertad y la independencia nacional, se dan en torno a la adopción del estado republicano, del federalismo de la soberanía popular representada por un Congreso General dividido en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

No queremos para efecto del presente trabajo entrar de manera amplia en el debate respecto de si la Constitución de 1824, siguió el modelo de la Constitución de Cádiz adecuada la forma republicana y a la de la soberanía popular, o siguió algunos rasgos del modelo de la primera Constitución norteamericana. En nuestra opinión encontramos algunas coincidencias con ambas cartas fundamentales, a las que no hacemos referencia en este estudio por ser la temática en esencia la representación mexicana y solo en tanto antecedente la española y no el constitucionalismo comparativo entre estas y la de Estados Unidos.

---

<sup>69</sup> AGUILAR RIVERA, J. A., En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico, Fondo de Cultura Económica, México 2000, p. 8.

#### **2.4.6 Las 7 Leyes Constitucionales de 1836.**

Las siete leyes constitucionales Constitución centralista de 1836, fueron una serie de documentos constitucionales que alteraron la estructura y el rumbo trazado por los liberales de la incipiente república mexicana.

Las diversas inconformidades entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas, aunado al poco reconocimiento de legitimidad que las corrientes centralistas conservadoras reconocían a la constitución de 1824, el apoyo del general Antonio López de Santa Anna, a las corrientes centralistas, así como las pugnas militares que se generaron, el hecho de que España todavía no reconociera formalmente la independencia de México, llevaron al avance de los centralistas, quienes inclinan la balanza centralista y son promulgadas las nuevas disposiciones constitucionales.

La llamadas siete leyes, en realidad fueron una paquete de instrumentos constitucionales que modificaron sustancialmente la estructura de la incipiente república federal, mexicana. Quizá el principal promotor del referido ordenamiento, fue el General Antonio López de Santa Ana, cuyo poder trascendental por la fuerza de sus ejércitos, le permitía operar políticamente, aún sin el ejercicio del cargo ejecutivo, toda vez que estas leyes fueron promulgadas por el Presidente interino José Justo Corro, en diciembre de ese mismo año. Tales leyes proclives al centralismo y contrarias a federalismo, ocasionaron sumadas u otros acontecimientos la separación de Texas, Tamaulipas y Yucatán.

Las llamadas Siete leyes, es también históricamente conocida como la Constitución de régimen centralista, decretadas el 30 de diciembre de 1836, consiste en los siguientes documentos:

La primera versa sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República;

La segunda sobre la organización de un Supremo Poder Conservador

La tercera acerca del poder legislativo, de sus miembros, y de lo referente a la formación de las leyes, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, de las sesiones, de la formación de las leyes, de la facultades de las Cámaras y prerrogativas de sus miembros, y de la Diputación permanente;

La cuarta es relativa a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, del Consejo de Gobierno, y del Ministerio.

La quinta en relación con el Poder Judicial de la República Mexicana, de los Tribunales superiores de los Departamentos, de los Jueces subalternos y de primera instancia,

La Sexta. Sobre la división y organización territorial de la República y gobierno interior de sus pueblos

La Séptima respecto de las variaciones de las leyes Constitucionales.

A continuación se hace alusión al contenido de las siete leyes, expuesto de para fines de relación temática con el presente trabajo, de manera sintética. Se referían a los siguientes rubros:<sup>70</sup>

La primera de estas leyes está conformada por 15 artículos, establece los derechos de la ciudadanía a aquellos que supieran leer y tuvieran un ingreso anual mínimo de 100 pesos, excepto para los trabajadores domésticos, quienes no tenían derecho a voto, define los conceptos de nacionalidad, establece la obligación de profesar la religión de su patria, es decir la católica, la libertad de tránsito, de imprenta, de inviolabilidad de propiedad privada, e irretroactividad de la Ley

La segunda ley, con 23 artículos, establece el supremo poder conservador, depositado en cinco individuos que se elegirán cada dos años y los cuales deberían haber desempeñado un cargo relevante en el gobierno de la república, como presidente, vicepresidente, senador, o ministro de despacho.

La tercera ley con 58 artículos establece un Congreso bicameral Senadores y Diputados electos por órganos gubernamentales, los diputados se elegirán cada dos años, uno por cada 150 000 habitantes. Los senadores serán electos por juntas departamentales.

La cuarta Ley con 34 artículos, instituía el mecanismo de elección presidencial, donde la Suprema Corte, el Senado y la Junta de Ministros nominarían a tres candidatos cada uno, y la cámara de diputados elegiría de entre

---

70 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 255.

los nueve candidatos, al presidente y al vicepresidente. El poder ejecutivo se depositaría en un Presidente que duraría en el cargo

5. La quinta ley con 51 artículos, disponía el mecanismo de elección de los once miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la misma forma que el mecanismo de elección presidencial.

6. La sexta Ley con 31 artículos, sustituía a los Estados federados, por *departamentos* cuyos gobernadores y legisladores eran seleccionados por el presidente.

7. La séptima ley prohibía volver al sistema legal anterior por seis años. Otorga al congreso la facultad de resolver todas las controversias constitucionales así como sus reformas. Pero estas no podrán llevarse a cabo en el término de seis años contados a partir de la promulgación de la Constitución.

A nuestro juicio la negativa de reconocer el carácter de ciudadanos a quien fueren empleados domésticos, es una prueba irrefutable del carácter conservador de estos documentos, pues tal criterio es contrario a las ideas liberarles, contenidas en los sentimientos de la nación y en las constituciones de 1814, y de 1824, por lo que sin lugar a dudas, estos documentos constituyen varios pasos atrás en el camino de la construcción de la república democrática que es actualmente la nación mexicana.

El mecanismo y el plazo de 8 años para la función de presidente con la posibilidad de reelegirse, es otra demostración del carácter conservador de estos

documentos, pues si sumamos los periodos en que se possibilitaba el ejercicio presidencial, se asemeja mucho a una semi-dictadura o una semi-monarquía constitucional, no porque las dictaduras o las monarquías constitucionales tengan plazos señalado para su conclusión, sino porque tan largo periodo de tiempo, en términos tácticos emula y facilita el sentido dictatorial del gobierno.

Javier Patiño Camarena, expresa que “las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 modificaron el sistema de elección de los senadores, suprimieron su carácter representativo y consagraron en su lugar un sistema que favorecía los grupos privilegiados”.<sup>71</sup>

Resulta claro que la elección del senado por departamentos y no por los congresos de los estados como disponía la constitución federalista de 1824, resulta un retroceso a la república, pues emula a los mecanismos existentes en la época de la colonia, en los cuales, los departamentos jugaban eventualmente una función electiva, si bien no había un senado que elegir, si eran estos de alguna manera quien desempeñaban en algunos casos una función electiva.

Cabe destacar que la sexta ley, dividió a la república en departamentos, distritos y partidos, desapareciendo así la república federal y dando paso al triunfo del conservadurismo. Desde luego que tal situación representa marcha atrás para la vida de la república, pues el hecho de que se transformaron los estados federados en departamentos subordinados al gobierno central, son radicalmente contrarios al republicanismo federalista.

---

71 PATIÑO CAMARENA, J., Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 8ª Edición, México 2006, p.184.

La libertad y la soberanía otorgada por la otrora Constitución de 1824 concedió a los estados fueron suprimidas, por lo en tal consecuencia, desaparecen las legislaturas locales, las cuales fueron sustituidas por juntas departamentales cuya función era servir como consejeras de los gobernadores, ahora nombrados por el Ejecutivo nacional.

Otro cambio importante en la organización política fue la desaparición de un número considerable de ayuntamientos, pues sólo se conservarían los que tuvieran 8 000 habitantes.

Explica Javier Patiño Camarena, que con base en las Siete leyes, “se estableció un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador, el cual fue integrado por cinco ciudadanos. Estos deberían de haber desempeñado la presidencia, vicepresidencia, o bien haber sido senadores, diputados, secretarios de despacho o ministros de la Corte. Este cuarto poder tenía la facultad de regular las acciones de los otros poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), bajo el argumento de que sus integrantes tenían la capacidad de interpretar la voluntad de la nación”.<sup>72</sup>

En las Siete leyes Constitucionales de 1836, se adopta nuevamente el sistema de dos cámaras, teniendo el senado una naturaleza sui generis –como lo señala Barquín Álvarez-, dado que al establecerse el gobierno centralista desapareció la organización federal y por ende la figura de las entidades federativas, y su composición era por representantes provenientes de la Cámara de Diputados, del Gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de

---

72 PEREDO GONZÁLEZ, E., País de un solo hombre. El México de Santa Ana, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993, p.492.

Justicia, elegidos indirectamente por las juntas departamentales sin representar a clase alguna como la de los Lores en Inglaterra. En esta época centralista aún sin entidades existía el Senado.

Tuvieron vigencia durante los períodos presidenciales del presidente don Anastasio Bustamente, del 19 de abril de 1837 al 18 de marzo de 1839, con don Antonio López de Santa Ana, del 20 de marzo de 1839 al 10 de julio de 1839, de Con don Nicolás Bravo de del 11 al 17 de julio de 1839 y de Anastasio Bustamante del 18 de julio de 1839 al 22 de septiembre de 1841.

Como se señala anteriormente, estas Leyes Constitucionales declararon en el artículo 1° de su Ley Tercera que "El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras", o sea, la de Diputados y la de senadores. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los Estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualitariamente cada uno de ellos acredita, con independencia de la forma de su designación o elección. En países como Inglaterra, por otra parte, dicho órgano o cámara alta o de los Lores es un cuerpo de clase social. Ninguna de estas implicaciones tuvo el Senado en la Constitución centralista de 1836. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a Senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento

en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (Art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la facultad electiva, ésta sólo podían ejercitarla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres cuerpos mencionados les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al congreso general incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts. 26, frac. I y 35 de la Tercera Ley). La primera de ellas también podía desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, fracs. II y III).

El Dr. Ignacio Burgoa, manifiesta que la concepción Oterista<sup>73</sup> sobre el órgano legislativo que fue reflejada en el Acta de Reforma puede sintetizarse en los siguientes rasgos generales: 1) ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles; 2)

---

73 De Otero, “Mariano Otero Mestas”, destacado abogado y legislador del Siglo XIX, Creador del principio de relatividad de las sentencias de amparo, vigente hasta nuestros días.

renovación parcial periódica del Senado; y 3) establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador. Y agrega:

“...El sistema bicameral que se implantó en todos los ordenamientos que hemos reseñado se rechazó en el Proyecto de Constitución elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-57. La supresión del Senado y el depósito del poder legislativo federal en una sola asamblea llamada "Congreso de la Unión" fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron. Inclusive, entre los miembros de la comisión no hubo unanimidad en cuanto a dichos tópicos. Dado el interés que representan para la historia legislativa de México los argumentos que en pro y en contra de la desaparición del Senado se formularon en la exposición de motivos del proyecto constitucional...”<sup>74</sup>

Barquín Álvarez comenta al respecto de este periodo de la vida política de México que:

“Conforme a las disposiciones de la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, los senadores debían ser elegidos por las juntas departamentales de entre los candidatos comprendidos en las

---

74 BURGOA ORIHUELA, I., (2000), *op. cit.*, p. 62.

tres listas que debían elaborar, respectivamente, la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, quienes a su vez debían haberlos elegido a pluralidad absoluta de votos, en número de individuos igual al de los senadores a nombrar; las juntas debían remitir las listas en que especificaban su elección al Supremo Poder Conservador quien debían examinarlas, calificarlas y declarar senadores a quienes hubieran reunido la mayoría de los votos de las juntas, en el orden decreciente de dicha mayoría, estando facultado para resolver en caso de empate”.<sup>75</sup>

#### **2.4.7 Las Bases Orgánicas de 1843.**

El documento en cita viene a reforzar y a afianzar el centralismo expresado en las leyes constitucionales de 1836 y a cancelar muchos de los logros que el liberalismo había alcanzado mediante la Constitución de 1824, lo cual constituye un tropiezo más en la lucha de los liberales por la creación y fortalecimiento de una república federal representativa y democrática.

Como se alude en el subtítulo anterior, Antonio López de Santa Ana, impuso un cambio en el rumbo de la política mexicana. Así, lejos de defender las reformas liberales impulsadas por Valentín Gómez Farías, se declara partidario del conservadurismo, y en consecuencia procede a derogar las reformas de Gómez Farías, lesionando de esta manera al federalismo y creando una República

---

75 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., *op. cit.*, pp. 211-212.

centralista.

Los constantes enfrentamientos entre el Partido Liberal proclive al federalismo y el Partido Central proclive al centralismo, ocasionaron que como ya fue señalado se perdieran los territorios de Texas, Tamaulipas y de Yucatán.

Con el propósito de convocar a un nuevo Congreso y elegir a un presidente provisional, en 1841 López de Santa Ana declara las Bases de Tacubaya. El resultado de las elecciones de diputados de 1842, se expresó a favor de un número importante de diputados liberales tendientes a restaurar el régimen federalista, y como actos en congruencia presentan un proyecto de constitución federal, desde luego, en contra parte la prensa conservadora se encargó del descrédito de tal iniciativa, por la cual esta pasó prácticamente desapercibida. López de Santa Ana, nombra en 1843, lo que se denominó “la Junta Nacional Legislativa” que sancionaría una nueva Constitución bajo el título de “Bases de Organización Política de La república Mexicana”.

El 20 de marzo se dio primera lectura al proyecto, y el 8 de abril la segunda, aprobándose en lo general y en lo particular, sin gran discusión. Así, por decreto 19 y 23, de diciembre de 1842, son publicadas el 15 de junio de 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Este ordenamiento constitucional se integra con 202 artículos, y XI Títulos, para efecto de nuestra investigación reproducimos las disposiciones que aluden al régimen político y al sistema de representación, y disposiciones electorales. Los artículos 1 y 5 se refieren a la soberanía y a la división de poderes

respectivamente, el artículo 6 se dedica a determinar y defender a la religión católica, el Título IV, relativo a la integración del Poder Legislativo, se integra con los artículos del 25 al 46, y el Título VIII, relativo al “Poder Electoral”, se integra con los artículos del 147, al 174, en tales mandamientos, se encuentran contenidas las disposiciones que determina la forma de integración de la representación y medios por cuales se integra la referida representación de la Nación, los cuales de manera referencial citamos a continuación:

Postula a la nación mexicana en uso de sus prerrogativas como independiente, libre y soberana y adopta para su Gobierno la forma de república representativa popular.<sup>76</sup>

Hace residir la suma del poder público esencialmente en la nación y lo divide ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo determina que no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositara el legislativo en un solo individuo.<sup>77</sup>

Determina que la nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra.<sup>78</sup>

En relación al poder legislativo determina el documento en cita que se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de

---

76 Artículo 1 de las Bases Orgánicas de 1843, Consultado en: Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 321 – 354.

77 *Ibidem*, Artículo 5.

78 *Ibidem*, artículo 6.

las leyes.<sup>79</sup>

La elección de los diputados integrantes de la cámara sería por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, disponiendo que el Departamento que no alcanzare esa cantidad de población, no obstante, elegiría siempre un diputado. Así mismo señala el numeral 27 que se nombrará un diputado por cada fracción que pase de treinta y cinco mil habitantes, y por cada diputado propietario se elegirá un suplente.<sup>80</sup>

Establece los requisitos para ser diputado, para los cuales postula las exigencias siguiente: Ser natural del Departamento que lo elige, o vecino de él con residencia de tres años por lo menos; Estar en ejercicio de los derechos de ciudadano; Tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección y Tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral.<sup>81</sup>

Establece prohibiciones para ser electos como diputados por los Departamentos a: el Presidente de la República, los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías, los magistrados de la Suprema Corte de justicia y marcial. Los M. RR. Arzobispos y RR. Obispos, Gobernadores de Mitras, Provisores y Vicarios generales, Gobernadores, y los Comandantes generales no pueden serlo por los Departamentos donde ejerzan su jurisdicción o autoridad.<sup>82</sup>

En relación a la renovación de la Cámara de diputados, se pronuncia

---

79 *Ibidem*, Artículo 25.

80 *Ibidem*, Artículos 26 y 27.

81 *Ibidem*, Artículo 28.

82 *Ibidem*, Artículo 29.

porque esta se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los Departamentos que nombraren un solo diputado, lo renovarían cada dos años.<sup>83</sup>

Con relación a la Cámara de Senadores establece que esta se compondrá de sesenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios de senadores por las Asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se diría después.<sup>84</sup>

Dispone un procedimiento mediante el cual se prevé que cada Asamblea departamental elegirá cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que hubiere de renovarse. Y que las actas de las elecciones, se remitieran por duplicado en la primera elección al consejo de representantes, y en lo sucesivo a la Cámara de senadores, o diputación permanente, deponiendo asimismo que por la primera vez el consejo de representantes, y en lo sucesivo la Cámara de senadores computará los votos dados por las Asambleas departamentales, y declarará senadores a los que hayan reunido el mayor número hasta completar los que deben ser elegidos. En caso de empate entre dos o más individuos, decidirá la suerte, en tanto que para la elección del tercio de senadores que corresponden postular a la Cámara

---

83 *Ibidem*, Artículo 30.

84 *Ibidem*, artículos 31 y 32.

de diputados, al Presidente de la República, y a la Suprema Corte de justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y el acta de elección se remitirá a la Cámara de senadores o a la diputación permanente, la cual elegirá de entre los postulados el número que corresponda, después de haber declarado senadores a los que hubieren reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.<sup>85</sup>

Como caso especial por primera vez prevé que el Presidente de la República en elección definitiva, y no por postulación, nombrará el tercio de senadores, dejando que en lo futuro fueren elegidos según el procedimiento y las calidades que disponía el artículo 32, cuyo contenido ya quedo referido anteriormente, para el caso en cita dispone que La Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de justicia, postularán para senadores precisamente sujetos que se hayan distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.<sup>86</sup>

Con respecto a la potestad de las asambleas departamentales para elegir senadores, estable que elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vice-presidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, Artículos 33 – 37.

<sup>86</sup> *Ibidem*, Artículos 38 y 39.

por más de un año, senador al Congreso general, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo Consejero de gobierno, o que sea Obispo o General de División, con respecto al procedimiento respectivo prevé que al computarse los votos de las Asambleas departamentales, se hará con separación la de cada una de las clases expresadas en el Artículo anterior, sin mezclar los votos que resulten a favor de la de una con los de la otra.<sup>87</sup>

En relación con requisitos para ser senador prescribe que se requiere: ser mexicano por nacimiento, o estar comprendido en la parte segunda del Artículo 11, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, y tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.<sup>88</sup>

Respecto a la renovación de la Cámara de senadores impone que se renovará por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de justicia y por las Asambleas departamentales la parte que respectivamente les corresponda, asimismo, que para la primera renovación se sacará por suerte de entre todos los senadores el tercio que deberá salir: para la segunda se verificará de entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrán los más antiguos. Que en cualquiera renovación de la Cámara de senadores se procederá de modo que

---

87 *Ibidem*, Artículos 40 y 41.

88 *Ibidem*, Artículo 42.

siempre resulten completos los dos tercios que toca elegir a las Asambleas departamentales, y el tercio que deben nombrar las supremas autoridades, y que resulten igualmente completas las clases de que habla el Artículo 40, con respecto a las vacantes que ocurran en el senado, dispone que se cubrirá por el nombramiento que hagan las autoridades a quienes corresponda, y si estas fueren las Asambleas departamentales, lo harán según la clase a que pertenezca la vacante. El nuevamente nombrado durará el tiempo que faltaba el que va a reemplazar.<sup>89</sup>

En lo relativo a la cuestión electoral, establecen las bases constitucionales de 1843, en su título VIII, denominado Poder Electoral, que todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias, que los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán sin embargo juntas primarias, y se nombrará en ellas un elector. Asimismo que los electores primarios nombrarán a los secundarios que han de formar el colegio electoral del Departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta, agrega que el colegio electoral nombrado conforme al Artículo anterior, hará la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva Asamblea departamental.<sup>90</sup>

Con relación a los requisitos se estableció que para ser elector primario o

---

89 *Ibidem*, Artículos 43 a 46.

90 *Ibidem*, Artículos 147 a 149.

secundario, se necesita ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino del partido donde se le elija, y no ejercer en él jurisdicción contenciosa. Los electores primarios deberían ser residentes en la sección en que sean nombrados, y los secundarios en el partido: éstos además deberán tener una renta anual de quinientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto. Los Congresos constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno haya de requerirse para ser elector secundario.<sup>91</sup>

Ordena que las autoridades políticas harán celebrar las elecciones en el día designado por la ley, y establece que los individuos pertenecientes a la milicia votarán en la sección de su cuartel, y no se presentarán armados ni formando cuerpo.<sup>92</sup>

Otorga a las juntas electorales la atribución de calificar la validez de la elección anterior, siempre que los individuos en quienes haya recaído tuvieren los requisitos exigidos por la ley, previendo que en caso de empate decidiera la suerte.<sup>93</sup>

Dispone que cada seis años se renovara el censo de la población de los Departamentos, y por él se computará el número de sus representantes. Las elecciones primarias se verificarían cada dos años el segundo domingo de Agosto; las secundarias el primer domingo de Septiembre, y las de los colegios electorales para nombrar diputados al Congreso y vocales de las Asambleas

---

91 *Ibidem*, Artículo 150.

92 *Ibidem*, Artículos 151 y 152.

93 *Ibidem*, Artículos 153 y 154.

departamentales, el primer domingo de Octubre y lunes siguiente.<sup>94</sup>

Con relación a las atribuciones para emitir calificación contempla que las Asambleas departamentales calificarán si los vocales nombrados tienen los requisitos que se exigen para serlo. Cualquiera otra calificación sobre validez de estas elecciones quedará comprendida en la que haga la Cámara de diputados según el Artículo 68, sin perjuicio de que los electos entren desde luego a funcionar. Las actuales juntas departamentales harán por esta vez la calificación sobre si los individuos que han de sucederles tienen los requisitos que exige la ley.<sup>95</sup>

En lo concerniente a los plazos y procedimiento señala que: el 1º de Noviembre del año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea departamental, por mayoría de votos, y en caso de empate conforme dispone el Artículo 154, sufragará para Presidente por una persona que reúna las calidades requeridas para ejercer esta magistratura; La acta de esta elección se remitirá por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de diputados, y en su receso a la diputación permanente; el día 2 de Enero del año en que debe renovarse el Presidente, se reunirán las dos Cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones conforme a los Artículos 164 y 168, y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios; si no hubiere mayoría absoluta, las Cámaras elegirán Presidente de entre los dos que tuvieren mayor número de votos. Si hubiere más de dos que excedan en votos,

---

94 *Ibidem*, Artículos 155 y 156.

95 *Ibidem*, Artículo 157.

pero en número igual a los demás, el Presidente será elegido entre estos; si no hubiere mayoría respectiva, y entre los que reúnan menos votos hubiere dos o más que tengan igual número, pero mayor que el resto, las Cámaras para hacer la elección de Presidente, elegirán entre estos últimos uno que compita con el primero. Todos estos actos se ejecutarán en una sola sesión; las votaciones de que hablan con anterioridad, se arrían por mayoría absoluta de votos; en caso de empate se repetirá la votación, y si volviere a resultar, decidirá la suerte.<sup>96</sup>

Prevé la nulidad de los actos para la elección de Presidente en caso de ejecutarse en distintos días a los señalados, a no ser que la sesión haya sido continua y no se haya podido acabar en el día. Solo en el caso de que algún trastorno social imposibilite, o la reunión del Congreso, con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.<sup>97</sup>

La conclusión del periodo presidencial se establece para el 1º de febrero del año de su renovación, tomando el mismo día posesión del cargo el nuevo nombrado, o en su defecto quien hubiere de sustituirlo, conforme a las propias Bases constitucionales.<sup>98</sup>

Dispone que las vacantes que hubiere en la Suprema Corte de Justicia se cubrirán por elección de las Asambleas departamentales, haciéndose la computación por las Cámaras en la forma prescrita para la elección de

---

96 *Ibidem*, Artículos 158 a 163.

97 *Ibidem*, Artículo 164.

98 *Ibidem*, Artículo 165.

Presidente.<sup>99</sup>

Las elecciones de senadores correspondientes al tercio que debe renovarse cada dos años se verificarían por las Asambleas departamentales, Cámara de diputados, Presidente de la República y Suprema Corte de Justicia, el 1 de Octubre del año anterior a la renovación. La elección y computación que debe hacer el Senado con arreglo a los Artículos 37 y 35, se harán el 1 de Diciembre siguiente. Los nuevos senadores y diputados entrarán en posesión de su cargo el 1 de Enero inmediato.<sup>100</sup>

Los motivos exclusivos por los que una elección podría considerarse nulas se prevén en los siguientes supuestos: 1 Falta de calidades constitucionales en el electo. 2 Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3 Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4 Error o fraude en la computación de los votos.<sup>101</sup>

En relación a la importancia jerárquica de los cargos, dispone que el nombramiento de Consejero prefiere al de diputado y senador: el de senador al de diputado: el de senador electo por las Asambleas departamentales al postulado por las primeras autoridades; y el de diputado por vecindad al que lo fuere por nacimiento.<sup>102</sup>

En lo relativo al termino para la designación de gobernadores y para la Asunción de dichos encargos estable que estos deberán ser nombrados en todo

---

99 *Ibidem*, Artículo 166.

100 *Ibidem*, Artículo 167.

101 *Ibidem*, Artículo 168.

102 *Ibidem*, Artículo 169.

el mes de Marzo del año en que deben renovarse, y tomarán posesión el 15 de Mayo siguiente.<sup>103</sup>

Estipula que los decretos que expidan el Congreso y el Senado en ejercicio de sus funciones electorales, conforme a estas bases, no están sujetos a observaciones del Gobierno.<sup>104</sup>

Faculta al senado para que señale los días en que debieren hacerse las elecciones para llenar las vacantes de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.<sup>105</sup>

Con respecto a las elecciones de diputados senadores, Presidente de la República y vocales de las Asambleas departamentales, se harán en el año presente en los días designados en estas bases. El primer Congreso abrirá sus sesiones el 1 de Enero inmediato. El Consejo de Gobierno comenzará sus funciones el mismo día, nombrándose al efecto por el Presidente provisional de la República: el Presidente constitucional entrará a funcionar el 1 de Febrero siguiente; y en los diez días primeros del propio mes se hará la propuesta para gobernadores de los Departamentos. Las nuevas Asambleas departamentales comenzarán el 1 de Enero inmediato. Para facilitar las elecciones primarias y secundarias en la primera vez, se observará lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de Noviembre de 1836, en lo que no se oponga a estas bases.<sup>106</sup>

Para el caso de que en cualquier departamento dejaren e celebrarse las

---

103 *Ibidem*, Artículo 170.

104 *Ibidem*, Artículo 171.

105 *Ibidem*, Artículo 172.

106 *Ibidem*, Artículo 173.

elecciones, primarias, secundarias o de Departamento en los días designados en estas bases, el Congreso, y en su receso la diputación permanente, señalará el día en que deban hacerse, y por esta vez el Gobierno.<sup>107</sup>

En resumen, se desprende de tal ordenamiento constitucional que la soberanía no se deposita en el pueblo, sino en la Nación; que el poder político de la Nación se divide en tres poderes: el Ejecutivo el Legislativo y el Judicial, que el Poder legislativo se integra por dos Cámaras una de Senadores y otra de Diputados, y el Presidente de la república en lo relativo a la sanción de las leyes; que los integrantes de la Cámara de Diputados, serían electos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70,000 habitantes, o por fracción de 35,000 y que por cada Diputado propietario se elegiría a un suplente, además se establece que podrían aspirar a ser Diputados los naturales de los respectivos Departamentos, siempre que tuvieren los requisitos de mantener sus derechos ciudadanos, ser mayores de treinta años y de percibir un haber de por lo menos 200 pesos por actividad física o moral; establece asimismo, prohibiciones para que los altos funcionarios del Estado y altos ministros de la iglesia pudiesen ser nombrados diputado; y ordena que la Cámara de Diputados fuere renovada por mitad cada dos años.

Resulta aviente que la representación Nacional, no deriva de la voluntad del Pueblo, pues la elección de los Diputados habría de darse por los Departamentos, lo cual desdeña los principios de la democracia republicana.

---

107 *Ibidem*, Artículo 174.

Por lo que respecta a la integración del Senado, las Bases Orgánicas impone que esta Cámara debía integrarse por un número de Senadores de sesenta y tres individuos, de los cuales dos tercios deberían ser electos por los departamentos, es decir cuarenta y dos senadores, y el tercio restante por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte, sin embargo en el texto constitucional no se establece la manera en tales órganos habrían de elegir al tercio de Senadores en cita.

Por lo relacionado con los electores, determina el artículo, 147, que todas las poblaciones de la República se dividirían en secciones de 500 habitantes, y que para las juntas electorales primarias por cada sección un elector por sección, elegiría a las juntas secundarias. Tales juntas secundarias se integrarían con un elector por cada veinte de las juntas primarias, quienes integrarían el Colegio electoral, para efectos de elegir a los diputados al Congreso correspondientes a los respectivos departamentos.

Llama la atención que el artículo 150, dispone que para ser elector primario o secundario, se debería tener más de veinticinco años, y los primarios, tener una renta anual de quinientos pesos, no obstante para el caso de los electores secundarios, establece que los departamentos en cada caso podrían fijar la renta que estos deberían acreditar para cubrir el requisito pecuniario del Carter de elector.

Queda claro en este documento constitucional que la integración del Congreso correspondía a las asambleas departamentales y a los poderes

constituidos, por lo que se evidencia que la forma de Democracia dista de proyectarse como directa en lo que se refiere al voto de los ciudadanos.

Barquín Álvarez se refiere de manera sintética a las Bases orgánica de 1843, de la siguiente manera:

“Según lo dispuesto en las Bases Orgánicas de 1843, del total de los individuos que debían integrar el senado (63), dos tercios eran electos por las asambleas departamentales y el tercio restante por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Las asambleas departamentales debían elegir el número de candidatos correspondiente en cada caso y remitir las actas respectivas a la propia Cámara de Senadores o a la diputación permanente, quienes debían computar los votos y declarar senadores a aquellos que hubiesen obtenido el mayor número hasta completar el de los que debiesen ser elegidos; los casos de empate debían ser decididos por la suerte”.<sup>108</sup>

Este documento constitucional preserva buena a parte de los logros alcanzados por los liberales federalistas Como: La abolición de todo tipo de esclavitud; la libertad de imprenta y de opinión; la seguridad personal; y la inviolabilidad de la propiedad y el domicilio, no obstante continuo también con los

---

108 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., *op. cit.*, pp. 211-212.

rasgos centralista de las siete leyes de 1936, e incluye más aun, un derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo.

No obstante el alejamiento que se da en el ámbito del federalismo y la democracia directa, que existen avances en lo que se refiere en exclusiva a los controles en materia electoral, pues al contemplar causas de nulidad, ya se está proyectando una forma de legalidad y por tanto seguridad de los participantes en la contienda y de los interesados mismos en ser representados, no obstante, en este documento, no se establece el procedimiento que al respecto debería de seguirse, es evidente que dejaría a las leyes secundarias su reglamentación.

También consideramos un avance que ha sentado un precedente importante el que en el artículo 152, se establezca que los electores de la milicia deberían votar en sus respectivas secciones electorales, y que no deberían presentarse armados ni formando cuerpo, lo cual constituye un paso a la civilidad y seguridad electoral, pues de lo contrario producirían inhibición el los demás electores civiles.

#### **2.4.8 El acta de reformas de 1848.**

En Relación con este periodo, comenta Manuel Barquín Álvarez que:

“Según lo dispuesto en el Acta de Reformas de 1847, cada estado debía elegir dos senadores, pudiendo, conforme a lo previsto en su artículo 18, por medio de leyes generales

destinadas a regular las elecciones, adoptar la elección directa.

La disposición anterior no era aplicable, por razones obvias, a la elección del tercio del Senado que debía ser elegido a propuesta del Senado mismo, la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados votando por diputaciones, en cuyo caso, quienes obtenían el voto de los tres órganos, resultaban electos; de ser el caso, la Cámara de Diputados votando por personas, debía nombrar a los que faltaren, de entre los postulados”.<sup>109</sup>

#### **2.4.9 La Constitución de 1857.**

Según nos Explica el maestro Mariano Coronado, las naciones se constituyeron ordinariamente a influjo de la tradición, de la revolución o de la guerra; México, al independizarse de España tenía un régimen unitario, que dejó por la forma unitaria, en virtud del ejemplo que presentaban los Estados Unidos. Tuvo después alternativas de gobiernos centrales y federales; “más las ideas se hallaban vinculadas en éstos, mientras que el centralismo simpatizaba con las conservadoras. Triunfante la revolución liberal iniciada en Ayutla, era lógica

---

109 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., op. cit., pp. 211-212.

consecuencia de ella pasar del centralismo al federalismo; así es que este sistema se aceptó sin oposición por el Congreso Constituyente de 1856...”<sup>110</sup>

Gracias a Benito Juárez<sup>111</sup> en 1857<sup>112</sup>, se plasmaba por primera vez “La Declaración de los Derechos del Hombre”, así como, “los principios básicos de una democracia moderna”, como el de soberanía, contenido en el artículo 39, y en el cual establecía que ésta residía en el pueblo y era éste quien podía modificar la forma de su gobierno.

En este ordenamiento constitucional también quedó enmarcada la división de poderes en su artículo 50, y conservando el régimen republicano, representativo, federal, compuesto por estados libres y soberanos, lineamientos que se conservaron en la constitución de 1917 y que nos rige en la actualidad. En lo que se refiere al poder legislativo, cabe señalar que el constituyente de 1856 derogó la figura de los senadores contenida en el artículo 53, “lo anterior debido a que las experiencias que había dejado el senado en épocas anteriores, le hiciera aborrecible a los constituyentes, como asamblea aristocrática, de carácter conservador, eterno obstáculo y rémora para la expedición de leyes progresistas”.<sup>113</sup>

---

110 CORONADO, M., Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, Escuela de Artes y Oficios del Estado de Jalisco, México 1889, p.75.

111 Juárez García Benito Pablo (San Pablo Guelatao, Oaxaca, 21 de marzo de 1806 – Ciudad de México, 18 de julio de 1872) fue un abogado y político mexicano, de origen indígena zapoteca, Presidente de México en varias ocasiones del 18 de diciembre de 1857 al 18 de julio de 1872.

112 COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco, Gobierno del Estado de Jalisco, México 2005, Tomo I, Vol. 1, p. 440.

113 CORONADO, M., *op. cit.*, p.75.

Al tocarse este proyecto de la adopción del sistema unicameral, el constituyente Francisco Zarco<sup>114</sup> argumentó:

“...Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1825 y al Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas...El tercio que nombraban los otros poderes no respetaba al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses... Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio. Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad.”<sup>115</sup>

---

114 Joaquín Francisco Zarco Mateos (Durango, México, 3 de diciembre de 1829 - 22 de diciembre de 1869) fue un destacado político, periodista, historiador mexicano, miembro del Congreso Constituyente de 1856.

115 BURGOA ORIHUELA, I., (2000), *op. cit.*, p. 623.

La constante contienda entre opiniones de los diputados concluyo por mayoría de votos, en la adopción del sistema unicameral, habiendo quedado convertido su artículo 53 en el 51<sup>116</sup> constitucional.

Diez años posteriores, el 13 de diciembre, se toca el tema nuevamente, con una iniciativa de ley, en la cual se argumentaba, que se debía tener un equilibrio entre la representación popular y la federación, pues el poder legislativo estaba totalmente compuesto diputados del electorado popular, sin que nadie pudiera vigilar o aprobar el desempeño y correcto funcionamiento de los mismos. Así mismo, no defendían del todo la figura del Senado, pues bien sabido era, que este órgano legislativo se componía de la casta social, política y económica, haciéndolo puramente aristocrático, por lo contrario, se pretendía hacer una elección popular para la designación de los senadores, teniendo el teniendo éstos a su cargo, la función revisora de cámara de diputados.

Casi siete años se estuvo en constante controversia respecto al tema por los intereses populares y políticos que este órgano representaba, como resultado, el 16 de septiembre de 1875 entraría en vigor nuevamente el sistema bicameral

En cuanto a la integración del poder legislativo, el número de diputados que se requerían en esa época era impreciso debido al constante crecimiento de la población, estableciendo en el artículo 53, que por cada cuarenta mil habitantes o por cada fracción que pase de veinte mil se nombrara a un representante.

---

116 “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominara Congreso de la Unión”.

La elección de estos los diputados, se establecía en el artículo 55 que sería de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos de esta ley. El constituyente de 1856 se justificó por lo poco democrático de este artículo diciendo, que el pueblo mexicano no estaba listo para hacer una elección directa de sus representantes, pues se temía que no estuviesen suficientemente ilustrados para evitar influencias de personalidades determinadas, el tiempo que duraban en ejercicio de sus funciones estos diputados era de dos años, pero con la posibilidad de reelección.

Posteriormente, de vuelta a la constitución de 1857, se acordó que cada uno de los estados debería establecer la forma en que habrían de elegirse los diputados correspondientes en sus entidades federativas. La elección de éstos, solo se comprendían por principio mayoritario, elegidos por un órgano elector, designado por el pueblo.

En esta misma época, solo los ciudadanos mayores de diez y ocho años siendo casados o veintiuno si no lo están, podían elegir a estos representantes, conforme a lo establecido en el artículo 34.

#### **2.4.10 La propuesta del Presidente Venustiano Carranza en 1916.**

Javier Patiño Camarena, nos dice que:

“Venustiano Carranza sometió a la consideración del Congreso Constituyente de 1916 un proyecto de Constitución

en cuyo artículo 56 se proponía que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, y que la legislatura de cada estado declarararía electo el que hubiera obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieran emitirse conforme a los respectivos padrones electorales y que en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, le correspondería a la legislatura elegir al que hubiere obtenido más votos”.

“El diputado Cándido Avilés objetó el que se conservaran resabios del voto indirecto, al conferirles a las legislaturas locales la facultad de elegir senador al que hubiere logrado mayor votación, salvo el caso de que el candidato obtuviera mayoría absoluta. La comisión recogió esta observación y presentó otro proyecto en el que se precisaba el sistema de elección directa”.

Como resultado de las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 y a efecto de determinar la forma de estructurar al Senado, el número de sus miembros, la manera de elegirlos y la duración del cargo, se dispuso en la redacción original del artículo 56 que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente para

ocupar el cargo durante cuatro años y debiéndose renovar por mitad cada dos años.

Asimismo se facultó a la legislatura de cada estado para declarar electo senador a la persona que obtuviera mayoría de los votos emitidos en la consultación electoral y en consideración a que el Distrito Federal no poseía órgano legislativo propio, ya que por mandato constitucional le correspondía al Congreso de la Unión hacer las veces de Poder Legislativo de dicha entidad, se precisaba que le correspondería a éste hacer la declaración respectiva”.<sup>117</sup>

## **2.5 La Constitución de 1917 (Texto original).**

La Constitución Mexicana de 1917, denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es producto de del movimiento social reivindicador de 1910, conocido como la Revolución mexicana, fue aprobada el 5 de febrero del año en cita, aunque su entrada en vigor de da hasta el día 1º de mayo del mismo año.

Revolución que tiene sus orígenes en las condiciones inconvenientes en que se encontraban los sectores mayoritarios de la sociedad nacional, fundamentalmente obreros y campesinos, y desde luego en el llamado despotismo y dictadura de Don Porfirio Díaz Morí, calificativos que a mi juicio, pueden ser

---

117 PATIÑO CAMARENA, J., *op. cit.*, p. 188.

discutibles, pues quienes los han vertido no han tomado en cuenta muchas de las condiciones particulares de la historia nacional, fundamentalmente de las condiciones en que al referido personaje le toco encarar la problemática del país. Tampoco deseo convertirme en un defensor de los juicios de tantos autores, más bien, quiero dejar a un lado los calificativos de tan controvertido personaje de la historia nacional, por no coincidir con el calificativo de “tirano de y dictador de la república”, que a menudo se le asigna.

Sin embargo, existe gran coincidencia en que la clase rural alta de la sociedad mexicana de la época, mantuvo en un estado de miseria marginal a los trabajadores del campo, y por su parte las incipientes industrias urbana una también marginal condición laboral a sus trabajadores, no solo la miseria se hacía presente en este medio, sino también, la amenaza y la opresión.

Al respecto escribe Aguirre Moreno que “Cuando la realidad socio política de un Estado se transforma, entonces la posibilidad de que una Constitución sea modificada, es aceptada por la gran mayoría de los agentes políticos, como un mecanismo idóneo para mantener su vigencia”.<sup>118</sup>

Desde 1917 hasta la actualidad dicha constitución se encuentra en vigor, no obstante, cabe destacar que aunque desde hace 97 años no ha habido una nueva constitución del Estado Mexicano, si en cambio, ésta ha sufrido hasta el 07 de julio de 2014, 605 reformas al articulado sustantivo, 9 al articulado transitorio y 4 al

---

118 AGUIRRE MORENO, J., *op. cit.*, p.334.

articulado transitorio de decretos de reforma, dando hasta la fecha citada un total de 618 reformas.

Si bien es cierto que desde entonces no ha habido una nueva Carta Fundamental, también es cierto que el contenido y alcance de las reformas que se le han realizado constituyen una verdadera transformación del Estado en todos los ámbitos, por lo cual no obstante de iuris ser la misma Constitución, tales reformas han evolucionado sustantivamente al Estado.

La Constitución de 1917, se conformó con IX títulos, 136 artículos sustantivos y 16 transitorios.

Citamos el texto de los artículos relacionados con el tema del presente trabajo, para efectos de que se puedan consultar sin la necesidad de acudir a documento aparte. No obstante hacemos las consideraciones que al caso hemos estimado pertinentes.

En su título segundo y sus artículos de 39 al 41, establece los rasgos que caracterizan al Estado mexicano, disponiendo que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, estableciendo además que pueblo tiene, en todo tiempo, el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, democrática, representativa y federal, integrada por Estados libres en su régimen interior, pero unidos en una federación segundos principios constitucionales; Establece en su numeral 41, que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la

Unión; define a los Partido políticos como entidades de interés público, dejando a la ley secundaria especializada las formas específicas de su participación en el proceso electoral; dispone que los Partidos Políticos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución

Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>119</sup>

En sus artículos del 49, al 60, se establece la división de poderes del Estado, en un legislativo, un ejecutivo y un judicial; depositando el ejecutivo en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el legislativo en el Congreso de la Unión el cual se integra por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores la representación de los Diputados dura dos años eligiéndose un diputado por cada 70,000 o fracción que pase de 20,000, teniendo en cuenta el censo general del distrito federal y el de cada Estado, la Cámara de senadores se integra de dos por cada Estado que serían nombrados por cuatro años, por las mayoría de los miembros de la legislatura de cada Estado.

Como puede observarse en nuestra Constitución de 1917, la representación de los Diputados es directa, en tanto que la de los Senadores indirecta, ya que a estos los elegían los Congresos de los Estados, el periodo de los Diputados no se modifica, ya que es igual al que para el caso previa la Constitución de 1824, lo cual significa que la Constitución del 117 en materia de integración de la Cámaras o Congreso, recoge los rasgos que ya se habían presentado en la Constituciones históricas. En esta Constitución como puede observarse no existe la representación proporcional, misma que aparecería en el sistema Electoral Mexicano como consecuencia de diversas presiones de orden político y social, lo cual habrá de tratarse en diverso apartado.

---

119 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, pp. 629 – 630.

Texto original de los artículos del 49, al 60, de la Constitución de 1917:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Art. 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Art. 53.- Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Art. 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

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

V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a

menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes del de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado nombrará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Art. 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Art. 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable.

Con la Revolución Mexicana, el poder legislativo sufrió varios cambios. Se mantenía el sistema bicameral y se seguía estableciendo un periodo de dos años para el ejercicio de los diputados, conforme a lo establecido en la Constitución de 1857, en su artículo 52<sup>120</sup>. Lo anterior obedecía a que el presidente duraba solamente cuatro años en el poder, por lo cual se consideró prudente que el cargo durara la mitad de este periodo. El cargo de presidente se extendió en 1928 a seis años, por lo cual la duración de los diputados se extendió un año más, periodo que actualmente sigue vigente.

En la constitución de 1917 se otorgó a los ciudadanos el derecho a sufragar<sup>121</sup> en forma directa. En la siguiente tabla se puede observar cómo se elegía a un representante por cada cierto número de habitantes, reformándose cada cierto tiempo debido al incremento demográfico, la tabla comprende de 1917 a 1972.

---

120 El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

121 Derecho político y constitucional a votar por cargos públicos.

Tabla 1) <sup>122</sup>

<b>Año</b>	<b>Un diputado por cada:</b>
1917	60,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000
1928	100,000 habitantes o fracción que pasara de 50,000
1934	150,000 habitantes o fracción que pasara de 65,000
1951	170,000 habitantes o fracción que pasara de 75,000
1960	200,000 habitantes o fracción que pasara de 100,000
1972	250,000 habitantes o fracción que pasara de 128,000

Debido al crecimiento poblacional y al constante proceso de reformas, se vio la necesidad de establecer un número fijo y suficiente de diputados, dividiendo el territorio nacional en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales, dicho evento sería realizado en 1977 durante el sexenio que presidió López Portillo<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Tabla elaborada por el autor.

<sup>123</sup> López Portillo y Pacheco, José Guillermo Abel (16 de junio de 1920 – 17 de febrero de 2004), abogado y político mexicano elegido como presidente de México de 1976 a 1982.

## **CAPITULO 3: SISTEMAS O MODELOS DE REPRESENTACIÓN**

### **3.1 La idea de la representación.**

Muchas son las concepciones o definiciones que diversos autores ofrecen respecto de: sistema político, derecho político, sistema electoral, y desde luego, sistema o modelo de representación o representación política, así como sus diversas variables, las cuales sin duda resultan de mucho interés y trascendencia para comprender los elementos y rasgos que caracterizan a un sistema político electoral.

Así entonces, empezaremos por traer a texto algunas ideas vertidas con relación a la representación y sus diversas modalidades, teniendo desde luego presente, en nuestra opinión, que el modelo o modelos de representación son, o constituyen, los formatos por los cuales se integra un sistema electoral determinado.

En el presente apartado se reproducen algunas de las concepciones y explicaciones de diversos autores y especialistas en la materia, por considerar que todas ellas nos aportan reflexiones y datos que inciden sobre la idea de la representación.

Es importante advertir que desistimos de la intención de elaborar resúmenes de las definiciones conceptos, apreciaciones, o explicaciones, propias de los autores que traemos a cita, pues creemos que en ese ejercicio, podría

perderse o tergiversarse el sentido preciso con el que fueron expuestos, y en su momento publicados; de ahí, que se transcriban fielmente en los apartados correspondientes.

Jorge Cajica Calderón, nos explica la representación en términos de generalidad y por lo que se refiere al campo político, al expresar que:

“La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se trata, se imputan directamente al representado.

Por lo que se refiere a la “Representación Política, ésta es el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número

de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal”.<sup>124</sup>

En nuestra opinión, consideramos que es una definición precisa y clara lo que debe entenderse por representación en lo general y por representación política, y si acaso solo discrepamos, en cuanto aduce el autor que los representantes crean la voluntad estatal, pues más bien consideramos que lo que se crea son las formas, condiciones y rumbos del estado, pues la voluntad estatal solo es apreciada en la actuación concreta que construye lo anterior, es decir la formas condiciones y rumbos del Estado.

Efrén Arellano Trejo, por su parte, con respecto al origen y el peso de la representación, nos ofrece la siguiente explicación:

“En sus orígenes la representación estuvo ligada a los intereses gremiales o corporativos. Hoy en día las democracias modernas asumen que no existe otro fundamento justo para la representación que el número de individuos, ni otro procedimiento de decisión que el peso de la mayoría. Bajo este esquema la misión de los diputados puede ser defender los intereses particulares de quienes han votado por ellos o bien procurar la protección del interés supremo de la nación. En la práctica, a través de los partidos

---

124 CAJÍCA CALDERÓN, J., Ponencia: “Los Plurinominales y la Segunda Mayoría. Alternativas de representación de la minoría” en Congreso Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL. Dirección General de Servicios de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, México 2012, pp. 6-8.

políticos, en los congresos se combinan la representación territorial y representantes provenientes de organizaciones gremiales, empresariales, de movimientos emergentes y otras expresiones de la sociedad civil”.<sup>125</sup>

Solo observamos de esta explicación que el autor plantea como alternativo la misión de los diputados en el ejercicio de la representación que ostentan, al decir que estos pueden defender los intereses de los particulares que han votado por ellos, o el interés supremo de la nación, en nuestra opinión unos y otros intereses no se contraponen.

J. Eduardo Andrade Sánchez nos explica la representación, su origen y evolución histórica de la siguiente forma:

“La elección es un procedimiento que puede dar origen a la representación o al gobierno, o a ambos, pero no es el único. Los métodos electorales se emplearon desde la antigüedad para integrar el gobierno, sin embargo, durante un largo periodo de la historia occidental, los gobernantes surgieron del procedimiento hereditario”.

“La representación popular no surge hasta el siglo XVIII, cuando aparecen las teorías políticas de los enciclopedistas franceses, y se empieza a poner en práctica

---

125 ARELLANO TREJO, E. A., La Transformación de la Cámara de Diputados (Documento de Trabajo Número 134), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México 2012, p. 8.

con el triunfo de la Independencia Estadounidense y de la Revolución Francesa. La teoría de la representación del pueblo como un todo, no surge de la integración de los distintos intereses fragmentados de la sociedad, sino de la necesidad de suplir la fuente de legitimidad del gobernante. El soberano gobernaba hasta entonces por derecho divino, pero al considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no ejercía el poder a nombre de Dios, sino del pueblo y, de esta manera, la idea de representación pasa de ser un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, a constituir la base de legitimidad del gobierno mismo. El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que garantizar esta representatividad, se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes. De este modo, en el Estado Liberal, la elección se convierte en el fundamento de la representación popular y del gobierno”.<sup>126</sup>

Estamos de acuerdo con la idea de que en los Estados democráticos, la elección es la vía para que quienes resultan electos, puedan de manera legítima ostentar la representatividad de la nación, y con el poder legitimado, a nombre del pueblo conducir los destinos de la nación, podríamos decir que el voto es el

---

126 ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., Derecho Electoral, Ed. Oxford University Press, Segunda Reimpresión, México 2012, pp. 27 – 28.

mandato y la representación la mandataria de la soberanía que la ciudadanía (pueblo) otorga para que a nombre de la nación se conduzca el quehacer y rumbo del Estado.

J. Eduardo Andrade Sánchez, también sobre la nueva idea de la teoría de la representación, su función, mecanismos y consecuencias, electorales, nos refiere que:

“La nueva función de la idea de representación, según la cual ya no se trataba de hacer valer los intereses específicos, sino de permitir la manifestación de la voluntad del pueblo como titular de la soberanía, llevaba necesariamente a considerar que todos los integrantes del pueblo, si eran libres e iguales, deberían participar en la elección de los representantes. Dicha idea se sustentaba en la consideración, defendida por Rousseau, de que cada ciudadano era titular de una parte alícuota de la soberanía, es decir, que la misma estaba fraccionada entre los integrantes del pueblo. A esa teoría le llama Duverger de la representación fraccionada, aunque quizá con más propiedad se le podría denominar de la representación ciudadana, pues estima que son los ciudadanos individualmente considerados quienes se hacen representar.

Las consecuencias electorales de esta teoría no convenían a la burguesía, que estaba ascendiendo al poder político, pues la obligarían a conceder el voto a todos los ciudadanos. Para evitarlo se formuló la teoría de la representación nacional, según la cual el pueblo no es la suma cuantitativa de sus integrantes, sino una entidad colectiva unitaria en la que se deposita la soberanía, de modo que ésta no se divide entre los ciudadanos, sino le pertenece como un todo a la colectividad en su conjunto, a la nación. De esta manera, no son los ciudadanos en lo particular quienes tienen que ser representados, sino la nación que, como entidad, puede definir quiénes de entre sus miembros tienen la capacidad para ejercer la función de elegir a los representantes nacionales.

La primera y más importante consecuencia electoral de la teoría de la representación nacional era la posibilidad de limitar la participación de los ciudadanos en las elecciones. Si cada individuo no es “dueño” de una parte de la soberanía, no tiene el derecho de votar. El “voto-derecho”, que sería derivación lógica de la teoría de la representación ciudadana o fraccionada, es sustituido por el “voto-función” que consiste en considerar que votar no es un derecho, sino una función que cumple el votante como órgano de la nación

y que a ésta corresponde el otorgarla a quienes estime que tienen la capacidad necesaria. Con este argumento se privó del voto a grandes masas de la población durante mucho tiempo y la lucha por el sufragio universal ha sido larga y fatigosa.

La segunda consecuencia es que los representantes electos, al representar en su conjunto a toda la población, no quedan obligados directamente a responder ante los electores específicos del territorio en que fueron elegidos”.<sup>127</sup>

Atendiendo a la teoría que nos expone el referido autor, se podría decir entonces que pierde su razón de ser el que en algunos procesos electorales, los candidatos sean votados por distritos uninominales, pues en tal caso los representantes electos, no representarían a los electores del distrito, sino a la nación en su conjunto, sin embargo, insistimos en que la representación de la nación, no puede ser desvinculada con la representación territorial de la ciudadanía electoral. Acerca de que cada uno de los integrantes del pueblo tenga el derecho o la función de votar en los procesos electorales para renovar la representación, consideramos que es moral y jurídicamente imposible, pues por pueblo debe entenderse la generalidad de la población asentada en determinado territorio, en la que se incluye a menores de edad e incapacitados, residentes extranjeros, extranjeros en tránsito, así como a personas por disposición de la leyes penales han sido privados de sus derechos, y en consecuencia, esta

---

127 *Ibidem*, pp. 28 – 29.

fracción de la población debe quedar excluida de ejercer su voluntad para la asignación de representantes.

Para el jurista mexicano Luis Ponce de León Armenta, quien expresa una referencia a lo que aprecia como derecho político, en la cual se refiere a la representación de la siguiente manera;

“...Parte del derecho político se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia, resoluciones jurisdiccionales y principios generales de derecho 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 pública...”<sup>128</sup>

Se puede desprender del referido autor, que los representantes forman parte de los elementos que actúan en la sociedad a partir del derecho político, y que estos de acuerdo con tal derecho, se ven encargados de abanderar y actuar en sus funciones de gobierno, jurisdiccionales y legislativas, bajo un esquema de valores y principios que se producen en la sociedad, para procurar justicia y seguridad. Puede apreciarse que en esta idea de la representación, no se estima que los representantes constituyan la representación nacional, sino más bien se

---

128 PONCE DE LEÓN ARMENTA, L., Derecho Político Electoral, Ed. Porrúa, México 2010, p. 4.

presentan como encargados de la promoción y defensa de la justicia y la seguridad pública, que si bien es cierto constituyen atribución, responsabilidad y fines del Estado en su conjunto unitario, no son en sentido restringido estos la función que de hecho corresponde a la representación, sino como antes ya se expresó, le corresponde la conducción de los destinos nacionales.

Alejandro de la Fuente Alonso, ofrece una definición de la representación en los siguientes términos:

“Podría definirse como el conjunto de medios por los cuales la voluntad de todos los que vivimos en sociedad se transforma en órganos de gobierno o de representación política, esto es, a través de votos, en este mismo sentido, es una estructura en donde nosotros como ciudadanos elegimos a nuestros representantes”.<sup>129</sup>

En relación a esta idea consideramos que la representación no es un conjunto de medios, sino la titularidad de un mandato, o un encargo, y en todo caso, el conjunto de medios lo constituye el sistema electoral, o los modelos electorales, así como el proceso que en base a estos, conduce a elegir representantes o mandatarios. Estamos de acuerdo en cuanto se dice que la representación constituye una estructura, sin embargo, no consideramos que es en esa estructura en donde elegimos a nuestros representantes, sino que la

---

129 DE LA FUENTE ALONSO, A., El Sistema Electoral en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, p. 1.

estructura, órganos y competencias de esta, es el resultado del ejercicio de la representación misma.

Al considerar las opiniones e ideas vertidas por los anteriores autores, nos resulta necesario formularnos tres preguntas:

1. ¿En un Estado democrático, su sistema de representación está dirigido a seleccionar y en su caso renovar a los representantes de los ciudadanos para que estos sean representados en los órganos de Gobierno, fundamentalmente los órganos legislativos, y ejecutivos, o será que los representantes que son electos a través del voto popular, lo son para constituirse en representantes de la nación y no de los ciudadanos en su cuota alícuota de derecho?

2. ¿Será Posible que la representación ciudadana y la representación de la nación, presente una dicotomía?

3. ¿Es posible que la representantes puedan tener el carácter de una doble representación, es decir, que sea posible que los representantes los sean de los intereses de ciudadanos en tanto individuos o grupos, y al mismo tiempo de los interese de la nación?

Con respecto a la primera pregunta consideramos que los representantes electos en su conjunto, es decir los representantes constituidos como órgano de representación, llámese Asamblea, Congreso, Parlamento etc., son representantes de los ciudadanos también en su conjunto, o sea, representantes del pueblo, el cual constituye el elemento imprescindible y sustantivo de la nación,

por consiguiente, tal representación lo es, tanto de los ciudadanos del pueblo en su conjunto como lo es de la nación. Muchas de las Constituciones de los Estados modernos, han recogido en las nuevas teorías del Estado, la tesis de que es el pueblo el depositario de la soberanía del ente Estatal. Bajo esta premisa, consideramos que la representación popular, es decir, la representación del pueblo se identifica con la representación nacional.

Con respecto a la segunda pregunta opinamos que de acuerdo con lo expresado anteriormente no existe dicotomía entre la representación ciudadana y la representación nacional, pues es la nación en esencia, el conjunto de individuos que integran el pueblo, de suerte tal, que los individuos en ejercicio de sus derechos políticos, o ciudadanos, expresan su voluntad política, que consiste en otorgar un mandato para el bien nacional, que no puede entenderse legítimamente de otra manera que como el bien del pueblo, por lo cual, a nuestro modo de entender, no existe dicotomía alguna.

En relación con la tercer pregunta, consideramos que es posible que los representante pueda ejercer sus facultades constitucionales de representación, conciliando y llevando al seno de los órganos que integran, el sentir de los ciudadanos, no obstante, que para ello, se encuentran obligados a consultar el sentir ciudadano respecto de los asuntos de interés nacional y asumir la postura que se haya desprendido de las mayoría en las respectivas consultas. Precisamente, la ausencia de la consultas ciudadanas acerca de los asuntos que habrán de decidir los representante en el seno de los órganos que integran, resulta ser a nuestro entender, una de las mayores críticas al eficaz

funcionamiento del ejercicio democrático de la representación. El rumbo de la nación debe decidirse por consensos entre mayorías y minorías, pero sin duda el peso de la mayoría en la visión y conciencia del bien público, debe fijar los rumbos de la nación.

De las acepciones de los autores que han sido citados en el presente apartado, podemos desprender que el representante en una asamblea popular que se erige como integrante del órgano legislativo del Estado, al ser electo, representa al interior del órgano la voluntad ciudadana, en tanto es en ésta donde se deposita la soberanía nacional -siguiendo a los clásicos de la doctrina del Contrato Social- así que al ser representante de la soberanía nacional se constituye en representante de la nación, no obstante tal ejercicio no se encuentra desvinculado con la posibilidad de que como representante de una porción de ciudadanos que tienen entre sí similitud de necesidades y de aspiraciones derivadas del entorno geopolítico en el que habitan y de su particular similitud en su condición social, se convierta o constituya a la vez en representante de sus aspiraciones y demandas, las cuales debe procurar conciliar y armonizar con los intereses nacionales. Asimismo, en ejercicio de su función legislativa represente también a tales ciudadanos ante los demás órganos de poder del Estado, a fin de que en el proceso y elaboración de las normas, además de velar primordialmente por los intereses de la nación, incluyan paralelamente, en el debate y las decisiones colegiadas del órgano que integra, los intereses que aclaman la mayoría de sus representados, en tanto tales intereses no se postulen opuestos a los intereses nacionales, ya que como antes se señaló, los intereses de la

sociedad en su conjunto o por lo menos de las mayorías, deben coincidir con los nacionales, por lo menos en una apreciación racional de lo que constituye la conciencia nacional ciudadana.

Se advierte también, que el origen de la representación en una sociedad estatal, tiene su fuente en el mandato constitucional, en el cual se instituye un sistema electoral con determinados modelos de representación, que a su vez determinaran la forma y cuantía de la representación mediante fórmulas de acceso a la integración de los órganos representativos. Tales sistemas y modelos de representación, definen el rol que jugará el ciudadano elector, en su carácter de elector directo o indirecto de quienes serán sus representantes, o bien los representantes de la nación en su conjunto, quedando el ciudadano, o bien incluido o excluido en su individualidad.

Es indudable entonces, que en las sociedades, principalmente en las sociedades modernas, los efectos políticos de los sistemas electorales han dependido de las instituciones político-electorales, del comportamiento de las fuerzas políticas reales o materiales que interactúan en cada sociedad y desde luego, de la cultura y conciencia que del sistema político y del modelo de representación político tengan los electores. Por ello, el ejercicio del voto constituye la herramienta política fundamental de los ciudadanos para manifestar su poder (soberanía popular) en la designación de aquellos candidatos o representantes en quienes delegarán dicho poder, para un pretendido o esperado buen funcionamiento de las funciones de Estado y los destinos nacionales..

No coincidimos con la idea de considerar que el fundamento justo de la representación sea el número de individuos, ni que el proceso de decisión sea el peso de la mayoría para integrar la representación. En nuestra forma de pensar, la representación puede ser justa o no al margen del número de individuos que la hayan determinado, pues una representación justa pudiere ser aquella que postule coincidencias con las aspiraciones de los representados a la par que con los fines de la nación en su conjunto. El número de individuos no incide sobre la justicia como fundamento de la representación, sino como una razón a secas de la representación, o como legitimación “democrática” de la representación, ya que la voluntad de los individuos debe tener relación estricta con la integración de representantes.

En muchos Estados con sistema electoral mixto (mayoría relativa y representación proporcional) frecuentemente las decisiones del órgano representativo son tomadas por los representantes de las minorías en alianza contra las posiciones asumidas por los representantes que en el respectivo proceso electoral obtuvieron mayoría de votos.

y por otro lado, consideramos que el peso de la mayoría tiene que ver con la determinación de a quién o a quienes elegir y no como proceso, es decir, el peso de la mayoría se convierte en decisión electoral y no en proceso para decidir.

Como se ha referido el poder de la democracia radica en el pueblo mismo en un sistema democrático. Ese poder es sustentado por los ciudadanos, es decir, por aquellos que tienen tal carácter por estar en los supuestos que cada

constitución política y la normas secundarias reglamentarias previenen para el ejercicio del derecho a elegir representación, así pues, la derivación del poder del pueblo (ciudadanos) se realiza por la vía del voto, lo cual es mediante los procesos electorales, un ejercicio democrático para integrar los órganos de representación popular y nacional.

José René Olivos Campos, nos explica lo que en términos electorales debe entenderse en la palabra democracia:

“Se integra por dos raíces latinas que son *Demos* = *pueblo* y *Kratos* = *gobierno o autoridad*, y se interpreta como gobierno o autoridad del pueblo. El término “Democracia” adquirió mayor universalidad desde el siglo XIX, con la garantía de los derechos humanos en el constitucionalismo que consideró los derechos políticos de las personas. Con ello se dio paso para que los gobernantes no dimanen de un poder supra terrenal, sino del pueblo, en tanto se reconoce el derecho político otorgado a los ciudadanos, que los faculta para elegir y ser elegidos gobernantes, es decir, en un sistema “Democrático Representativo”.<sup>130</sup>

De los diversos elementos que los autores anteriormente citados, nos han aportado con respecto a la idea de la representación, nos parece que en un ejercicio sintético podríamos concluir que en un Estado liberal y democrático, el

---

130 OLIVOS CAMPOS, J. R., La democracia participativa en México. Ponencia en “Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010, p. 3.

sistema electoral y la representación son un binomio inseparable que se determinan mutuamente; así podríamos decir que:

a) El sistema electoral es un conjunto de medios constitucional y legalmente establecidos, para que a través de un proceso determinado, la ciudadanía exprese su voluntad para elegir a quienes integrarán los órganos de gobierno que los representen políticamente, para conformar legítimamente los poderes del Estado..

b) En consecuencia de lo anterior podríamos asumir que en una sociedad democrática, el sistema electoral y la representación son un binomio, pues el sistema electoral tiene como propósito facilitar la materialización de la expresión de la voluntad ciudadana para integrar su representación.

c) Así entonces, la representación es la materialización del mandato soberano emitido por la ciudadanía (pueblo) cuyo fin es integrar los órganos fundamentales del Estado que mediante el ejercicio eficaz de sus funciones fundamentales, procure la realización del bien público, a la par conduzca democráticamente los destinos de la nación, preserve la soberanía y armonice la convivencia en el concierto internacional, para dar cumplimiento al proyecto político constitucional de Estado.

### **3.2 Modelos de Representación.**

Como se establecido, de ordinario un sistema electoral, contempla uno o más modelos de representación, que tienen como finalidad precisamente

diversificar la representación, de surte tal, atendiendo al fin de la democracia, ésta pueda abarcar a un mayor número de corrientes políticas o sectores electorales de la sociedad nacional o estatal, y al mismo tiempo, haga posible y legitime la gobernabilidad.

Manuel Barquín Álvarez, expone respecto de lo que denomina “principios” o “formulas” lo siguiente:

“Por lo que se refiere a la integración de la representación popular en los órganos del Estado y en particular al Poder Legislativo, existen dos principios o “fórmulas” para proceder a asignar escaños a los partidos políticos, a fin de integrar las asambleas, parlamentos o cámaras legislativas. El primero de ellos es el principio de mayoría, de origen inglés, el cual consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema, que ha sido adjetivado con base en la expresión inglesa de *first past the post* (la que puede ser traducida como que gana aquél que primero pase la meta) expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos a favor del candidato más favorecido”.

“El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal, dependiendo de la extensión territorial que sirva como base para la elección del presunto representante popular; de mayoría absoluta, relativa o calificada, en donde el triunfo depende del porcentaje de votos necesarios para que un candidato gane, y que puede ser del 50 % (cincuenta por ciento más uno) para el caso de que se requiera una mayoría absoluta, o de haber obtenido el porcentaje mayoritario de votos, para la mayoría simple, o con un porcentaje predeterminado, como el de las dos terceras partes, para la mayoría calificada, y de una o dos vueltas”.

“El sistema de mayoría a doble vuelta o *ballotage*, se presenta cuando ningún candidato haya obtenido una mayoría absoluta de votos (50 por ciento más uno) y, por no ser suficiente la mayoría simple, se hace necesaria una segunda votación, que se da entre los candidatos que hayan obtenido una mayor votación. El sistema para la elección del presidente de la República, en Francia, requiere de mayoría absoluta y, a falta de ella, la segunda vuelta. La elección de la Cámara de los Comunes, en el Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, se hace conforme al principio de mayoría, al igual que las elecciones para el Senado y la Cámara de Representantes en los Estados

Unidos, que también siguen este sistema. Asimismo, la elección de los miembros de la Cámara de Senadores de México se realiza con el sistema de mayoría”.

“La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional puede ser pura o parcial, dependiendo de que la elección se haga en una o varias circunscripciones (como es el caso de México). La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar en el nivel nacional, a excepción hecha de países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría (por ejemplo Alemania y México)”.

“La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, y finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en

un sistema de mayoría simple, en los términos enunciados por la “Ley del Cubo”, divulgada por *Kendall y Stuart*”.

“Aun cuando los contornos de la representación proporcional ya apuntaban en forma incipiente y difusa en la teoría del reflejo de *Mirabeau*, la primera concepción explícita, más aceptada, fue formulada por Víctor Considerat, quien hacia mediados del siglo pasado afirmara que una asamblea sólo puede representar fielmente el electorado si en su seno se encontraran representadas, en forma proporcional, todas las corrientes políticas relevantes, que se producen dentro del electorado mismo. La introducción del principio de proporcionalidad, dentro de los sistemas electorales, se produjo para la elección de la Cámara Alta de Dinamarca en 1855, y en Bélgica, por medio de la Ley Electoral del 30 de Noviembre de 1899, inspirada en el proyecto de Víctor D’Hondt, profesor de Derecho Civil de la Universidad de Gante”.

“Entre las variantes más conocidas de la representación proporcional están las del “voto único transferible”, ideada por *Carl Andrae* y Thomas Hare, la del “voto transferible por acumulación”, la del “resto más elevado”, la de la “media más elevada”, el sistema de *Hondt*,

el sistema de *Saint-Lague* y el sistema de *Hagenbach-Bischof*".

"Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.<sup>131</sup>

De información asentada por el autor, entendemos que la representación puede derivarse de diversos mecanismo, modelos, formulas o principios mediante los cuales la ciudadanía elige a su representantes. Estos sistemas o modelos atienden básicamente a dos principios, uno denominado de mayoría relativa y otro denominado de representación proporcional. Asimismo, queda claro que el modelo o principio de mayoría relativa puede presentar también modalidad como pueden ser el de elección en distritos uninominales o plurinominales, y que existes normativas electorales para que se declaren representantes a aquellos candidatos que obtienen o bien mayoría relativa, o bien mayoría absoluta.

Es decir que, como lo cita el autor, un sistema electoral, puede contener varios modelos, formulas, o principios de representación. Tales modelos pueden ser el de mayoría relativa o simple, que puede presentar dos vías: la uninominal y la plurinominal, y el mismo puede darse en una vuelta o dos vueltas; el modelo o

---

131 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., *op. cit.*, pp. 1121-1123.

principio de representación proporcional, atiende también la elección plurinominal por listas, así como la asignación de espacios o curules en virtud de un determinado cociente aritmético electoral, mediante el cual se asignan representantes en tantas veces como el resultado electoral, contenga el determinado cociente electoral.

El autor anterior nos precisa que también en el principio de representación proporcional, existen variables, como son: el Voto único transferible, el voto transferible por acumulación, la del resto más elevado o resto mayor.

Siguiendo los conceptos que se han vertido antes, con respecto a lo que constituye el deber ser de los modelos de representación, abordamos las ideas de Enrique Figueroa Alfonso, que nos refiere que:

“La representación adecuada debe ser diversificada, señalándonos que el objetivo primordial del modelo de representación “obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar de manera más efectiva el derecho de participación política de la minoría y para evitar los efectos de la distorsión de la voluntad popular”.<sup>132</sup>

Estamos de acuerdo en que un sistema electoral democrático debe de contener los modelos electorales mediante los cuales se haga posible integrar una

---

132 FIGUEROA ALFONSO, E., Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, p. 111.

representación que de apertura a la mayor cantidad posible de corrientes políticas, de manera que la representación se constituya de manera plural, tanto como plural se manifiesta la voluntad electoral a través del voto. Sin embargo, en nuestra opinión consideramos que precisamente tal pluralidad debe ser lo más fiel posible a la diversidad expresada en los comicios electorales, pues de otra manera existirá siempre un viso de inautenticidad en la representación, no obstante pueda ser legítima, pues tal circunstancia deriva de los defectos que el, o los modelos electorales presenten para lograr una representación proporcional pura y auténtica.

### **3.2.1 Sistemas o modelos de mayoría relativa o simple y de representación proporcional.**

Leonardo Valdez, con respecto al modelo de mayoría relativa o también identificada como de mayoría simple, destaca algunos de los inconvenientes que presenta para legitimar una auténtica democracia, y no ofrece la siguiente explicación:

“El sistema de mayoría simple, también conocido como el *First past the post (fptp) system*, es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Es predominante en los países de habla inglesa. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, las zonas o regiones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por

mayoría, en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Se conoce también como sistema de mayoría relativa y en inglés como *plurality system*”.

“Este sistema ha sido objetado con el argumento de que, en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto, puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y, en consecuencia, sea declarado ganador. Por tal motivo, el sistema de mayoría tiene una variante, que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los electores. Se conoce en inglés con el término de *majority* y supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50% más uno de los votos. Por lo regular, el sistema de mayoría absoluta está asociado con más de una vuelta de votación y con limitaciones para el número de opciones que se pueden presentar en la segunda vuelta”.

“No obstante, la objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con los efectos de sobre y subrepresentación que producen cuando se emplean para la elección de órganos legislativos. Con ese tipo de sistema, un

partido con mayoría, relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobre-representado, dejando a sus adversarios sub-representados”.

“Los sistemas de mayoría, en cambio, despliegan sus cualidades (y de hecho son dominantes) cuando se trata de elegir órganos personales, como los poderes ejecutivos. En la elección de presidentes y/o gobernadores el sistema de mayoría muestra sus ventajas de sencillez y certeza en la designación del ganador. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores”.<sup>133</sup>

Manuel Barquín Álvarez nos dice:

“Como apunta el licenciado Francisco J. de Andrea Sánchez: “... el fin del sistema mayoritario consiste en reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso que puedan representar –en el conjunto del electorado- las tendencias o grupos minoritarios. De esta manera, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara

---

133 VALDÉS ZURITA, L., Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, México 2007, p. 11.

y bien establecida mayoría que promoverá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política. El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo con el número de votos logrados por cada uno de los candidatos a partidos. “De esta manera se busca que cualquier corriente política de importancia esté representada, conformándose así un sistema político plural”.<sup>134</sup>

José Eduardo Andrade Sánchez, aporta datos sobre la temporalidad del sistema de mayoría y nos destaca las dificultades del mismo en la forma siguiente:

“El sistema mayoritario es históricamente el primero y se basa en que el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos es quien ocupa el puesto en disputa. Una de las deficiencias de este sistema es que los votos emitidos en favor de los candidatos derrotados no tienen representación alguna. Podríamos decir que se aplica el principio de “todo para el vencedor”, esto es, que el que gana, aunque sea por un margen pequeño, asume la representación de todos los

---

134 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., op. cit., p. 14.

electores, tanto de los que votaron por él, como de aquéllos que lo hicieron por sus adversarios”.

“El escrutinio mayoritario presenta varias modalidades, según se exija, para lograr el triunfo, la obtención de una mayoría absoluta o de una mayoría simple o relativa. Los sistemas de mayoría absoluta imponen el candidato ganador la necesidad de obtener más de la mitad de los votos”.

“Referente al tipo de mayoría requerida para ser electo presidente de la República, cuando hay sólo dos candidatos el sistema de mayoría absoluta no presenta ningún problema, pues necesariamente uno de ellos obtendrá más de la mitad de los votos, pero si los contendientes fueran tres o más, podría suceder que ninguno de ellos obtuviera la mayoría absoluta”.

“El sistema de mayoría relativa es más sencillo de aplicar pues consiste en que el candidato ganador será el que obtenga más votos en relación con los candidatos contrarios, considerado cada uno de manera separada, aunque no haya conseguido más de la mitad del total de la votación”.<sup>135</sup>

---

135 ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., *op. cit.*, p. 100.

Dieter Nohlen, de manera sucinta describe tanto el sistema de mayoría como de representación proporcional, en la siguiente forma:

“Tradicionalmente, la representación por mayoría y la representación proporcional han sido definidas de la siguiente manera: se habla de representación por mayoría cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos. La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”.

“Ambas definiciones en sí mismas son absolutamente correctas, pero no se corresponden. Por una parte, se refieren a la regla o principio decisorio y, por otra parte, al resultado electoral, o sea al modelo de representación”.<sup>136</sup>

El mismo autor Nohlen, señala que ambos modelos de representación, se plantean objetivos específicos, describiéndolos de la manera siguiente:

“La representación por mayoría, así como la representación proporcional, están pensadas para alcanzar determinados objetivos políticos y las dos se sitúan en los extremos opuestos de un continuo bipolar, separado uno de otro por un cero en el medio. En primer lugar, examinado la

---

136 NOHLEN, D., Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 87-88.

historia de las ideas políticas, debemos recordar que los principios de representación son mucho más antiguos que los sistemas electorales. Esto es especialmente cierto en el caso del principio de representación proporcional que se elaboró principalmente sobre la base de dos ideas, la de la concepción de Mirabeau de la representación como un “espejo de la nación” y la de la “mejor” opción, un proceso electoral preferencial y graduado. Estas ideas de representación fueron elaboradas por los racionalistas franceses del siglo XVIII y, en consecuencia, estaban bien establecidas mucho antes de que se inventaran sistemas viables de representación proporcional. En segundo lugar, si tratamos de encontrar los requisitos para la aplicación de la representación proporcional, es necesario considerar las condiciones sociopolíticas que precedieron a su aplicación histórica. La demanda de representación proporcional surgió en el contexto de cambios sociales profundamente enraizados a finales del siglo XIX y se mantuvo en conexión con el ascenso de los partidos obreros; su aplicación tuvo lugar conjuntamente con la democratización del derecho de sufragio y la introducción del sufragio universal”.<sup>137</sup>

---

137 *Ibidem*, pp. 91 – 92.

Nohlen, nos refiere a los criterios que definen los sistemas de representación de mayoría y de representación, y nos pone de manifiesto que se vinculan de manera que el primero determina cuantitativamente al segundo:

“Los sistemas de mayoría de pluralidad y de representación proporcional se pueden definir según dos criterios: el principio de representación y la fórmula de decisión, esto es, la fórmula que se utiliza para convertir los votos en escaños. Consideramos en primer lugar los dos tipos de fórmulas de decisión: bajo la fórmula decisoria de la mayoría, el hecho de ganar o no un escaño en el parlamento depende de que un candidato o un partido gane la mayoría absoluta o relativa de los votos. Las leyes electorales dicen lo siguiente: será elegido el candidato o partido que obtenga la mayoría absoluta o relativa de los votos emitidos en una circunscripción electoral”.

En el caso de la fórmula de representación proporcional, el hecho de ganar o no un escaño generalmente depende de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos. Los candidatos o partidos que hayan sido capaces de conseguir la cantidad / proporción necesaria de votos (cociente), serán elegidos. La fórmula de decisión (que se utiliza en el proceso

para convertir votos en escaños) determina el ganador y el perdedor en una elección”.

“Contrariamente al principio de representación, que se refiere a los resultados nacionales, la fórmula decisoria se refiere a la situación en las circunscripciones electorales: según la fórmula de mayoría absoluta, el candidato o partido que haya obtenido más votos que todos los otros candidatos o partidos juntos ganará el escaño. De acuerdo con la fórmula de la mayoría relativa, el candidato o partido que haya obtenido más votos que el segundo competidor, obtendrá el escaño. Según la fórmula de representación proporcional, la cantidad de escaños obtenidos por un partido será igual a la proporción de votos que haya conseguido”.<sup>138</sup>

Manuel Barquín Álvarez, formula una explicación relativa a las bondades e inconveniencia del sistema de mayoría relativa o simple y aborda los fines de la representación proporcional, refiriéndose en su último párrafo al caso mexicano, al decir que:

“La elección conforme al principio de mayoría es la forma de participación política más fuertemente vinculada a la historia del desarrollo de los sistemas políticos y electorales democráticos. El ideal igualitario y el abandono

---

138 *Ibidem*, p. 93.

de la unanimitas medieval condujo a la aceptación de la decisión de la mayoría por parte de la minoría, como la disciplina necesaria para ofrecer un frente común hacia el exterior y lograr la unidad requerida para operar un gobierno funcional en el interior”.

“El reconocimiento de la igualdad y el derecho a la participación comenzó a expandirse, paulatinamente, después de la Revolución francesa, y con ello se extendió el principio de respeto a la voluntad de la mayoría. John Locke enunció la necesidad de la voluntad mayoritaria para hacer posible la transformación de una multitud en una comunidad. El propio autor insistió en atemperar el poder de la mayoría, a través de la tolerancia y el reconocimiento de la minoría, respetando sus opiniones, intereses y asociaciones”.

“El sistema de mayoría tiene las ventajas e inconvenientes que a continuación se relacionan”:

“Sencillez y claridad, es el sistema más accesible para captar por el electorado, por ello, permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector. Permite una mayor identidad y comunicación entre el representante y el representado, especialmente en el escrutinio uninominal y en circunscripciones pequeñas.

Impide que la elección sea determinada en gran medida por los dirigentes de los partidos, quienes deciden que candidatos aparecerán en las listas de las circunscripciones plurinominales”.

“Tiende a definir e integrar una mayoría, lo que implica que haya una mayor eficacia en la manifestación de una voluntad política unificada y efectiva. Impide la representación adecuada de todas las corrientes relevantes que se manifiestan en una nación, por lo que limita la canalización de la acción de fuerzas políticas relevantes a través de instancias institucionales. Permite que haya una mayor estabilidad en el gobierno, ya que disminuye la posibilidad de que la mayoría se vea amenazada por minorías obstructoras o por coaliciones inestables, que pueden conducir a una parálisis política”.

“Por su parte, el sistema de representación proporcional tiene las ventajas e inconvenientes que se relacionan a continuación”:

“El número de mandatos o escaños es proporcional al número de sufragios emitidos en favor de cada partido o coalición de partidos”.

Las corrientes ideológicas pueden ser expresadas por vías institucionales, mediante la participación de los representantes que elijan en los órganos de representación popular.

“Es una contienda de ideas y no de hombres”.

“Favorece el que se manifieste una voluntad y consenso nacional, menos circunscrito a la influencia de los intereses locales; pero también se ha observado que la participación de los órganos directivos de los partidos en la integración de las listas de candidatos les da un poder de decisión tal, que algunos autores consideran que son los directivos de los partidos los que deciden las elecciones”.

“Además de lo anterior, se favorece la fragmentación de la voluntad política y de la opinión pública, por ello, dificulta la gestión de un gobierno eficaz y estable (gobernabilidad), especialmente cuando se integra una mayoría precaria o una mayoría formada de minorías sin cohesión; aunque, por último, también se favorece la expresión de todas las opiniones sin matices, con lo cual se puede acentuar el carácter conflictual de la sociedad”.

“La diferencia entre los sistemas de mayoría y representación proporcional es más sutil de lo que aquí se

ha expuesto. Asimismo, las distintas clasificaciones, referidas a los sistemas de representación en los órganos de elección popular es considerablemente más compleja, por ejemplo, dentro de los sistemas mixtos, el sistema alemán ha sido considerado como el más equilibrado, a diferencia del de Japón, que se considera de dominante mayoritario, y el de Italia que era de dominante proporcional, pero que fue objeto de una reforma en el año de 1993 por considerarse disfuncional, reintroduciéndose el principio mayoritario para lograr un nuevo punto de equilibrio y así evitar la inestabilidad de los gobiernos y la irresponsabilidad del Parlamento, que caracterizaron negativamente la vida política italiana”.

“El camino iniciado en 1977 y ampliado en 1986, con la introducción de un sistema electoral mixto, ha venido a dar una enorme actividad y pluralidad al intercambio de ideas dentro de la Cámara Baja, experiencia que ahora se ve ampliada con la reforma a la integración del Senado de Septiembre de 1993, en la que se busca enriquecer el debate y la expresión de opiniones de diversas corrientes en dicha cámara, por medio de la introducción de los senadores de “primera minoría”.<sup>139</sup>

---

139 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., pp. 1125-1127.

Javier Patino Camarena, respecto del sistema de mayoría simple y sus modalidades uninominal y plurinominal o de lista, así como respecto a la elección directa y la indirecta, nos expone.

“El sistema mayoritario se estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación electoral (que por lo general es llamada distrito) el mayor número de votos. Este sistema puede revestir dos variantes fundamentales, sistema mayoritario uninominal y sistema mayoritario de lista. En el uninominal el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos. En este sistema la personalidad política de los candidatos juega un papel más importante que la plataforma política de los partidos que los postulan”.

“En el sistema mayoritario de lista, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada una de las agrupaciones políticas que participan en el proceso electoral. En este sistema la plataforma política del partido juega un

papel más importante que la personalidad de los candidatos que figuran en las listas”.

“Si se atiende a la manera como se desarrolla el sistema mayoritario, se puede hablar de elecciones a uno o dos turnos. En las elecciones a un turno se confiere el cargo al candidato que obtiene el mayor número de votos, con independencia de si obtuvo la mayoría absoluta de los sufragios. En las elecciones a dos turnos, los candidatos para ser electos en el primer turno deben obtener mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos emitidos; en el caso contrario, se deberá celebrar un segundo turno en el que, por lo general, solo pueden participar los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno, disponiéndose que en el segundo turno se le conferirá el cargo al candidato que obtenga mayor número de sufragios, pudiendo ser electo por simple mayoría o mayoría relativa. Ejemplo típico de esta modalidad es Francia, país en el cual a partir de 1962 el presidente de la República es electo a través del sufragio mayoritario directo a dos turnos, requiriéndose mayoría absoluta en el primer turno y simple mayoría en el segundo”.

“El sistema electoral mayoritario puede ser de elección indirecta o directa. La elección directa implica un

procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario y por lo mismo los ciudadanos son los electores de sus representantes”.

“En cambio, la elección indirecta implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes. Al decir de Cotteret y Emeri, las elecciones indirectas tienen por objeto atenuar los movimientos de opinión de los electores. En los Estados Unidos de América la elección del presidente se realiza en forma indirecta a través de la intervención de los colegios electorales, lo que da como resultado que los ciudadanos elijan electores para que éstos a su vez elijan al presidente de la República; otro ejemplo de elección indirecta se da en Francia, país en el cual la elección de los miembros del Senado se realiza a través de un colegio electoral del que forman parte los diputados así como los consejeros regionales, los consejeros generales y los delegados municipales; como se puede apreciar en los dos casos descritos, los llamados colegios electorales difieren en su

naturaleza de la que tenían en México los organismos del mismo nombre”.<sup>140</sup>

### **3.2.1.1 Representación de mayoría en una o dos vueltas.**

José Eduardo Andrade Sánchez, nos explica el modelo de representación de mayoría a una o dos vueltas de la siguiente forma:

“Distinguimos entre el sistema mayoritario a una vuelta y el sistema mayoritario a dos vueltas. El sistema mayoritario a una vuelta consiste en una sola votación en que se aplica el sistema de mayoría relativa”.

“El sistema mayoritario a dos vueltas, se caracteriza por exigir la mayoría absoluta a los candidatos que pretenden obtener el triunfo. Este es el sistema que se aplica en Francia, de modo tal que para la elección de la Asamblea Legislativa resultan electos en la primera vuelta sólo los candidatos que obtengan la mayoría absoluta en sus respectivos distritos y se procede a efectuar una segunda votación conocida como segunda vuelta, en aquellos distritos en que nadie ha resultado electo. En esta segunda vuelta basta obtener la mayoría relativa”.

---

140 PATIÑO CAMARENA, J., *op. cit.*, pp. 249-251.

“En la elección de presidente se procede de manera semejante, con la variante de que si en la primera vuelta ningún candidato logra la mayoría absoluta, en la segunda sólo pueden participar los dos candidatos que obtuvieron las votaciones más altas, de esta manera en la segunda vuelta necesariamente uno de ellos obtendrá la mayoría absoluta”.<sup>141</sup>

De las anteriores explicaciones se puede concluir con respecto al sistema de mayoría que este regularmente se ha dado en elecciones en las que se elige al titular del poder ejecutivo de la nación o de los Estados federados o provincias; que este sistema de mayoría puede darse en una o dos vueltas, o lo que desde nuestro punto de vista debería denominarse una o dos jornadas electorales, las cuales corresponden a la mayoría relativa o simple y la mayoría absoluta.

En nuestra opinión poco sentido cobra el que en algunos casos se vayan a segunda vuelta la elección para elegir miembros del parlamento cuando no se obtuvo la mayoría absoluta, si en la segunda vuelta tampoco se obtiene, y en consecuencia, se reconoce el triunfo a los ganadores por mayoría relativa que en la misma condición obtuvieron el triunfo en primera y segunda vuelta.

---

141 ANDRADE SANCHEZ, J. E., *op. cit.*, pp. 100 – 101.

### **3.2.1.2 Bondades y crítica al sistema de mayoría relativa o simple.**

Jaime Rivera Velázquez, nos expone algunas consideraciones que presenta consigo el Sistema o modelo de Mayoría relativa o llamado también sistema de mayoría relativa o simple:

“La principal característica de los sistemas de mayoría es que regularmente se aplican en circunscripciones o distritos uninominales, es decir, en las demarcaciones en que se divide un país para elegir a un solo representante popular. Cada elector emite un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta de votos”.

“Se suele considerar como virtudes de este sistema, entre otras, su capacidad de conformar una mayoría gobernante, que actúa frente a una oposición claramente identificada; además favorece el vínculo entre el candidato y el elector, y el mecanismo de elección resulta más fácil de comprender para éste. En contrapartida, se considera que, por un efecto aritmético de distribución de escaños, se genera una sobrerrepresentación de los partidos grandes, junto a una subrepresentación de las minorías, por lo que los partidos pequeños enfrentan muchas dificultades para acceder al Congreso o parlamento. El sistema mayoritario

también fomenta la creación de partidos y liderazgos regionales, lo cual puede actuar en detrimento de la unidad y disciplina de los partidos nacionales”.

“Por otro lado, este sistema ha sido criticado con el argumento de que, en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto entre múltiples partidos, puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado obtenga la mayoría simple de los votos y sea declarado ganador. En teoría, un candidato podría ganar con dos votos si sus competidores sólo recibieran un voto. Igualmente, aun en un formato de competencia bipartidista, un partido con el 50% de los votos puede ganar la totalidad de los escaños, si su votación se halla distribuida uniformemente en todas las circunscripciones”.<sup>142</sup>

Dieter Nohlen, no advierte de las consecuencias políticas del empleo de la fórmula por mayoría:

“En términos políticos, la aplicación de la fórmula mayoritaria puede tener la consecuencia de que en aquellas circunscripciones electorales en las que un partido es absolutamente dominante, la oposición ya no ve sentido en

---

142 RIVERA VELÁZQUEZ, J., El Sistema Electoral Mixto y sus efectos en el Sistema de Partidos en México. Ponencia presentada ante el pleno del Congreso Nacional de la República de Honduras, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005, pp. 224-225.

concurrir a las elecciones. En los bastiones partidistas surge el peligro de apatía política y aumento del abstencionismo”.

“Por otra parte, los votos emitidos en favor de un candidato o partido con exceso sobre la mayoría requerida, no significan ganancia alguna. El “exceso” de votos, que caracteriza los “bastiones” de los partidos, representa un derecho en cuanto al resultado electoral a nivel nacional, lo cual puede traducirse en desventaja para los partidos cuyos simpatizantes no están distribuidos equitativamente en el territorio nacional, sino concentrados en “bastiones”.

“La fórmula mayoritaria tiene la ventaja de colocar al votante en una situación de decisión clara y de evidenciar la relación directa entre el voto y el resultado electoral”.<sup>143</sup>

Dieter, nos ilustra también acerca de las ventajas que ofrece el sistema de mayoría, en las siguientes consideraciones:

“Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado.

Impide la constitución de mayorías parlamentaria demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría

---

143 NOHLEN, D., *op. cit.*, p. 106.

real del electorado, al resultar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.

Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.

Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.

Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.

Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso impide el cambio democrático".<sup>144</sup>

Atendiendo al caso específico del sistema o modelo de mayoría relativa o simple, y de acuerdo con lo que han expresado diversos autores citados en el presente apartado, el modelo o sistema de mayoría relativa o de mayoría simple,

---

144 *Ibidem*, pp. 112-113.

consiste en otorgar la representación al individuo o candidato) que en contienda electoral haya obtenido un número mayor de votos con respecto a sus adversarios electorales, no obstante, que los adversarios electorales en su conjunto, para el caso de que sean más de dos, hubieren obtenido una suma de votos mayor al candidato ganador. Este modelo de representación permite la sobrerrepresentación y la subrepresentación cuando en un Congreso, asamblea o parlamento, es integrado de manera exclusiva con representantes electos por mayoría relativa o simple, y en contienda electoral se hayan presentado una oferta diversificada, pues resulta muy probable que los candidatos perdedores, puedan sumar en conjunto, un número de votos muy superior a los que obtuvo el candidato ganador, y en consecuencia, la representación en el órgano correspondiente, no corresponde a la voluntad de la mayoría, sino de la minoría. Al respecto desde nuestro punto de vista la mayoría relativa genera una gobernabilidad en contra de la minoría total absoluta.

Puede darse también el caso de que este sistema de mayoría relativa o simple, genere incongruencia representativa, cuando habiendo dos fuerzas electorales que contienden y los resultados son bastante cerrados, resulta obvio que la representación recaerá en quienes captaron la mayoría de votos, sin embargo, la minoría que es cercana a la mitad quedaría sin representación alguna, dejando a la parte ganadora con una sobrerrepresentación, lo cual resulta en una legitimidad democrática muy cuestionada hacia la representación ganadora en el ejercicio de sus funciones constitucional y legales.

### 3.2.1.3 Representación plurinominal.

Jorge Cajica Calderón en relación con el modo de elegir representantes, conocida como de listas o representación plurinominal, y refiriéndose de manera particular al caso mexicano, nos explica:

“La principal finalidad de los diputados plurinominales al ser creada fue conseguir la representación de ciertos sectores específicos minoritarios del pueblo mexicano. Los diputados plurinominales al ser elegidos por los mismos partidos políticos se encuentran obligados a satisfacer los intereses del partido, siendo ellos quienes le otorgaron el puesto dentro del congreso de la unión. La creación de los diputados plurinominales, fue una estrategia política para repartir puestos por el partido mayoritario de la época. Los legisladores plurinominales al ser elegidos por representación proporcional, han logrado solucionar la necesidad que tienen los sectores desprotegidos mínimos de la población mexicana, por el gobierno. Existe un grado de desigualdad entre las relaciones Diputado Plurinominal-Pueblo, ya que el método de representación proporcional no lleva a cabo un método electivo por voto y por lo tanto no hay contacto directo con el pueblo”.<sup>145</sup>

---

145 CAJICA CALDERÓN, J., *op. cit.*, p. 17.

José Eduardo Andrade Sánchez por su parte en relación con el sistema o modelo mayoritario de aplicación por listas o *Panachge*, realizando también una referencia al caso de la elección de planillas de los ayuntamientos mexicanos, no explica su apreciación de la siguiente manera:

“El sistema mayoritario presenta otras variantes según se vote por candidatos uninominales o por lista. Cuando hay varios puestos por ser ocupados, el escrutinio mayoritario por lista puede realizarse de distintas maneras, bien emitiendo los votos por cada lista completa de candidatos, bien permitiendo que el elector vote separadamente por cada uno de los integrantes de las listas”

“En el primer caso, la lista que obtiene la mayoría gana todos los lugares. Este sistema se ha empleado, por ejemplo, en México para la elección de los miembros de los ayuntamientos, en los que se presentan las candidaturas por planillas; sin embargo, el método se matiza por el ingreso al Ayuntamiento de regidores de representación proporcional. El mecanismo resulta fácil de entender para los estudiantes porque es el que se suele aplicar en la elección de directivas de sociedades de alumnos”.

“En algunos sistemas electorales se permite que cada elector, a partir de las listas presentadas por los partidos,

confeccione la suya propia mezclando los nombres de diversas listas. Esta práctica en Francia se conoce como *panachage* y exige un elaborado conocimiento político por parte del votante”.<sup>146</sup>

Efectivamente como lo expresan lo autores que traemos a cita en el presente apartado y tomando como ejemplo la experiencia de los procesos electorales que han ocurrido en México, la representación plurinominal, tiene el inconveniente de que las circunscripciones mediante las cuales se postulan candidatos plurinominales son demasiado extensas y al electorado le es materialmente imposible conocer a la totalidad de los candidatos contenidos en las listas que postulan cada uno de los partidos políticos. Hay que agregar a ello que la decisión de la integración de las listas para la postulación de candidatos son integradas por los partidos políticos, en no pocas ocasiones atendiendo a intereses o compromisos ajenos a los intereses sociales, económicos, culturales e incluso políticos de los electores, y pareciera exagerado pero en algunos casos incluso, ajenos a los intereses nacionales o a de las instituciones nacionales, lo cual deriva en una marcada ausencia de identidad de los candidatos, y en su caso representantes, con aquellos que le confirieron el mandato a través del voto, y desde luego con los fines sociales contemplados en el proyecto constitucional del Estado.

---

146 ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., *op. cit.*, p. 101.

#### **3.2.1.4 Listas, abiertas, cerradas y libres.**

Huber Olea, en relación a las diversas formas en que se operan las listas para ser votadas en los sistemas electorales, nos refiere lo siguiente:

“En los sistemas electorales de representación proporcional se da el voto por listas, sin embargo la variación de la lista introduce elementos interesantes y variantes sobre el comportamiento del elector en cada caso.

En los sistemas de listas cerradas, los partidos políticos proponen la lista de los candidatos y el elector emite su voto por el partido de su preferencia, tal y como sucede en nuestro país. Este tipo de sistemas provoca precisamente que el voto se emita a favor de los partidos y no a favor de los candidatos, sin embargo, al darse el voto de esta manera se abre la posibilidad de que los partidos políticos puedan incluir como candidatos a miembros de grupos minoritarios que a través de la lista puedan obtener un escaño que en otras condiciones sería prácticamente imposible. No obstante esta ventaja, la contraparte de este sistema implica que al votarse por partidos, los ciudadanos no tienen la posibilidad de influir en el proceso de conformación de la lista, quedando a merced de la voluntad del partido, provocando cierto sesgo en la decisión electoral.

Por otra parte las listas abiertas implican no solamente la preferencia sobre el partido, sino la posibilidad de cada ciudadano exprese su voluntad sobre un determinado candidato. A pesar de que la decisión del elector en este sentido es mucho más libre o puede darse con mayor profundidad en el análisis, el problema que se introduce en este tipo de sistema es que la contienda electoral que se da entre partidos políticos se traslada, incluso, a los candidatos del mismo partido y otros de los demás contendientes, lo cual puede provocar fracturas y fragmentaciones al interior de los partidos políticos.

Finalmente, por lo que toca a las listas libres abren la posibilidad al elector de votar no solamente tantas veces como número de escaños haya que elegir, sino que puede, además, emitir su voto por determinados candidatos de un partido y otros de los demás contendientes, lo cual se conoce como panachage. Adicionalmente puede en caso de no otorgar un solo voto a varios candidatos sino más de uno a un solo candidato, manifestándose con ello lo que se conoce como voto acumulativo o acumulación. Este sistema de listas libres es una variante de las listas abiertas mucha más

flexible, que se utiliza en pocos países, particularmente en Suiza y Luxemburgo”.<sup>147</sup>

### **3.2.1.5 Votación alternativa o preferencial.**

José Eduardo Andrade Sánchez, se refiere a un nuevo modelo de mayoría simple denominado de elección alternativa o preferencial, el cual a nuestro modo ver evitaría la segunda vuelta y con ello gastos operativos innecesarios:

“Una modalidad del sistema mayoritario que permite combinar en una sola votación los efectos del sistema a dos vueltas es el llamado voto alternativo o preferencial, que se ha utilizado en Australia y Canadá. Después de la elección de 2010 en Gran Bretaña se ha iniciado el examen de este método para disminuir la sobrerrepresentación resultante del sistema mayoritario simple”.

“El voto alternativo consiste en que el elector manifieste en orden sucesivo sus preferencias, es decir, que emita un voto por un candidato, pero señale cuál sería su segunda o tercera opción, de modo que si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, se agreguen a cada uno las

---

147 HUBER OLEA Y CONTRO, J. J., El Proceso Electoral, Editorial Porrúa, 1ra Edición, México 2006, pp. 146 – 147.

segundas o terceras preferencias de los votantes hasta que cualquiera de ellos logre dicha mayoría absoluta”.<sup>148</sup>

Como se deduce de lo vertido por este autor, la votación alternativa o preferencial, podría resolver muchos problemas de representación aplicada al sistema de elección por listas, ya que no obstante el partido político presente sus lista y en ella el mismo partido determine el orden de la misma, sería el electorado, quien con el sufragio daría el ordena elegir es decir podría darse el caso de que el ultimo de la lista propuesta por un partido político para la elección plurinominal, fuese el primer diputado ganador por ese principio, pues el voto preferencial del electorado, lo pondría en esa jerarquía.

### **3.2.1.6 Representación proporcional. Naturaleza, bondades y crítica.**

De una manera general, como ya ha quedado establecido según amplios datos vertidos con anterioridad, podemos distinguir entre dos tipos de sistemas electorales; el primero de ellos, basado en los sistemas de mayoría relativa y los segundos en cuanto a la representación proporcional.

El significado de “representación proporcional”, que nos presenta la real Academia de la Lengua Española, apunta “al procedimiento electoral que

---

148 ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., op. cit., p. 102.

establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de representantes elegidos”.<sup>149</sup>

Dentro de este orden de ideas, es necesario analizar el hecho de que será cada sistema electoral, el que fije las reglas para llevar a cabo la asignación de la representación proporcional; para esto, es menester analizar las diversas concepciones de sistema electoral; la relación de la que hacemos mención la ejemplifica Giovanni Sartori, al mencionar que: “...es por medio de los sistemas electorales como se determina el modo en que los votos se transforman en curules”.<sup>150</sup>

Miguel Carbonell, al respecto de la representación proporcional, la define de la siguiente forma: “La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor”.<sup>151</sup>

Javier Patiño Camarena, por su parte nos ofrece una amplia explicación en relación al sistema de representación proporcional, en los siguientes términos:

“En relación con este sistema cabe señalar, en primer término, que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados como son las cámaras legislativas. Este

---

149 Real Academia de la Lengua Española, Diccionario de la lengua española, Real Academia de la Lengua Española, 21ª edición, España 1992, p. 1259.

150 SARTORI, G., La ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p. 15.

151 CARBONELL, M., Comentario al Artículo 56 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 19ª edición, México 2006, Tomo III, p. 19.

sistema tiene como objeto fundamental el atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; como resultado de ello las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellas”.

“La aplicación de este sistema se desarrolla por lo general en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos hayan obtenido según un cociente electoral previamente establecido que puede fijarse de múltiples maneras, pero que, con propósitos didácticos, se pueden reducir a las siguientes”:

“1) Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los escaños se deben distribuir dividiendo el número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles”;

“2) Se determina de manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular”.

“3) Se combinan las dos fórmulas anteriores”.

“Por lo general la primera repartición arroja “saldos”, es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan el cociente originalmente requerido por la ley para obtener un cargo de representación proporcional, por lo que para su aprovechamiento se han ideado diversos métodos, los que de manera general responden a los siguientes modelos”:

“Totalizar los saldos obtenidos por cada agrupación política a nivel nacional, es decir, sumar los votos obtenidos y no utilizados por cada partido en todas las circunscripciones y en función de las sumas resultantes distribuir las curules que aún existen entre los partidos que alcancen o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules a repartir”.

“Atribuir las curules disponibles de la misma forma que en el caso anterior pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones”.

“El sistema de la representación proporcional experimentó un notable desarrollo en Europa en el periodo comprendido entre el término de la Segunda Guerra Mundial

y el fin de la llamada Guerra Fría. De entre los modelos de representación proporcional más conocidos figuran los del danés Andrae, el del belga Víctor d'Hont, y el del suizo Hagenbach Bischof".

"Dieter Nohlen considera que existen diversos sistemas de representación proporcional que son notablemente diferentes entre sí, de acuerdo con dos variables: el efecto que ejercer el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar, y el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños".<sup>152</sup> NOHLEN, D. (1993, 15)

"Primer Tipo: representación proporcional pura. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para que estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas".

---

152 PATIÑO CAMARENA, J., op. cit., pp. 251-252.

“Segundo Tipo: representación proporcional impura. Por medio de barreras indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuerte sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes”.

“Tercer Tipo: representación proporcional con barrera legal. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta”.

“Diversos estudios elaborados sobre la materia convienen en considerar que en el sistema de representación proporcional juega un papel más importante la plataforma política de los partidos contendientes que las cualidades de los candidatos que conforman la lista, de aquí que algunos autores hayan caracterizado a este sistema como un

“escrutinio de ideas”, en contraposición al “escrutinio de personas”, término con el cual se quiere identificar al sistema mayoritario”.

“Por otro lado, si se parte de la consideración de que los partidos políticos son la expresión de las clases sociales, se puede decir que la representación proporcional rompe con el monopolio del poder por parte de una clase social determinada y favorece que los partidos minoritarios participen en su ejercicio”.<sup>153</sup>

Leonardo Valdés al referirse al sistema o modelo de RP (representación proporcional) nos ofrece la siguiente explicación.

“El sistema de representación proporcional (conocido como RP) ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La RP intenta resolver los problemas de la sobre y la subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral”.

“El término RP es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente

---

153 *Ibidem*, p. 253.

se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo. No sucede así en virtud de que este sistema normalmente fija un límite mínimo de votación cuyo propósito es discriminar entre los partidos que tienen derecho a participar en el reparto proporcional y los que no lo tienen. Estos últimos, sistemáticamente, resultan subrepresentados”.

“Los críticos del sistema proporcional argumentan que si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una

especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de RP: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de RP rompen el vínculo entre representado y representante, que es asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones”.

“Actualmente España es el país más poblado de Europa que aplica el sistema electoral de RP. Esa nación se divide en 50 provincias que sirven como circunscripciones plurinominales para la elección de los 350 miembros del Congreso de los Diputados. El método de distribución de las curules en España se conoce como fórmula D'Hondt y es de uso muy extendido en los sistemas de r. p. Es un procedimiento que funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los diversos partidos, con el objeto de conformar una tabla distribuidora. Una vez construida esa tabla, las curules se asignan a los

números más elevados, con lo que se determina cuántas curules le corresponden a cada partido”.<sup>154</sup>

Jaime Rivera Velázquez, explica la justificación y la crítica que se hace al sistema o modelo de representación proporcional de la siguiente forma:

“La lógica de los sistemas de representación proporcional está animada, básicamente, por el principio de equidad, es decir, por “la búsqueda consciente de reducir la disparidad entre la proporción del voto popular que recibe un partido y la proporción de sus escaños en el Parlamento” (Reynolds y Reilly, p. 17). De esta manera, la representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignándole a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Este sistema se aplica generalmente en circunscripciones plurinominales en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque”.

“Un factor muy importante del sistema de representación proporcional es el tamaño del distrito o circunscripción. De hecho, el grado efectivo de

---

154 VALDÉS ZURITA, L., *op. cit.*, pp. 12-14.

proporcionalidad bajo cualquier sistema proporcional se determina principalmente por el número de representantes que se eligen en cada distrito. Está comprobado que los sistemas que logran los más altos niveles de proporcionalidad usan circunscripciones muy grandes, porque pueden asegurar que aun los partidos muy pequeños estarán representados en el Congreso (Reynolds y Reilly, p. 100)".

“Al permitir el acceso de un mayor número de partidos al órgano legislativo, se genera una mayor pluralidad política, que tiende a reflejar a los diversos grupos e intereses sociales. Sin embargo, el sistema dificulta la formación de una mayoría estable, y genera una oposición dispersa, con la que es más difícil negociar y gobernar. Son varios los países en los que la inestabilidad de los gobiernos es atribuible a la fragmentación partidaria y a la representación proporcional. Por otra parte, la fragmentación extrema en el sistema de partidos puede obstaculizar la alternancia en el poder, en la medida en que ninguno de los partidos de oposición alcance la fuerza suficiente para retar al partido mayoritario”.

“Otro defecto que suele atribuirse a este sistema de elección es que los ciudadanos pierden identificación con sus representantes, ya que asocian su voto con un partido, más

que con los candidatos. Cabe agregar que en algunos sistemas proporcionales existen modalidades para que el elector pueda expresar sus preferencias dentro de las listas de los partidos políticos, mediante listas abiertas o no bloqueadas, y el voto transferible”.<sup>155</sup>

Javier Patiño Camarena, se refiere a la igualdad en la representación que ejercen los diputados electos indistintamente por diferentes principios de representación, de los términos siguientes:

“Cabe precisar que los diputados federales de mayoría y los de representación proporcional aun cuando hayan sido electos por los habitantes de una determinada demarcación territorial (distrito o circunscripción) una vez calificadas las respectivas elecciones, tienen el mismo rango y naturaleza, es decir, todos ellos son representantes de la nación entera y no sólo de los distritos electorales o de las circunscripciones plurinominales en las que fueron electos”.<sup>156</sup>

Héctor Solorio Almazán en relación al tema, comenta que:

“La Corte ha sostenido que el principio de representación proporcional tiene como objetivo garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, incorporando a candidatos de los partidos minoritarios e

---

155 RIVERA VELÁZQUEZ, J., *op. cit.*, p. 225-226.

156 PATIÑO CAMARENA, J., *op. cit.*, p. 180.

impidiendo que los partidos mayoritarios o dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. El valor ínsito en dicho principio es el pluralismo político”.<sup>157</sup>

Dieter Nohlen, nos describe tres variables del modelo de representación proporcional, a las que denomina: Pura, imperfecta, y por su explicación a la tercera podría llamarse limitada. Tales variables las describe de la siguiente manera:

“Distinguimos tres subtipos de sistemas electorales de representación proporcional:

1) Sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad lo más exacta posible (“representación proporcional pura”) sin barreras naturales o artificiales (tamaños de las circunscripciones electorales o barrera legal);

2) Sistemas proporcional que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios, por lo general, mediante una barrera natural (circunscripciones electorales pequeñas), y que provocan resultados electorales desproporcionales de manera que, entre los partidos que logran escaños parlamentarios, se ven favorecidos los partidos grandes en

---

157 SOLORIO ALMAZÁN, H., La representación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2008, p. 320.

perjuicio de los pequeños (representación proporcional imperfecta);

3) Sistemas proporcionales que dificultan lograr escaños parlamentarios, por lo general, mediante barrera legal o un límite de escaños; sin embargo, luego de eliminar la multiplicidad de partidos, los escaños se distribuyen proporcionalmente entre los partidos que quedan”.<sup>158</sup>

Gabriel Negretto, citando a José Córdoba, nos ofrece una detallada explicación acerca de las opiniones que se pronuncian por la desaparición del sistema de representación proporcional, y aunque tales opiniones han sido vertidas para el sistema electoral mexicano, pudieren ser también válidos los argumentos para los sistemas electorales de otras naciones:

“El primer argumento importante que utiliza José Córdoba a favor de pasar a un sistema electoral fundado en la mayoría relativa, es que la teoría de la elección social ha demostrado que ningún método de agregación de preferencias puede satisfacer ciertas condiciones razonables de equidad y al mismo tiempo lograr una elección colectiva lógicamente consistente. Esto es correcto. En efecto, el teorema de imposibilidad de *Arrow* generaliza la paradoja del voto de *Condorcet* y demuestra que ningún método electoral

---

158 NOHLEN, D., Sistemas Electorales y Partidos... *op. cit.*, p. 104.

se halla exento de manipulación. Partiendo de un mismo electorado se podría llegar a resultados significativamente distintos con sólo alterar detalles de la fórmula electoral o de las condiciones de competencia”.

“Del teorema de Arrow, sin embargo, no se deriva lógicamente que todos los sistemas electorales tengan la misma probabilidad de llegar a resultados electorales arbitrarios desde el punto de vista de la representación. El teorema de Arrow se inserta en una larga tradición de investigaciones sobre las cualidades de distintos métodos de elección. Y una de las conclusiones más sólidas de esta tradición, que va desde Condorcet hasta Steven Brams, pasando por Charles Dogdson, es que la fórmula de mayoría relativa es el método de elección más insatisfactorio desde el punto de vista democrático, excepto en la muy excepcional circunstancia de que se aplique a una competencia entre dos y nada más que dos alternativas”.

“Cuando tres o más candidatos compiten por un único puesto de elección, la fórmula de mayoría relativa hace posible que triunfe un candidato apoyado por una minoría de votantes, que la diferencia entre el ganador y el segundo candidato más votado sea extremadamente estrecha, y que el candidato “ganador” sea el menos preferido por una amplia

mayoría del electorado. Más aún, cuando un parlamento se elige enteramente en distritos uninominales, la mayoría relativa permite un resultado que ningún método de democrático de elección debería permitir: que un partido obtenga más asientos que otro partido en el parlamento a pesar de contar con menos votos a nivel nacional.”

“La pregunta es entonces con qué frecuencia, en el mundo real, la fórmula de mayoría relativa se utiliza para elegir candidatos en contextos de competencia entre más de dos partidos. Con la excepción de los Estados Unidos, ninguno de los países que eligen parlamentos por mayoría relativa en distritos uninominales tiene exactamente dos partidos. Esto ocurre porque la anticipación de una posible derrota no siempre incentiva a los terceros partidos a aliarse a alguno de los partidos principales ni a los votantes que apoyan a estos terceros partidos a votar estratégicamente por alguno de los dos más grandes. Por esta razón, entre los países que utilizan la fórmula de mayoría relativa para elegir legisladores existen muchos ejemplos históricos de resultados electorales que contradicen cualquier criterio mínimo de representación democrática”.

“La representación proporcional admite muchas variantes, no todas igualmente deseables para un régimen

democrático. Pero en todas sus formas tiene una ventaja muy clara respecto a la fórmula de mayoría relativa desde el punto de vista de la representación y es que se trata de un método diseñado para elegir múltiples ganadores. De esta manera, en una elección entre tres o más candidatos o listas de partidos, la representación proporcional permite dar influencia preponderante al partido más votado, sin por eso dejar sin representación o sub-representar arbitrariamente a aquellos partidos que obtengan un mínimo razonable de apoyo en el electorado. Esto implica una visión más realista del principio de mayoría en que se funda la legitimidad democrática. Dado que los electorados son por naturaleza complejos y plurales, resulta extremadamente problemático elegir una única alternativa ganadora que se pueda decir que auténticamente representa la “voluntad” popular. Por esta razón, cuando los electores no apoyan mayoritariamente a un partido, lo más lógico es dividir de alguna manera el resultado, generando ganadores relativos en vez de ganadores absolutos”.

“Otro de los argumentos teóricos que proporciona Córdoba a favor de convertir el sistema electoral en México en un sistema en que la fórmula de mayoría relativa determine la conformación del Congreso, es que la

representación proporcional otorga un poder desproporcionado a las minorías. Y para demostrarlo, recurre al índice de poder de Shapley y Shubik. Este índice de poder, sin embargo, no tiene nada que ver con si las minorías se hallan sub-representadas o sobre-representadas por el sistema electoral”

“El índice de Shapley y Shubik, al igual otros índices similares, como el de Banzhaf o el de Johnston, buscan determinar el poder de negociación relativo que puede tener un actor, como ser un partido en el Congreso, en la formación de coaliciones ganadoras. La medición se basa en determinar el número de veces que un partido es crítico para formar una coalición mayoritaria, comparado con el número de veces que otros partidos son también críticos en la formación de coaliciones mayoritarias. Un elemento común a estos índices es que muestran que el poder de negociación de un partido puede ser desproporcionado al número de asientos que tiene en el Congreso. Por ejemplo, aplicando estos índices se puede mostrar que el Partido Verde, con el 4 % de los asientos en diputados tiene hoy el mismo índice de poder que el PAN, con el 29% de las curules”.<sup>159</sup>

---

159 Revista Nexos, *Los discutibles argumentos para eliminar la representación proporcional en México*, 2010, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1342> (Consultado el 03 de Octubre del 2014).

### **3.3 Consideraciones sobre los sistemas electorales en el siglo XXI.**

Humberto Alcalá Nogueira, al respecto del tema se refiere en los siguientes términos:

“Los países en que se utilizan sistemas proporcionales, si se busca respetar el valor de resultado igual del voto de cada ciudadano, deben estructurarse las circunscripciones o distritos electorales de manera que los que tengan mayor población tengan mayor número de representantes en proporción a la población de los respectivos distritos. El hecho de que se establezca un número mínimo de representantes por distrito o circunscripción tenderá a sobre-representar a los sectores menos poblados, beneficiándolos de una cierta prima o cuota de sobrerrepresentación”.

Estos criterios muestran la importancia y las repercusiones que tiene para la justicia en la representación política de la ciudadanía el establecimiento de las circunscripciones electorales, como asimismo las distorsiones que pueden emanar del seccionamiento arbitrario de las ciudades y la necesidad de revisar, según sea el caso, las circunscripciones, en la medida que existan

modificaciones demográficas significativas. La delimitación de las circunscripciones juega un rol central en el sistema mayoritario uninominal, mientras que la amplitud de las circunscripciones es importante dentro del sistema proporcional.

Asimismo, se ha elaborado un conjunto de criterios o principios bastante consensuados en derecho electoral para la estructuración de los distritos o circunscripciones electorales, ello son los siguientes:

a) Las unidades territoriales deben estar estructuradas en base a las entidades político - administrativas del Estado con continuidad geográfica, respetando su integridad al máximo.

b) Se debe explicitar los principios de racionalidad y justicia que llevan a optar por dicha configuración de distritos o circunscripciones, evitando así la arbitrariedad.

c) La constitución de los distritos o circunscripciones deben tener la mayor homogeneidad posible

d) Si los distritos o circunscripciones tienen diferencias de población o electores no compatibles con la igualdad de valor de resultado del sufragio aceptable, deben establecerse una cantidad de cargos a elegir en los distritos

más poblados en proporción a su cantidad de población o de electores.

e) Tales criterios pueden atemperarse por razones de seguridad nacional racionalmente explicitadas.<sup>160</sup>

### **3.3.1 El Sistema D`Hondt.**

Como se ha referido en apartados anteriores, el sistema de representación proporcional, fue creado a finales del siglo XIX por el jurista y matemático Víctor D`Hondt (1841-1901), dicho sistema se usa para convertir de forma proporcional los votos en escaños, curules o bancas representativa. Ésta misma es la que rige en las elecciones de España, así como también en los países de: Argentina, Austria, Bulgaria, Chile, Croacia, Finlandia, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, Venezuela, Guatemala y en el Parlamento europeo.

El método D`Hondt forma parte de los procedimientos llamados “de divisor”. Mediante la división de los votos recibidos cada uno de los partidos políticos por una serie de divisores se obtienen cocientes (cifras). Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (por esto, a este tipo de cálculo se le llama también procedimiento de las cifras más altas). La serie de divisores del método D`Hondt es la de los números naturales: uno, dos, tres, etc.<sup>161</sup>

---

160 NOGUEIRA ALCALÁ, H., Consideraciones sobre los Sistemas Electorales a principios del siglo XXI en Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Chile 2007, Año 5, Número 2, p. 315.

161 Véase NOHLEN, D., op. cit.

Ejemplo: en una circunscripción se eligen diez diputados. De los 10.000 votos corresponden 4.160 al partido A, 3.380 al partido B y 2.460 al partido C. Si estas cifras se dividen sucesivamente por uno, dos, tres, etc., se obtienen las cifras siguientes:

Tabla (2) <sup>162</sup>

Partido A	Partido B	Partido C
:1 4160 (1)	:1 3380 (2)	:1 2460 (3)
:2 2080 (4)	:2 1690 (5)	:2 1230 (7)
:3 1386 (6)	:3 1216 (8)	:3 820
:4 1040 (9)	:4 845 (10)	:4 615
:5 832	:5 676	:5 492

El partido A recibe 4 escaños (1, 4, 6, 9), el partido B también cuatro (2, 5, 8, 10) y el partido C dos escaños (3, 7), en correspondencia con los números entre paréntesis después de los cocientes.<sup>163</sup>

Para evaluar los efectos del método D'Hondt es necesario compararlo, en primer lugar, con otros procedimientos de divisor y con otros métodos orientados a

<sup>162</sup> Tabla elaborada por el autor

<sup>163</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, D'Hondt, 2006, [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/dhondt.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/dhondt.htm) (Consultado el 14 de Octubre del 2014).

una distribución proporcional de los escaños; y, en segundo lugar, con otros elementos que contribuyen a determinar los efectos del sistema electoral.

Comparando el método D'Hondt con otras series de divisores, a saber: el método Imperial (2, 3, 4, 5, etc.), el método Sainte Lagué (1, 3, 5, 7, etc.), método igualado (1.4, 3, 5, 7, etc.), método danés (1, 4, 7, 10, 13, etc.), el método Huntington (1.2, 2.3, 3.4; etc.), el método D'Hondt favorece ligeramente a los partidos mayores. Es imprescindible, sin embargo, al comparar los efectos de las series de divisiones, entenderlas como series matemáticas. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie. Así, para citar un error frecuente, se ha dicho (véase Rae 1967, p. 34) que el método igualado es más favorable a los partidos pequeños que el método D'Hondt, porque al tener un primer divisor más alto, reduce sensiblemente el número de votos del partido pequeño, de forma tal que éste ya no puede alcanzar la cifra mayor que a menudo permite conseguir el último escaño en una circunscripción electoral. En realidad, el efecto frecuente es opuesto a este enunciado. Probablemente uno de los partidos menores tiene la posibilidad de conseguir un escaño (más) a costa de uno de los partidos de mayor votación, cuando se aplica la serie de método igualado en vez del método D'Hondt. Sin embargo, resulta tan posible que el segundo partido en votación arrebatase un escaño al mayor, como que el partido

más pequeño reciba un escaño más a costa de uno menos pequeño o de cualquier otro, comprendido el de mayor votación.<sup>164</sup>

### **3.3.2 Cláusula de exclusión.**

La cláusula de exclusión, es por decirlo así, una condicionante, también denominada umbral electoral o como en la terminología alemana “cláusula de exclusión”. Este elemento supone una limitación explícita del sistema electoral, por medio de la cual se restringe el derecho de los partidos a la asignación de escaños mediante la determinación de una o de varias condiciones especiales. Establece, el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación. Cuando existe, se aplica generalmente a nivel nacional, aunque también puede hacerse en los niveles de la circunscripción o en un nivel intermedio regional. Ese nivel mínimo puede expresarse en un cierto número de votos, un porcentaje de votos o algún otro criterio, como, en las circunscripciones de dos niveles, la obtención de al menos un escaño en un distrito del nivel inferior para poder participar en el reparto de escaños en el nivel superior. Aunque la mayor parte de los sistemas proporcionales con distritos en un solo nivel carece de umbrales o barreras legales, en el caso español se ha fijado en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción: junto con la fórmula D’Hondt, se ha querido que fuese también un elemento reductor de la proporcionalidad,

---

164 RAE, D. W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Estados Unidos de América 1971.

explícitamente. En el caso mexicano, dicho umbral se ha fijado en el 2 por ciento de los votos válidos emitidos.

Vemos que el modelo de “representación proporcional” se ha venido aplicando a todos los sistemas que preocupados por desarrollar su régimen democrático, pretenden igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos administrativos o legislativos, aplicándose para ello, lo que se ha denominado demarcaciones o circunscripciones plurinominales, es decir, regiones o espacios de delimitación política electoral en que se divide un país para la elección de sus representantes populares, en cuyo espacio participan éstos partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en su conjunto o en bloque.

La representación proporcional, se traduce entonces en un sistema que se orienta por el principio de equilibrio o proporcionalidad, con lo cual se pretende que en el ejercicio del poder público se incorporen participativamente tanto las mayorías, resultadas del sistema convencional mayoritario, como las minorías, resultadas de este mecanismo.

El llamado sistema de representación proporcional, ha sido la contraposición tradicional al sistema de mayoría, pues en el sistema de representación proporcional se intenta resolver el problema de la sobre-representación y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de la fuerza electoral resultada de un proceso determinado.

Existen para este sistema varias fórmulas matemáticas para aproximarse a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en escaños. “La más conocida es el cociente electoral en donde dividiendo el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse; conforme al cociente electoral, o sea la cifra repartidora, se adjudica a cada lista de partido un escaño por cada vez que el cociente este contenido en el número de sus votos. Sin embargo, existen muchas maneras de hacer esta estimación (D’Hóndt, Hare, Niemayer, etc.)<sup>165</sup>

Otra opinión citada por De la Fuente y vertida por Nohlen, nos explica que “el término Sistemas Electorales se refiere “al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público”.<sup>166</sup>

Además de lo expuesto por los autores en cita, podemos advertir que el sistema o modelo de representación proporcional, se ha creado para ser aplicado fundamentalmente mediante el proceso para integrar asambleas, congresos, o parlamentos, es decir para la integración de órganos colegiados de representación; que su propósito fundamental en las democracias modernas, ha sido el propósito de atemperar la contundencia representativa que produce en los órganos de representación colegiada el sistema o modelo de mayoría simple o relativa, buscando ampliar la pluralidad representativa.

---

165 Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C., Sistemas Electorales, 2006, <http://diccionario.inep.org/S/SISTEMAS-ELECTORALES.html> (Consultado el 22 de Octubre del 2014).

166 NOHLEN, D., citado por DE LA FUENTE ALONSO, A., op. cit., p. 2.

Entendemos también que no obstante que el propósito es democratizar los órganos colegiados, este sistema o modelo de representación, genera también la posibilidad de que se dificulten los acuerdos parlamentarios, y en muchas ocasiones la alianza de los representantes minoritarios deja cooptada o secuestrada la capacidad de decisión de los representantes que pertenecen a la fracción política mayoritaria, lo cual deriva en una contradicción respecto de los fines esenciales que animan a la representación proporcional.

Se desprende también que los representantes que integran los órganos legislativos los cuales accedieron a la función parlamentaria a través del principio de representación proporcional, de ordinario no se identifican con el electorado, ya que el origen de su postulación primero, y luego de la elección, no lo determino de manera directa el electorado, sino el partido político, así como un método y una formula aritmética. En algunos modelos de representación proporcional, también interviene el procedimiento del llamado repechaje que implica que el candidato perdedor con mayor número de votos a favor, aun habiendo perdido pueda resultar en un ganador, lo cual tiene de alguna manera un relativo y proporcional grado de incongruencia.

### **3.3.2 Sistema o modelo mixto de representación.**

En los sistemas democráticos modernos se ha generalizado la adopción de democracia representativa, sin embargo, cuando en un modelo de representación mixto, que contiene representación de mayoría y representación proporcional, se

diseñan mecanismos para que unos representantes sea electos de manera directa y otros a través de listas integradas unilateralmente por la cúpulas dirigentes de los partidos políticos, al margen de los ciudadanos, los cuales en el ejercicio del sufragio y en virtud de las reglas del modelo de representación, elegirán representantes que no conocen, que no identifican y que no se han vinculado de manera directa mediante una plataforma electoral con los electores.

Leonardo Valdez, respecto de los sistemas mixtos que aplica en Alemania y México, nos ofrece una descripción que resulta de mucho interés para efectos del presente trabajo, pues es de gran utilidad para que en el apartado de conclusiones podamos formular nuestra opinión respecto del sistema o modelo de representación mexicano:

“El sistema de lista adicional es una de las variantes de los llamados sistemas mixtos. Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por r. p. está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos

más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución”.

“Por lo regular, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por r. p.”

“Quizás el sistema mixto más conocido sea el alemán. En este caso, la mitad de los 656 miembros de la Asamblea Federal se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados. Así, a cada estado le corresponde un número de diputados de r. p. igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En la distribución de las diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado más del 5% de la votación de la circunscripción”.

“Se ha argumentado que los sistemas mixtos intentan rescatar lo mejor de los sistemas de mayoría y de r. p. En ellos se conserva la relación representante-representado, propia de la elección uninominal, a la vez que se evitan los

efectos de sobre y subrepresentación, que se supone son inherentes a los sistemas de mayoría”.<sup>167</sup>

Jaime Rivera Velázquez, nos refiere el origen, consistencia y problemas de los denominados sistemas mixtos, de la manera siguiente:

“Los sistemas mixtos han surgido del reconocimiento de las limitaciones de los sistemas mayoritario y proporcional, y del propósito de conciliar las virtudes de ambos. Así, los sistemas mixtos pretenden conservar la relación cercana representante-representado de la elección mayoritaria uninominal, a la vez que controlan los efectos de sobre y subrepresentación mediante la representación proporcional. De hecho, pueden diseñarse para subsanar intencionalmente la desproporción en la distribución de escaños por el sistema de mayoría relativa y producir una representación equitativa, o bien, pueden funcionar simplemente para aumentar la pluralidad del Congreso, aun sin la intención explícita de lograr una proporcionalidad exacta”.

“En términos generales, el sistema mixto consiste en que una parte del parlamento se elige en distritos uninominales, según el sistema de mayoría relativa, y la otra

---

167 VALDÉS ZURITA, L., op. cit., pp. 16-19.

parte se elige por listas de representación proporcional pertenecientes a circunscripciones plurinominales más grandes que los distritos, o a una sola circunscripción nacional. Entre los elementos importantes de este sistema se encuentran la determinación del porcentaje mínimo para participar en la distribución de curules de representación proporcional (umbral de representación), el grado en que la fórmula compensa las desproporciones y la participación o no del partido mayoritario en la distribución”.

“Ahora bien, los sistemas mixtos pueden producir algunos problemas, como el generar dos tipos de representantes, unos vinculados con su electorado y otros que responden directamente a la clase dirigente de su partido. La complejidad inherente al sistema puede dificultar su comprensión por parte de los electores, e incluso, de las fuerzas políticas. Además, una particularidad del sistema, en comparación con los sistemas de mayoría y los proporcionales, es que sus efectos en el sistema político son más difíciles de calcular y prever”.<sup>168</sup>

Javier Patiño Guerra, nos explica el sistema o modelo mixto de representación y sus tendencias, con las siguientes consideraciones:

---

168 RIVERA VELÁZQUEZ, J., op. cit., p. 227.

“Este sistema combina el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional según diferentes técnicas, sin embargo, se puede decir, con Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, que en esta materia se pueden apreciar tres grandes tendencias: sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistemas mixtos equilibrados”.

“En cualquiera de estas modalidades el electorado vota por representantes electos a través del sistema mayoritario y representantes electos a través del sistema de la representación proporcional (lo que se puede hacer con una sola boleta o dos), pero una vez electos unos y otros tienen el mismo carácter”.<sup>169</sup>

El mismo Javier Patiño Camarena, no explica respecto del sistema o modelo de representación mínima, o denominado (sistema de Hare Andrae cociente electoral simple) que se vino aplicando el modelo electoral mexicano:

“En esta fórmula las curules de representación proporcional se distribuían a través de la aplicación de varios tipos de cociente electoral como eran porcentaje mínimo, el cociente natural y resto mayor, mismos que eran definidos por el artículo 158 de la Ley Federal de Organizaciones

---

169 PATIÑO CAMARENA, J., op. cit., pp. 253-254.

Políticas y Procesos Electorales, vigente de 1977 y 1987, en los siguientes términos”:

“1) Por porcentaje mínimo se entiende el 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal”.

“2) Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de curules no repartidas después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo.

“3) Por resto mayor de votos se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor podrá utilizarse si aún hubiese curules sin distribuir”.<sup>170</sup>

Efectivamente como señalan los autores en cita el modelo mixto de representación, tiene como propósito equilibrar las desproporciones e inconveniencias de cada uno de estos modelos por separado, para con ello logra un equilibrio representativo en los órganos colegiados de las funciones legislativas de los Estados; procurar disminuir los caso de sobre y subrepresentación y mantener la pluralidad política, lo que viene a dar una imagen de confianza de las instituciones del estado, frente a la masa electoral.

---

170 *Ibidem* p. 328.

No obstante la incorporación de diputados por el principio de representación proporcional al órgano que ha sido integrado, también y en muchos casos, mayoritariamente por el principio de mayoría relativa, no necesariamente genera equilibrio representativo, y en no pocas ocasiones, como ya se ha referido, provoca anarquía y ausencia de consensos en la conducción institucional del órgano que integran se integra.

Por otra parte consideramos importante hacer notar que no obstante la denominación que recibe este modelo, al referírsele como “proporcional” no siempre genera una verdadera proporcionalita en relación con la voluntad electoral ciudadana, pues dependiendo de la fórmulas que se aplican dará mayor o menor cercanía con lo que efectivamente fue la voluntad electoral en su conjunto, lo cual desde nuestro punto de vista genera una falsa proporcionalidad.

### **3.4 Sistema Electoral, Partidos Políticos y representación.**

Es importante recordar de inicio que diversos autores utilizan indistintamente la denominación “sistema electoral” o “modelo electoral” para referirse a los modos ,métodos, formas, principios o fórmulas que cada Estado adopta para realizar el ejercicio democrático de la renovación de sus representantes ante sus respectivos órganos de Gobierno.

Solorio Almazán, nos menciona que el sistema electoral: “es el conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión

del cuerpo electoral en órganos de representación popular, así como los instrumentos de consulta popular relativos a la democracia semi-directa, como son: plebiscito, referéndum e iniciativa popular”.<sup>171</sup>

Este autor, incluye otros procedimientos de consulta para la toma de decisiones o acciones gubernamentales, además de los relativos específicamente al proceso electoral.

Por su parte Pérez Rayo, nos indica que:

“El sistema electoral, es el mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales, y es, por tanto, el momento a través del cual se reproduce periódicamente la constitución política de la sociedad... es el instrumento a través del cual se racionaliza y hace manejable la decisión del cuerpo electoral, a través del cual se decide quiénes van a gobernar... es el procedimiento destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral”.<sup>172</sup>

Al respecto de lo vertido por Pérez Rayo, solo observamos que el sistema electoral, no es el momento a través del cual se reproduce periódicamente la constitución política de la sociedad, pues en todo caso consideramos que el momento por el cual sucede lo anterior, es el proceso electoral y su declaratoria de validez, ya por los órganos administrativos que lo tienen a su cargo, o bien a

---

<sup>171</sup> SOLORIO ALMAZÁN, H., p. 23.

<sup>172</sup> PÉREZ RAYO, J., Cursos de derecho constitucional, Marcia Pons, España 1998, pp. 429-431.

través de los órganos jurisdiccionales que tienen cuya función es la resolución de las controversias generadas en virtud de tales procesos electorales.

Leonardo Valdés al referirse a sistema electoral, nos plantea que:

“El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

El sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes. Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (o el

menos imperfecto) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre”.<sup>173</sup>

Al respecto solo consideramos que el sistema electoral efectivamente genera representantes legítimos, mas no órganos de gobierno, pues los órganos en tanto instituciones son generados por el constituyente el cual puede derivar, de tanto de una elección, como de un movimiento social. Luego entonces creemos que no para todos los casos se puede aseverar que el sistema electoral sea el creador de los órganos de gobierno, no obstante es posible aceptar que la representación puede generar e integrar órganos de gobierno, si pasar por un sistema electoral.

Respecto de la afirmación de que la democracia representativa es el sistema menos imperfecto que ha inventado la cultura política humana, consideramos que el debate se mantiene abierto, pues a nuestro modo de entender, la democracia representativa demanda un elemento sustancial, el cual radica en la cultura política de las mayoría de los ciudadanos, condición sin la cual la democracia, no obstante ser una expresión legítima de la voluntad popular presenta lo que podríamos llamar vicios de conciencia o vicios de conocimiento o vicios de convicción.

Leonardo Valdés también se refiere a los ejercicios por clasificar a los sistemas electorales, comentándonos sobre el particular lo siguiente:

---

173 VALDÉS ZURITA, L., *op. cit.*, p. 9.

“En los medios académico y político europeo y norteamericano se ha desarrollado una larga e intensa polémica acerca de las posibles consecuencias políticas de las leyes electorales. En virtud de ello, se ha identificado a las fórmulas electorales (así como a otras dimensiones de los sistemas electorales) como factores fundamentales del proceso de transformación de votos en curules (asientos reservados para los representantes en las cámaras respectivas). Por ese motivo se ha clasificado a los sistemas a partir de las fórmulas que cada uno de ellos contiene”.<sup>174</sup>

Leonardo Valdés, nos explica que los modelos de representación, determina la clasificación de un sistema electoral, y nos lo explica de la siguiente manera:

“En los medios académico y político europeo y norteamericano se ha desarrollado una larga e intensa polémica acerca de las posibles consecuencias políticas de las leyes electorales. En virtud de ello, se ha identificado a las fórmulas electorales (así como a otras dimensiones de los sistemas electorales) como factores fundamentales del proceso de transformación de votos en curules (asientos reservados para los representantes en las cámaras

---

174 *Ibidem*, p. 10.

respectivas). Por ese motivo se ha clasificado a los sistemas a partir de las fórmulas que cada uno de ellos contiene”.<sup>175</sup>

Estamos de acuerdo con Valdez en que la clasificación de los sistemas electorales, tiene como parte de sus elementos de identificación, las formas en que los votos se convierten en curules o representantes, sin embargo creemos que las formulas tratándose de las de carácter aritmético, pueden resultar secundaria para clasificar a los sistemas electorales, y en todo caso, podrían ser los modelos de representación el elemento sustantivo a distinguir para intentar una calcificación. Ahora bien si por formulas electorales ha de entenderse el modelo de mediante el cual se elige la representación, estaríamos de acuerdo con el autor.

Dieter Nohlen, al respecto del tema nos dice que:

“Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

---

175 *Ibid.*

Básicamente, se pueden clasificar según dos principios: el principio de la elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional”.<sup>176</sup>

Dieter Nohlen, respecto de la función del sistema electoral para generar la representación nos dice:

“...tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.”<sup>177</sup>

El mismo autor, define también al Sistema Electoral como “El principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, que a su vez se convierten en escaños o poder público”.<sup>178</sup>

---

176 NOHLEN, D., *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2da Edición, México 1998, p. 34.

177 NOHLEN, D., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 2007, p. 295.

178 NOHLEN, D., *Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993, p. 11.

Como puede apreciarse a través de la explicación de Nohlen, el sistema electoral es el contenedor de los modos de realizar una elección, o bien, los modos de realizar una elección están contenidos e integrados al sistema electoral, con ello quizá baste para deducir atendiendo al autor, con el cual coincidimos, que El sistema electorales encuentra determinado por el modelo electoral, o fórmula electoral, no obstante, no son una y la misma cosa.

Jaime Rivera Velázquez, al referirse a los elementos esenciales de los sistemas electorales, no comenta que:

“Uno de los elementos esenciales de los sistemas electorales consiste en el mecanismo mediante el cual los votos emitidos se traducen en escaños ganados por los partidos políticos y/o candidatos. Las variables más importantes son la fórmula electoral utilizada (sistema mayoritario o proporcional) y el tamaño de la circunscripción (cuántos escaños eligen en un distrito o circunscripción, si es uninominal o plurinominal)”.

“Los sistemas electorales pueden agruparse en tres familias: de mayoría, de representación proporcional y mixtos; cada uno de ellos, a su vez, presenta variantes o subespecies”.<sup>179</sup>

---

179 RIVERA VELÁZQUEZ, J., *op. cit.*, p. 224.

La descripción expuesta por Jaime Rivera Velázquez, confirma nuestra afirmación de que sistema electoral y modelo electoral no es lo mismo, toda vez que describe que uno de los elementos de los sistemas electorales, es el mecanismo, por el cual los votos se traducen en escaños, lo cual significa que el todo no se identifica con uno de sus elementos, es decir el sistema electoral contiene modelos o mecanismos mediante los cuales los votos son convertidos en curules o escaños para integrar los órganos legislativos.

Manuel Bastida Araujo, por su parte, nos ofrece la siguiente expresión relativa a sistema electoral:

“Atendiendo a un sentido gramatical de los términos “sistema” y “electoral”, *prima facie* puede señalarse que se refieren al conjunto de principios o reglas que regulan la facultad que tienen los ciudadanos para elegir, por medio de elecciones, a las personas que ocuparán los cargos de representación popular.

En sentido similar se pronuncia Sartori, ya que afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules. De la misma manera, se considera que es el conjunto de procedimientos mediante los

cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos a cubrir”.<sup>180</sup>

Héctor Solorio Almazán, nos describe respecto de las formulas electorales para integrar la representación, que:

“Las fórmulas comunes en materia electoral son de mayoría, sea relativa o absoluta, y de proporción, que puede utilizar el procedimiento del divisor o cociente electoral. En este último supuesto, la asignación de los cargos pendientes se puede realizar mediante diversos métodos: resto mayor, resto menor, reparto de restos, medio o residuo mayor”.

“El procedimiento del divisor, vigente en España y Argentina, consiste en dividir las votaciones obtenidas por cada partido político, en algunos casos se requiere alcanzar un umbral mínimo para participar en la asignación, entre una serie de divisores, como pueden ser los número enteros (1, 2, 3, etc.), en cuyo caso recibe el nombre de D’Hondt, u otra serie de números. La división entre un conjunto determinado de números determina la proporción entre votos y escaños, lo cual es sencillo (no requieren tomar en cuenta la votación total, salvo para el umbral mínimo) y permite asignar todos

---

180 BASTIDA ARAUJO, M., en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, et. al (Coord.), Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos en “IV Congreso Internacional de Derecho Electoral” celebrado en Morelia en 2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005, p. 62.

los cargos de representación popular sin necesidad de acudir a otro método diverso”.

“El cociente electoral es el resultado de una división, que tiene como dividendo el total de votos válidos, y si el divisor es el número de puestos de representación proporcional que se asignan recibe el nombre de cociente natural. Si al divisor se le adiciona uno o dos puestos adicionales, entonces recibe el nombre de cociente de Droop o imperial, respectivamente. Además, según el tipo de circunscripción en que se aplica, se puede hablar de cociente electoral nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera”.

“Cabe precisar que, además del método de divisor y de cociente, pueden existir diversos mecanismos que asignen los cargos de representación proporcional. Por ejemplo, el método de rondas conforme a un determinado porcentaje de votación establecido legalmente, como sucede con Baja California Sur, Chihuahua y Coahuila, en México”.<sup>181</sup>

---

181 SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, p. 305.

Fredy Armando Briseño Herrera acerca del papel que los Partidos Políticos juegan en los sistemas electorales y que monopolizan mediante sus candidatos la representación de la nación en los órganos institucionales representativos.

“El papel más importante tradicionalmente atribuido a los partidos políticos es el de la estructuración del voto y es ciertamente aquel en el que los partidos han surgido como los verdaderos monopolizadores. Las elecciones y las campañas están actualmente controladas por partidos políticos de un modo casi absoluto.

Los partidos estructuran el voto, o bien, que el voto ha sido estructurado según líneas partidistas como consecuencia de sus actividades pasadas y presentes. Los partidos son por definición los actores de la estructuración del voto, en cuanto participan en las elecciones, lo que cuenta no es tanto más que los votos vayan a los partidos y a los candidatos, sino que el partido sea el elemento principal y autónomo de orientación de las opiniones con relación a otras potenciales agencias. El electorado ha desarrollado profundos vínculos de identificación con los partidos políticos y vota sistemáticamente por estos, estas identificaciones permanecen estables en el tiempo para un

individuo a transmitirse entre generaciones, sobre todo por medio del papel de socialización política de la familia”.<sup>182</sup>

“En el estudio de la interrelación de las variables institucionales con otros factores, nos interesa por sobre todo la variable sistema de partidos que a menudo es considerada exclusivamente como una función de las opciones tomadas respecto a las opciones institucionales, o sea como dependiente en su conformación de las variables institucionales. Pero vale enfatizar dos puntos”.

“Segundo, el sistema de partidos juega asimismo el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas”.

“Así, la particularidad del sistema de partidos como institución consiste en su carácter doble de variable dependiente (del sistema electoral, de aspectos socio-estructurales, del sistema de gobierno, etc.) e independiente (afectando el funcionamiento de otras instituciones políticas como la forma de gobierno y los efectos generados por el sistema electoral, por ej.). Este

---

182 BRISEÑO HERRERA, F. A., en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, op. cit., pp. 112-113.

carácter doble lo convierte en institución clave y punto neurálgico en la interrelación de las variables institucionales”.<sup>183</sup>

Es innegable que el sistema electoral, se traduce en el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que se instituyen como medio para que un Estado democrático, a través del ejercicio del sufragio de sus ciudadanos asociados, pueda renovar a los representantes a integrar los órganos encargados de las funciones fundamentales del Estado.

Por su parte, Javier Patiño dice que:

“Para efectos de estructurar un sistema democrático representativo se requiere crear los canales necesarios que traduzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. A fin de lograr lo anterior, se necesita la organización de consultas electorales que se celebren a intervalos de relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de consultas electorales, organizadas sobre la base del reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto”.

---

183 NOHLEN, D., Diseño Institucional y Evaluación de los Sistemas Electorales en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, op. cit., p. 6.

De esta manera, el cuerpo ciudadano renovará periódicamente su decisión en torno de quienes deben ser sus representantes”.

“De conformidad a los lineamientos trazados por la doctrina, se puede afirmar que para la elección de representantes populares existen dos grandes sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y el de representación proporcional”.<sup>184</sup>

Al referirse los autores a sistema electoral, se refieren al sistema de mayoría simple, o bien sistema de representación proporcional, etc. En nuestro criterio, referimos al sistema electoral como el conjunto de normas constitucionales, y legales que determinan el proceso tanto administrativo como jurisdiccional, en caso de controversia, para la toma de decisiones en el relevo de la representación, es decir, entendemos por sistema electoral el conjunto de condiciones establecidas por la respectiva Constitución y o las leyes reglamentarias que determinan de inicio a fin el proceso electoral, el cual incluye los modelos o formas y fórmulas de elección, como pueden ser el de mayoría relativa o simple, mayoría absoluta en una o dos vuelta, el de mayoría relativa, simple o absoluta de elecciones uninominal, o bien en elección plurinominal, modelo de elección por el mecanismo de representación proporcional, así como el de asignación de representantes por el principio de resto más alto o también denominado de resto mayor, o en su caso, modelos mixtos. Todo ello constituye

---

184 PATIÑO CAMARENA, J., en BASTIDA ARAUJO, M., *op. cit.*, p. 64.

una parte del sistema Electoral. La otra parte desde nuestro punto de vista la constituye el modelo o régimen normativo de disposiciones sustantivas y adjetiva que tienen que ver con el ejercicio jurisdiccional, para el caso de que los resultados declarados por las autoridades electorales de carácter administrativo, sean impugnados por las partes que contendieron y resultaron inconformes con los resultados electorales o con los actos que en el proceso realizaron las autoridades, o incluso los partidos políticos y los candidatos en los procesos de campaña, cuando se estima que no se apegaron a la normativa correspondiente.

El ejercicio democrático, mediante el cual se eligen representantes, no es sino, el mecanismo mediante el cual en un Estado democrático, el pueblo se ve abanderado en sus ideas, inquietudes o intereses de carácter social y político, por una persona o varias a las cual les otorgan su confianza a través del voto, en el respectivo proceso electoral, por consiguiente en la constituciones y las leyes electorales, de los Estados que se autodenominan democráticos, se encuentra presente necesariamente un sistema electoral que se determina en uno o diversos modelos de representación política.

En las sociedades que se han esforzado por desarrollar bajo una perspectiva democrática su modelo o modelos de representación, se ha llegado a la necesidad de instituir las fórmulas de representación proporcional para incorporarlas a su respectivo modelo representativo. Son muy diversas las opiniones que muchos estudiosos de la materia han ofrecido en sus obras con respecto a lo que debe entenderse tanto como derecho político, derecho político electoral, derecho electoral, y desde luego sistemas o modelos de representación

política, sin dejar de lado, desde luego, la descripción de lo que constituye la representación proporcional.

Debe tomarse en cuenta que el sistema o modelos de representación determinaran la legitimidad y autenticidad de la representación. Es evidente luego de los comentarios que hemos observado en las definiciones vertidas que el sistema o modelo de representación invariablemente legitima la representación, toda vez que parte de las disposiciones constitucionales y legales, sin embargo, ni aun con todo ello, puede darse a la par la autenticidad de la representación, pues esta tiene que ver la congruencia que exista lo más precisa y cercana posible en la relación representantes y voluntad popular mediante el sufragio. Reto que hasta la fecha nos no se ha superado de manera cabal.

Ahora bien existen muchos países en que las propuestas ideológicas que abanderan los candidatos, no son sino, una versión sintetizada de las plataformas electorales de los partidos políticos, pues son precisamente estos por disposición de la propia normativa del sistema electoral, quienes de manera exclusiva tienen acceso al registro de candidatos ante los organismos que administran los procesos electorales, de manera tal, que los partidos políticos juegan un papel fundamental en la renovación y estructuración de la representación nacional.

Además de lo anterior, debe decirse que son precisamente los partidos políticos que contienden en los procesos electorales quienes de manera permanente están pugnando por actualizar las normativa del sistema electoral, con la finalidad que al innovarse las disposiciones relativas a los mecanismos de

representación, puedan estos tener mayor oportunidad de acceso a integrar los órganos del Estado, desde luego de manera especial por lo que se refiere a los órganos parlamentarios.

En México los partidos políticos se encuentran definidos por el artículo 41 de la Carta Magna de la siguiente manera:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social

diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Pudiéramos decir que los partidos políticos juegan en las democracias modernas diversos roles, por una lado son los proveedores más importantes de candidatos a puestos de elección popular para integrar principalmente los órganos legislativo, y por otra parte, son promotores de la democracia y de la participación ciudadana, no solo en los procesos electorales, sino también en las decisiones de gobierno. De ahí la importancia sustantiva de los partidos políticos en los regímenes representativos.

## **CAPITULO 4: EVOLUCION DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO DESDE 1917**

### **4.1 La idea de la representación en México.**

Por supuesto la idea de la representación mexicana, es ligada a la teoría y doctrina que al respecto se ha producido en el contexto internacional, para ser aplicadas en nuestro país según las tendencias que han ostentado el poder político de la república.

Manuel Barquín Álvarez, como referencias históricas a la representación mexicana nos dice:

“La idea de la representación nacional se refiere fundamentalmente al Cuerpo Legislativo. El sistema bicameral, esto es, de dos cámaras o cuerpos colegiados legislativos, es consustancial al constitucionalismo mexicano desde 1824. La tradición teórica vincula la representación nacional con la asamblea popular, que corresponde en nuestro país a la Cámara de Diputados”.

“Bajo los principios de la ideología liberal, que rechazaba cualquier formación intermedia se entendía que el cuerpo conjunto de los ciudadanos cuando expresaba su voluntad al elegir a sus diputados en circunscripciones

electorales concretas, les asigna el carácter de representantes de la nación; de este modo, el conjunto de diputados representa a la nación en bloque, por lo que el diputado viene a ser una parte integrante de la voluntad nacional y no del grupo específico de ciudadanos de la circunscripción donde fue electo. Se supone que se le elige por su capacidad para expresar los sentimientos populares y reflejarlos racionalmente en la toma de decisiones colectivas. En virtud de la teoría expuesta, se supone que no es un representante de los intereses particulares de los ciudadanos que integran la circunscripción de la que proviene, aunque pueda comportarse políticamente como un gestor de ellos, sino un depositario de los intereses generales de la nación. Esta teoría tiene efectos posteriores en el estatuto personal de los diputados y en su función”.<sup>185</sup>

Ignacio Burgoa Orihuela, refiriéndose al origen mexicano de la representación proporcional nos comenta:

“Como lo indica el distinguido constitucionalista, doctor Jorge Carpizo, el antecedente mexicano más remoto respecto de la participación de las minorías en el Congreso, se encuentra en el pensamiento de don Mariano Otero, "quien incluso llegó a dibujar el sistema representativo

---

185 BARQUÍN ÁLVAREZ, M., p. 1052.

proporcional como complementario del sistema mayoritario". Afirma Carpizo que "Otero pronunció el 3 de diciembre de 1842 un discurso sobre el artículo 24 del nuevo proyecto de Constitución, en el que expuso la teoría de la representación proporcional y la defensa de las minorías".

“El citado tratadista transcribe las aseveraciones de Otero en los siguientes términos: "de este modo la minoría no será siempre sacrificada a la mayoría, que es el vicio funesto de que, según el citado escritor Sismondi, adolecen los sistemas representativos... la representación no es buena, sino en tanto que es imagen de la sociedad...se ha creído que la voluntad de la mayoría era soberana y que no tenía respecto de la minoría ningunos deberes. Hoy se sabe cómo un principio inconcuso de legislación que se repite con frecuencia, que es necesario respetar a las minorías: "que el Congreso Constituyente de 1843 resuelva el problema de que la representación nacional se componga de los diversos elementos políticos y en la misma proporción que se encuentran en la República".<sup>186</sup>

---

186 BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 5ta Edición, México 1984, p. 684.

Desde luego, la época referida por los citados autores, corresponden al siglo XIX, en el que el impulso del liberalismo mexicano jugó un papel trascendental.

#### **4.2 El Rol del Partido Revolucionario Institucional.**

Para una mejor comprensión del sistema de representación mexicano, es necesario abrir la ventana de la historia y acercarse de manera especial a la historia política mexicana, en la época pos-revolucionaria de México, de manera particular a la de los partidos políticos nacionales. Esta época pos-revolucionaria, ha tenido hasta el año 2,000 como principal actor al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Partido Revolucionario Institucional, tiene sus orígenes en el Partido Nacional Revolucionario, surgido a instancia y promoción del General Francisco Plutarco Elías Campusano, mejor conocido en la historia política mexicana como Plutarco Elías Calles. El General Calles, fue pedagogo, General y político mexicano, Presidente de la República mexicana en el cuatrienio de 1924 a 1928, y quien no obstante de haber dejado el cargo presidencial, se constituyó en líder indiscutible del México pos-revolucionario, hasta el año de 1934 en que asume el mandato Presidencial el General Lázaro Cárdenas del Río, quien obliga al ex presidente Calles a vivir fuera del país. Bajo su régimen se reorganiza y transforma el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el que prevaleció hasta 1946, en que se transforma en el Partido

Revolucionario Institucional. Viene a cita desde Luego esta organización política en virtud de haber sido la maquinaria que impulso las diferentes reformas que ha experimentado el sistema electoral mexicano.

Es evidente que nuestro sistema de representación como quedo plasmado en el Capítulo I, se inicia con la Independencia Nacional, no obstante que ya en la época de la colonia, la representación estuvo a cargo de la normativa y dictados de la monarquía española y a partir de 1812, por las Cortes de Cádiz,

#### **4.3 Referencias de reformas al sistema electoral mexicano.**

El artículo 50 de Nuestra Carta Magna se establece que: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En la Constitución de 1917, los Diputados eran electos cada dos años, a partir de 1933 se aumentó el periodo a tres años y en la última reforma de 1977 se previó la elección de suplentes.

Inicialmente, el parámetro que determinaba el número de Diputados fue la población, eligiéndose un Diputado por cada 60 mil habitantes (1917) y fue aumentando a 100 mil (1928) a 150 mil (1942) a 170 mil (1951) a 200 mil (1960) a 250 mil (1972), esta última cifra se reitera en 1974 “teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado”.

En 1977 la Cámara de Diputados se integraba por 300 Diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 por el de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los Diputados electos según el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores originalmente en 1917, se conformaba de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, durando en su encargo 4 años y revocándose por mitad cada 2 años. En 1933 se aumenta el periodo a 6 años en su totalidad. En 1986 se estableció la renovación por mitad cada 3 años.

En 1993 se aumentó el número de Senadores a 4 por cada Estado y 4 en el Distrito Federal, de los cuales 3 eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, la renovación se estableció nuevamente a cada 6 años.

Por último en 1996 se señaló la integración de la Cámara por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 son elegidos por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional.

Los requisitos para ser Diputado o Senador, siguen siendo sustancialmente los mismos, excepto la edad, que de 25 bajo a 21 y de 35 a 25, respectivamente.

En relación a los derechos y obligaciones de los Legisladores consignados en los artículos 61 a 64, no han tenido variación. El periodo de sesiones que la Constitución original se establecía era solo uno, actualmente se aumentó a dos.

#### **4.3.1 Síntesis de reformas a la integración de la Cámara de diputados.**

En lo que se refiere a la integración de la cámara de diputados, y como se desprende de lo expuesto, desde 1963 el sistema electoral mexicano ha sufrido tres reformas fundamentales. Las primeras en 1963, en la cual se le concedía a todo el partido político que alcanzará un umbral de votación de 2.5% de la votación nacional, cinco asientos y un asiento adicional por cada 0.5% adicional que consiguieran, hasta un total de 20 escaños. Así mismo, aquel partido que logrará 20 o más asientos por triunfos en distritos uninominales, ya no podía acceder a este tipo de diputados de partido. Por otro lado, aquel partido que no hubiere logrado los 20 diputados de mayoría, podría utilizar su votación nacional hasta llegar a un total de 20 diputados. Resulta claro, que este sistema no es de ninguna forma de representación proporcional. Esta reforma concedía un premio a las minorías, pero aun así este periodo (1963-1976) se caracterizó por un dominio absoluto del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional...

En 1977, se inicia la segunda etapa en el desarrollo del Sistema Electoral mexicano, con esta reforma se posibilita la introducción por primera ocasión del llamado sistema segmentado, el cual consta de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Este sistema incluyó el Sistema del Doble Voto. Se votaba en 300 circunscripciones uninominales a través del sistema de la Mayoría Relativa. Así mismo, se dividió al país en cinco circunscripciones plurinominales sobre las cuales se elegía a otros 100 diputados; el cual se cambiaría a 200 a partir de

1985. Se bajó el umbral de representación a 1.5% de la votación válida; también se ponía un límite a los partidos que obtuvieran más de 60 diputaciones de mayoría. Con esta reforma la oposición fue ganando terreno; hasta alcanzar un 25% de representación efectiva en el Congreso. Lo anterior hizo necesario una nueva reforma.

Ya muy próximo al proceso electoral para la elección presidencial de 1988, se plantea la necesidad de garantizar la representación mayoritaria en el Congreso de la Unión, que garantizara el control del próximo presidente priista; ya que como se temía iba a resultar electo de un proceso falto de legitimación y de aprobación popular. Así en este año se introdujo una reforma al sistema electoral, mediante la cual le dio al PRI la oportunidad de acceder a las diputaciones de carácter plurinominal. Se fijan 5 circunscripciones plurinominales, a cada una se le asignan 40 diputados plurinominales. Los partidos de oposición alcanzaron hasta un 30% de votación efectiva, y se otorgó al partido mayoritario la posibilidad de participar en la repartición de diputaciones plurinominales siempre y cuando no excedan el 70% de los escaños. Esta concesión se deriva en virtud de la llamada "Cláusula de Gobernabilidad".

Dos años más tarde, en 1990, de nueva cuenta se implementan algunas reformas a la normatividad electoral, tales como que: el número de diputados sigue siendo de 500 diputados, 300 uninominales y 200 plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. La adjudicación de los escaños empieza con la exclusión de aquellos partidos que no lograron el 1.5% de la votación nacional. Hecho el descuento, queda la votación efectiva. La distribución de los escaños se

hizo mediante el método del cociente electoral rectificado; que corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de las circunscripciones. Cada uno de los partidos políticos recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican en dos pasos. Primero se aplica el "cociente de unidad" que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior (residuo), con el número de escaños restantes. Segundo si aún sobran escaños, se aplica la regla del resto mayor. En ésta última solo participan los partidos que ya obtuvieron escaños en los dos primeros procedimientos". Este sistema es muy parecido al que la reforma de 1996 implantó; esta reforma es la que rige el actual sistema electoral, mismo que más adelante será criticado y analizado.

Efectivamente, desde el Gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez,<sup>187</sup> a principios de 1970, el sistema electoral ha sido reformado constantemente, como se puede apreciar en el resumen anterior, casi en cada periodo presidencial, lo cual encuentra explicación en que conforme pasa el tiempo, se hace más difícil ignorar la queja popular y las demandas sociales por mejores condiciones democráticas. Este clamor popular fue muy bien adaptado a los propósitos del partido hegemónico: el PRI, quien a su vez daba respuesta a este reto de pluralidad política creciente, y desde luego se convertía en promotor y gestor de las demandas públicas de carácter social, apoyado de manera determinante por el gobierno en turno que también era emanado del mismo partido.

---

187 Echeverría Álvarez, Luis (México, D. F., 17 de enero de 1922) político y abogado mexicano, miembro del Partido Revolucionario Institucional y Presidente de México de 1970 a 1976.

No se puede ocultar que dichas reformas fueron tomando un diferente matiz a raíz del tiempo. Estas reformas tienen dos tendencias generales. Por un lado, una apertura del sistema de partidos; desde una situación de partido Dominante hacia un multipartidismo. Consideremos que aunque lentamente, la Constitución ha sufrido reformas importantes, sobre todo en lo que refiere a asegurar un espacio en el congreso a los partidos de oposición. Así mismo la reforma a la Ley electoral dio un vuelco a la vida política de México, aún y cuando este cambio se gestó al ritmo y conveniencia del antiguo PRI. La segunda tendencia que considera Dieter Nohlen “de vital de importancia” es el hábil y sofisticado manejo que se ha efectuado sobre la representación política. Lo anterior, sumado a un eficaz manejo del Sistema Electoral garantizó el dominio del PRI durante los últimos años. Este manejo del sistema electoral se hacía con una doble cara ya que como nos explica Dieter Nohlen:

“...cuando los comicios ofrecían un resultado algo inquietante para el PRI, esto era también motivo para una reforma política, en pro de la cual se articuló todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hacía en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral ha sido uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano. Solo

recientemente, con las reformas electorales de 1996, parece concluirse este ciclo de la historia política mexicana..."<sup>188</sup>

Resulta claro, que las reformas del 96 produjeron un efecto positivo en la nueva democracia mexicana. Estas nuevas condiciones fueron impulsadas desde la creación del Instituto Federal Electoral. El artículo 41, fracción III de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se vino realizando a través de un organismo público y autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Hasta aquí se hará la introspección en el ámbito político. Se mencionará más adelante, acerca de las reformas que se realizaron bajo esta etapa y como la representación proporcional hizo su aparición en este periodo.

#### **4.3.2 Síntesis de reformas a la Integración del Senado de la República.**

Héctor Solorio Almazán, con respecto a la evolución que ha sufrido el senado de la república mexicana, por lo que se refiere a su surgimiento e

---

188 Nohlen, *op. cit.*, p. 284.

integración, nos ofrece una síntesis clara, precisa e ilustrativa de lo que fue la evolución de las condiciones en que en cada etapa política determinaban la integración del Senado.

“En principio, al establecerse un congreso unicameral, no había senadores, como fue en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812-1814 y 1820; mientras que el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de ese año, incluyendo la Cámara de Senadores, integrada por dos de cada estado, electos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas. Las bases y las leyes constitucionales de la República de 1836, conservaron el senado pero modificaron el sistema de nombramiento y renovación.

En las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Cámara de Senadores se integraba con 63 miembros. Dos tercios se elegían por las asambleas departamentales, y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 estableció un Congreso de la Unión (poder legislativo) unicameral, pero la reforma constitucional

del 13 de noviembre de 1874 depositó el poder legislativo de la Nación en un Congreso General, que se dividió en dos Cámaras, en una de diputados y otra de Senadores, ésta se integraba por dos senadores de cada Estado y dos por el Distrito Federal, la elección de senadores era indirecta en primer grado; la legislatura en cada Estado declaraba electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegía de entre los que hubieran obtenido mayoría relativa en los términos que dispusiera la ley electoral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se integraba con dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por cuatro años y la legislatura de cada Estado declaraba electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. Los senadores no podían ser reelectos por el periodo inmediato y la elección de la totalidad de la Cámara será cada seis años (29-04-1933); el colegio electoral se integraba con los presuntos senadores que obtuvieran la declaratoria de senador electo en la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal (06-12-1977); la

Cámara se renovará por mitad cada tres años y, en el caso del Distrito Federal, la Comisión permanente declaraba electo senador al que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos, además, el colegio electoral se integraba tanto con los presuntos senadores que obtuvieran la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, la Comisión Permanente declaraba electo senador al que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos, además, el colegio electoral se integraba tanto con los presuntos senadores que obtuvieran la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su cargo, y estableció un Tribunal cuya competencia se determinara en la ley, sus resoluciones serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables (15-12-1986); estableció que las resoluciones del Tribunal Electoral serían obligatorias y solo podrían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se

deduzcan que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho. Las resoluciones de los colegios electorales eran definitivas e inatacables (6-04-1990).

Por otra parte, la reforma de 03-09-1993 estableció que deberían elegirse cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Para ello, los partidos políticos deberían registrar por cada entidad federativa una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad correspondiente. La Cámara se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. Cabe precisar que, por artículo transitorio de la reforma que señaló su vigencia hasta elección federal de 1997, esta norma nunca tuvo aplicación directa, puesto que fue modificada posteriormente en 1996.

La reforma del 22-8-1996 incluyó la representación proporcional en la Cámara de Senadores, para elegir treinta y dos miembros, mediante el sistema de listas votadas en

una circunscripción plurinominal nacional. Conserva el principio votación de mayoría relativa, para atribuir dos escaños al partido político que obtuvo el triunfo en el estado o Distrito Federal uno a la primera minoría, partido político o coalición que hubiera quedado en segundo lugar en la votación en cada entidad federativa. La Cámara de Senadores se integra con ciento veintiocho miembros.

La reforma de 2007, no contempló ningún cambio a las disposiciones constitucionales relativas a la representación proporcional en las Cámaras de Diputados y Senadores”.<sup>189</sup>

Efectivamente de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución Federal, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, entendiéndose por tal, el partido político que ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Como el número de estados es de 31 más el Distrito Federal, suman, entonces, 32 las entidades. Si en cada una de éstas se eligen dos senadores según el principio de votación mayoritaria relativa, que se atribuyen al partido que en cada entidad obtenga mayor número de votos, hasta esta parte de la fórmula van (32 por 2) 64 senadores. A éstos se agrega uno más por entidad, que se

---

189 SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, pp. 12 – 20.

adjudica al partido que alcance el segundo lugar en la votación (primera minoría), por lo que se trata de otros 32 senadores, que sumados a los 64 anteriores de mayoría relativa van hasta aquí 96. Faltan 32 para completar los 128 a que hace referencia el citado precepto de la Constitución.

Como se describe antes, mediante reforma aprobada a la Carta Magna en agosto de 1996, al artículo 56 constitucional se adicionó un párrafo que dice: "Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional".

Con la reforma de 1996 el Constituyente Permanente quiso propiciar la integración de un Senado plural, en el que tuvieran cabida por la vía de la representación proporcional todos los partidos políticos con tan sólo obtener 3.25 por ciento de la votación nacional, coeficiente que resulta de dividir la votación total (es decir, ciento por ciento de ésta) entre los 32 senadores a repartir.

Cuando se deliberó en 1996 acerca de la reforma del Senado, se partió del falso supuesto de que es imposible integrarlo de manera plural, con la inclusión en su seno de, cuando menos, tres partidos políticos, sobre la base de un número relativamente limitado de senadores por entidad, cuatro por cada una de ellas, y preservar a la vez el principio de paridad en la representación.

Para la organización de las elecciones México ha tomado en cuenta, la división administrativa o política del País, pues la división territorial político electoral de la nación se divide en Estados, Distritos electorales uninominales y

secciones electorales. Del mismo modo, existe otro tipo de división en 5 zonas conformadas por grupos de Estados que para la elección de diputados por el principio de representación proporcional conforman lo que se llama circunscripciones plurinominales.

Se dice en el tratamiento del Derecho Constitucional en lo referente a la representación política y al criterio que rige la integración de la Cámara de Diputados, que esta se rige por un criterio eminentemente poblacional, pues la determinación de los Distritos Electorales uninominales se realiza mediante la división de la población entre 300. Una vez obtenido este cociente, la repartición de distritos a cada entidad federativa se realiza con el número de veces que contiene este cociente en la población del Estado con la previsión mínima que en ningún caso los Estados podrán tener menos de dos distritos. Así a través del territorio nacional los estados que cuentan con mayor población, tendrán mayor número de distritos, tal y como se desprende del contenido de los artículos “52 y53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>190</sup>

De acuerdo con lo que nos ofrece Huber Olea y Contro, Jean Paul, en referencia a la Cámara de Senadores:

“Cámara de Senadores, conforme a la concepción anterior a las ya citadas reformas de 1993, estaba concebida con un sistema de mayoría relativa con dos senadores por cada Estado para el triunfador de la elección. Después de

---

<sup>190</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Promulgada el 5 de Febrero de 1917, Reformada por última vez el 7 de Julio del 2014.

una primer reforma de 1993, se incorporaron Senadores de Primera Minoría, y la composición de la cámara se elevó de 64 a 128, 3 de los cuales se asignaban al partido que obtuviera la mayoría de votos y el restante se asignaba a la primer minoría, es decir, al partido que ocupaba el segundo lugar. Para 1996, la composición del Senado en número no varió, solamente que el criterio con el cual se lograba el balance entre ambas cámaras, es decir, el demográfico por un lado en la de Diputados y de las entidades federativas en la de Senadores, se rompió, al crearse los Senadores de Representación Proporcional. Los Senadores de representación proporcional rompen de nuevo con el equilibrio en el Senado, pues al constituirse todo el territorio nacional como una circunscripción, las zonas en donde hay más población, aportan más votos, por tanto pesan más electoralmente que otros Estados en donde el electorado es menor, así los Senadores de partidos son asignados conforme al peso electoral nacional que tenga cada partido, añadiendo un elemento extraño a la anterior composición de la Cámara de Senadores de tinte poblacional – electorales. Por lo que actualmente, la composición de la Cámara y asignación de escaños se realiza de la siguiente manera. Al registrarse por listas los candidatos a senadores compuestas de 2 fórmulas de candidatos propietarios y suplementes, las

primeras dos senadurías son asignadas al partido que obtiene la mayor cantidad de votos es decir por mayoría simple, un Senador asignado al partido que obtiene el segundo lugar en la entidad federativa de que se trate, constituyendo así los Senadores de primer minoría, es decir, de segundo lugar y finalmente los restantes 32 Senadores son asignados por representación proporcional, de manera similar a como se realiza la asignación de diputados por este principio, en el cual se atiende a la cantidad de veces que contiene la votación de cada partido el cociente que se obtiene de la división de la votación entre los 32 Senadores a asignar entre los partidos políticos que tienen derecho a participar en la asignación, conforme a las reglas específicas del procedimiento.<sup>191</sup>

#### **4.4 Comentarios a la evolución de la representación proporcional del sistema electoral mexicano.**

De acuerdo con Solorio Almazán, en México la representación proporcional se materializa en la Cámara de Diputados, tanto en el ámbito federal como local, en el Senado de la República y en la integración de los ayuntamientos (por lo que hace a los regidores).

---

<sup>191</sup> HUBER OLEA Y CONTRO, J. J., op. cit., pp. 155 – 156.

“Como ya se describe en apartados anteriores, el sistema electoral de la Cámara de Diputados, se estableció durante el siglo XIX en un sistema de elección indirecta (en tercer grado, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, juntas electorales de parroquia, de partido o de provincia; y en primer grado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857), y tenía a la población como base de la representación nacional. En caso de que un territorio o estado tuviera una población menor al legalmente requerido (originalmente era de 20,000 y después pasó a 40,000) tenía derecho a nombrar un diputado. Los Estados reglamentaban las elecciones (facultad de legislar en materia electoral) conforme a los principios que se establecen constitucionalmente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señaló un sistema de elección directa en los términos que dispusiera la ley electoral. Se elegía un diputado propietario por cada 60, 000 habitantes o por una fracción excedente de 20,000 (el Estado o territorio que tuviera un número menor nombraba un diputado).

Las reformas constituciones que se hicieron a la Carta Magna, en lo que interesa al tema, fueron del tenor siguiente:

El 22 de junio de 1963, se Introdujo para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso federal, Diputados de partido con las siguientes condiciones:

1. Todo partido político nacional al obtener el 2.5% de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se le otorguen 5 diputados y a uno más, hasta 20 como máximo por cada 0.5% más de los votos emitidos;

2. Si el partido logro la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrá derecho al otorgamiento de diputados de partido;

3. Si el partido triunfa en menos de 20 distritos, y siempre y cuando obtenga el 2.5% de la votación total, tendrá derecho a que le sean otorgados hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje (de acuerdo con el porcentaje de sufragios);

4. Solamente tenía derecho acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales que hubieran

obtenido su registro conforme a la ley electoral federal, por los menos con un año de anterioridad del día de elección, y

5. Los diputados de partido y los de mayoría se consideraban representantes de la nación y tenían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.<sup>192</sup>

El 14 de noviembre de 1972. Esta reforma modificó las bases de la asignación de diputados de partido, como fueron:

1. todo partido político nacional al obtener el 1.5 % de la votación total en el país tenía derecho a 5 diputados, y a uno más hasta 25 como máximo, por cada 0.5% más de los votos obtenidos;

2. Si logra la mayoría en 25 o más distritos electorales, no tenía derecho a los diputados de partido, pero si triunfaba en número menor, tenía derecho a que le fueran reconocidos hasta 25 diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje".<sup>193</sup>

El 06 de diciembre de 1977. (La gran reforma) se estableció que la Cámara de Diputados se integra con 300 miembros, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de

---

192 SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, p. 13.

193 *Ibidem*, p. 14.

representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (hasta 5). La elección conforme al principio de representación proporcional estaba sujeta a las bases constitucionales:

1. para obtener el registro de las listas regionales, el partido político nacional debía acreditar que participaba con candidatos a mayoría relativa en lo por menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales;

2. Tenía derecho a diputados de representación proporcional, los partidos que no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría y que obtuvieran el 1.5 del total de votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales;

3. La asignación se hacía conforme el cociente electoral, y 4) para el suceso de que dos o más partidos obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, solamente se repartía el 50% de las curules que deban asignarse por el principio de representación proporcional.<sup>194</sup>

El 15 de diciembre de 1986. Esta reforma constitucional, aumentó a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional.

---

194 *Ibid.*

Modificó algunas bases del procedimiento de asignación de los 200 diputados por RP, en los términos siguientes: Tenía derecho a la asignación de diputados, todo partido político nacional que hubiera alcanzado por lo menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones, siempre y cuando no se encuentren comprendido en los siguientes supuestos:

1. Haber obtenido el 51%o más de la votación nacional efectivo, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, y

2. Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. La asignación de diputados se realizaba conforme al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal, utilizando el método del cociente natural. Las reglas para la asignación de diputados se fijaron:

- a) si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaba un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tenía derecho a la

asignación hasta que la suma de diputados obtenida por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos;

b) Ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaba el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior;

c) Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría se le asignaban diputados hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta era asignada al partido que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa.

El 06 de abril de 1990. La elección de los 200 diputados de representación proporcional se sujetaba a las bases siguientes:

Derecho de registro. Para obtener el registro de las listas regionales se debía acreditar que se participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.

Para tener derecho a la asignación, se debía alcanzar por lo menos, el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

El cómputo de asignación era conforme al cociente natural, y para ello se seguían las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podía contar con más de 350 diputados por ambos principios;

b) Si ningún partido político obtenía por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a los partidos políticos con derecho a la asignación se le otorgaban diputados suficientes que para su representación en la Cámara, por ambos principios, correspondiera en su caso, a su porcentaje de votos obtenidos;

c) Al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de votación nacional, se le asignaban los diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. También se le asignaban dos diputados, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de la votación obtenida por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%;

d) Al partido político que obtuviera entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y sus constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, se le asignaban diputados

hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.<sup>195</sup>

El 03 de septiembre de 1993, la asignación de los 200 diputados de representación proporcional se modificó en algunos puntos, como fueron:

a) Se precisó que la asignación de diputados sería conforme a la votación nacional emitida;

b) En ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios;

c) Ningún Partido Político que hubiera obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podía contar con más de 300 diputados por ambos principios;

d) Si un partido político obtenía más del 60% de la votación nacional emitida, se le asignaban diputados hasta que, el número de diputados por ambos principios, fuera igual a su porcentaje y de votación nacional emitida sin rebasar el límite de 315, y

e) Las diputaciones que restaban después de asignar las que correspondían a un partido político que se ubicara en los supuestos incisos c) y d), se otorgaba a los demás

---

195 *Ibidem*, p. 16

partidos con derecho a ello, en proporción con sus respectivas votaciones nacionales.<sup>196</sup>

El 22 de agosto de 1996. Se reforma el artículo 54 de la Constitución federal, para determinar que todo Partido Político que alcanzare el 2% 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.<sup>197</sup>

Adicionalmente dicha reforma señaló en su fracción III, que al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en las listas correspondientes.<sup>198</sup>

De lo mencionado, se percibe que la intención con las reformas fue incorporar a sectores del cuerpo electoral a las Cámaras del Congreso y acotar la fuerza parlamentaria del partido dominante hasta el límite máximo; el número de los distritos electorales uninominales (300) o la equivalencia de su votación a los cargos de elección popular (incluyendo ambos principios, mayoría relativa y

---

196 *Ibidem*, p. 17.

197 *Ibid.*

198 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Promulgada el 5 de Febrero de 1917, Reformada por última vez el 7 de Julio del 2014.

representación proporcional). Esto último sobrevaluado mediante la tolerancia porcentual, como se explicará en el apartado de las restricciones.

La última reforma, por cierto bastante reciente, es del 10 de febrero de 2014, cuyos comentarios es nuestra intención dejarlos en apartado especial.

#### **4.5 Resumen histórico evolutivo de la representación mexicana**

Podríamos decir a manera de resumen del presente apartado que; en 1917 como consecuencia del movimiento social de 1910, conocido como la revolución mexicana, inicia una nueva etapa en la vida de la república. La constitución que crea el nuevo Estado mexicano, señala en su artículo 40 que el estado mexicano se constituye en una república representativa democrática y federal.

Observamos que la república mexicana adoptó desde inicio el principio de la separación de poderes, recayendo el ejecutivo en un individuo al que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en un poder legislativo que se deposita en un Congreso y en un poder judicial que se deposita en órgano que se denomina Suprema Corte de Justicia de la Nación. Observamos también que en la historia nación el poder legislativo no siempre estuvo depositado en dos cámaras como lo es en la actualidad.

En la Constitución de 1917, los Diputados eran electos cada dos años, Inicialmente, el parámetro que determinaba el número de Diputados fue la población, eligiéndose un diputado por cada 60 mil habitantes. La Cámara de

Senadores se conformaba de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, durando en su encargo 4 años y revocándose por mitad cada 2 años.

Apreciamos como a partir del fin del caudillismo pos-revolucionario se inicia el proceso rumbo a la consolidación institucional del régimen democrático de nuestro país. El surgimiento el 4 de marzo de 1929, del Partido Nacional Revolucionario, que bajo el auspicio de quien en 1924, fue electo presidente de México, cargo que ejerció a hasta 1928, -el General Plutarco Elías Calles- se caracterizó por su capacidad para unir en su seno a diferentes pequeños partidos, organizaciones y grupos políticos que se encontraban dispersos por los efectos de los variados conflictos que había generado la revolución social y posteriormente la revolución cristera, permitió la concurrencia de múltiples fuerza sociales que derivaron en la consolidación institucional de un régimen que bajo la estafeta de la democracia, se consolido en el ejercicio del poder público.

En 1928 es electo por segunda ocasión Presidente de México, otro general caudillo de la revolución mexicana –el General Álvaro Obregón Salido- quien casi inmediatamente fue asesinado, situación que genero la oportunidad política para el llamado jefe máximo –El general Plutarco Elías Calles Repitiera también en el cargo de presidente de México, sin embargo, el general Calles se niega y con ello el presidente para 1929 Don Emilio Portes Gil a auspicios de General Calles, fundan el referido PNR, quien será en los futuro decisivo para la vida institucional de México. No obstante en esta época existían ya algunas organizaciones sociales que se hacían llamar partido, no representaban en el ámbito nacional una representación capaz de llevar a sus dirigentes o militantes a cargos de

representación nacional o local. Estos partidos fueron el Comunista Mexicano, el Liberal Constitucionalista, el Laborista Mexicano, el Nacional Agrarista y el Nacional Cooperativista.

Comprendemos que no menos importante fue el que en el año de 1934, accede a la presidencia de la república el General Lázaro Cárdenas del Río, quien en 1938, expulsa del país al jefe máximo -el General Calles- rompiendo con ello el caudillismo velado que había generado en su persona el general Calles. En el año de 1938, Cárdenas propicia dos acontecimientos fundamentales, uno de ellos el 18 de marzo, consistente en la emisión de un decreto mediante el cual expropia la industria petrolera del país en favor de la nación, y el otro, el 30 de marzo del mismo año, que consiste en la transformación del PNR, para convertirse en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en el cual es incorporado el sector militar como parte de la organización sectorial de dicho partido, a lo cual la reacción de los sectores conservadores del país no se hizo esperar, y en septiembre de 1939, se crea el Partido Acción Nacional, que surge como un frente contra la política social y económica del cardenismo.

A partir de entonces México inicia un proceso en el que para la renovación de sus órganos de representación, existe de manera institucional competencia política a través de los llamados partidos políticos. Cabe hacer notar que en sus orígenes el Partido Acción Nacional, no represento oposición significativa al Partido de la Revolución Mexicana, pues con independencia de los vicios y actos delictivos que eventualmente se dieron en las jornadas electorales, propiciados por candidatos del Partido en el poder PRM, en realidad el Partido Acción Nación

carecía de la fuerza electoral y organizacional, que pudiera hacer frente a la cada vez más consolidada maquinaria electoral que montaba el PRM.

Así entonces en el año de 1946, pasada la segunda guerra mundial, México había experimentado un relativo desarrollo, derivado del crecimiento industrial y agrícola que requirió el país vecino del norte para proveerse de insumos durante el periodo bélico en Europa. Entonces, por auspicios del presidente de la república mexicana, Manuel Ávila Camacho, el Partido de la Revolución Mexicana PNR, se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quedando entonces integrado por organizaciones representativas de los sectores; obreros, campesino y popular. Hasta estos momentos la oposición política en México es bastante incipiente, y el PRI, se erige como el Partido oficial y mayoritario en el concierto nacional. En este periodo, a partir de este momento se permite la formación de confederaciones nacionales de partidos y de candidaturas comunes mediante coaliciones de dos o más partidos y desaparecen las candidaturas independientes.

El PRI continuó por varios periodos siendo el partido que obtenía prácticamente todos los triunfos electorales, tanto en los procesos para elegir presidente de la república, gobernadores, senadores, diputados, y regidores.

Finalizando la década de los años cincuenta, el gobierno mexicano, emanado del PRI, consideró necesaria una redefinición de la política económica y para ello se requería mantener más controlada la estabilidad política nacional, consistente en mantener disciplinado al movimiento obrero, campesino y a otras

organizaciones sociales de masas que pudieren informarse con la políticas que el gobierno se disponía a adoptar.

Proclamado por la Cámara de diputados presidente electo a Adolfo López Mateos. Se inicia el proceso de fortalecer el régimen político para alentar la economía, procurando que la relación entre crecimiento económico y estabilidad política se convirtiera en una realidad.

Efectivamente el rasgo que caracterizó la economía a partir 1960 fue el fortalecimiento del sector público, principalmente en el sector paraestatal con objeto de promover la producción de bienes y servicios básicos, tradicionalmente desatendidos por la iniciativa privada. Las consecuencias de ello, hicieron necesaria la construcción de la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados. Esta Ley determino cuatro ámbitos en los que el Estado tendría mayor participación: la petroquímica básica, la electrificación, la siderurgia y la asistencia social.

No obstante que ya para entonces el gobierno mantenía bajo su control la casi totalidad de la producción de la energía, se produjo la nacionalización de la industria eléctrica.

Con el ánimo de involucrar a las corrientes populares y empresariales, en la decisiones de Estado, tanto en materia económica como en materia política, es indudable que una medida de mayor trascendencia, y en la cual se inicia un proceso vertiginoso de reformas en el ámbito político electoral, fue la reforma a la Ley Federal Electoral en 1963, que dio cabida a la participación de las minorías en

la formación de la voluntad legislativa, particularmente por lo que se refiere a la diputación y tuvo por objeto cambiar la imagen del autoritarismo por la de la pluralidad política. No obstante como en los capítulos anteriores quedo asentado la representación proporcional que se incorpora en esta etapa en bastante precaria, los diputados que se incorporan son denominados entonces diputados de partido. El Senado quedó al margen de esta transformación que abriría, principalmente con la posterior reforma de 1977.

Como ya se ha referido en apartados anteriores, en esta reforma de 1963, que fue aplicada hasta 1976, se le concedía a todo el partido político que alcanzará un umbral de votación de 2.5% de la votación nacional, cinco asientos y un asiento adicional por cada 0.5% adicional que consiguieran, hasta un total de 20 escaños. Así mismo, aquel partido que logrará 20 o más asientos por triunfos en distritos uninominales, ya no podía acceder a este tipo de diputados de partido. Por otro lado, aquel partido que no hubiere logrado los 20 diputados de mayoría, podría utilizar su votación nacional hasta llegar a un total de 20 diputados. Resulta claro, que este sistema no es de ninguna forma de representación proporcional.

Este sistema de representación proporcional, se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964, elección en la que se declaró presidente de la república a Gustavo Díaz Ordaz, El PAN logró obtener veinte diputados partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían muy similares en los procesos posteriores.

La política social del régimen gubernamental, no logro los frutos que en los discursos políticos se abanderaban, e inicia un amplio peso de demandas sociales e inconformidades de diversos sectores de la sociedad, entre ellos el estudiantil, que entre otras incidencias dio campo fértil para un conflicto en 1968, en que una concentración masiva de estudiantes reunida el 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas, fue reprimida dejando un saldo de muertos y heridos entre los manifestantes. Una de las medidas que adoptó el gobierno como consecuencia de la reprobación social de la represión gubernamental por el citado acto, fue el incremento de apoyo subsidiario a las Universidades, así como el reconocimiento a la madurez cívica de los jóvenes lo que originó que al año siguiente, en 1969, se disminuyera la edad para el ejercicio de derechos cívicos, de 21 a 18 años.

Como dice José Antonio Cabello Gil, “resulta claro, que este sistema no es de ninguna forma de representación proporcional. Esta reforma concedía un premio a las minorías, pero aun así este periodo (1963-1976) se caracterizó por un dominio absoluto del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional”.<sup>199</sup>

En el año de 1977, siendo presidente de la república mexicana José López Portillo, se materializa otra reforma, en el desarrollo del sistema electoral mexicano, con esta, se posibilita la introducción por primera ocasión del llamado sistema segmentado, el cual consta de dos partes: uno mayoritario y otro

---

199 Durante la Legislatura LIX, el 31 de Marzo del 2005, el Diputado José Antonio Cabello Gil del Grupo Parlamentario del Pan, Presentó una Iniciativa para Reformar los Artículos: 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Exposición de Motivos mencionaba lo señalado.

proporcional. Este sistema incluyó el Sistema del Doble Voto. Se votaba en 300 circunscripciones uninominales a través del sistema de la Mayoría Relativa. Así mismo, se dividió al país en cinco circunscripciones plurinominales sobre las cuales se elegía a otros 100 diputados. La base poblacional para dividir el territorio se estableció en 250,000 habitantes “teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado”. A partir de 1985. Se bajó el umbral de representación a 1.5% de la votación válida; también se ponía un límite a los partidos que obtuvieran más de 60 diputaciones de mayoría. Con esta reforma la oposición fue ganando terreno; hasta alcanzar un 25% de representación efectiva en el Congreso. Lo anterior hizo necesario una nueva reforma.

La reforma de 1986, se realiza siendo Presidente de la República Mexicana miguel de la Madrid Hurtado. Cerca del proceso electoral de 1988, se venía dando la posibilidad de que el sucesor en la presidencia de la república fuera Carlos Salinas de Gortari, quien no gozaba de una simpatía popular generalizada, y por el contrario cobra fuerza la imagen de la izquierda representada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, personaje que habiendo sido miembro del PRI, y gobernador de Michoacán, su Estado natal, gozaba en este momento de credibilidad política; debe agregarse que el estado de las condiciones económicas de estos momentos, no son alentadores para el grueso de la población nacional, por lo que ya se venía provocando cierto escepticismo a las dirigencias representativas emanadas del partido oficial, el PRI. Así, para la elección presidencial de 1988, se plantea la necesidad de garantizar la representación mayoritaria en el Congreso de la Unión, que garantizara el control del próximo presidente priista; ya que como

se temía iba a resultar electo de un proceso falto de legitimación y de aprobación popular. En este año se introdujo una reforma al sistema electoral, mediante la cual le dio al PRI la oportunidad de acceder a las diputaciones de carácter plurinominal. Se fijan 5 circunscripciones plurinominales, a cada una se le asignan 40 diputados plurinominal; se aumenta a 200 los Diputados electos según el principio de representación proporcional. Los Partidos de oposición alcanzaron hasta un 30% de votación efectiva, y se otorgó al partido mayoritario la posibilidad de participar en la repartición de diputaciones plurinominales siempre y cuando no excedan el 70% de los escaños. Esta concesión se deriva en virtud de la llamada "Cláusula de Gobernabilidad". Se estableció la renovación del senado por mitad cada 3 años.

Dos años más tarde, en 1990, de nueva cuenta se implementan algunas reformas a la normatividad electoral, tales como que: el número de diputados sigue siendo de 500 diputados, 300 uninominales y 200 plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. La adjudicación de los escaños empieza con la exclusión de aquellos partidos que no lograron el 1.5% de la votación nacional. Hecho el descuento, queda la votación efectiva. La distribución de los escaños se hizo mediante el método del cociente electoral rectificado; que corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de las circunscripciones. Cada uno de los partidos políticos recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican en dos pasos. Primero se aplica el "cociente de unidad" que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior (residuo), con

el número de escaños restantes. Segundo si aún sobran escaños, se aplica la regla del resto mayor. En ésta última solo participan los partidos que ya obtuvieron escaños en los dos primeros procedimientos". Este sistema es muy parecido al que la reforma de 1996 implantó.

En 1993 se aumentó el número de Senadores a 4 por cada Estado y 4 en el Distrito Federal, de los cuales 3 eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, la renovación se estableció nuevamente a cada 6 años.

La reforma de 1996, señaló la integración de la Cámara por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 son elegidos por el principio de mayoritaria relativas, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional.

Los requisitos para ser Diputado o Senador, siguen siendo sustancialmente los mismos, excepto la edad, que de 25 bajo a 21 y de 35 a 25, respectivamente.

El periodo de sesiones que la Constitución original se establecía era solo uno, se aumentó a dos.

La reforma electoral de 1996, después de dos años de entrampadas negociaciones, las comisiones unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Cámara de Diputados, con una amplia mayoría priista, aprueban la reforma que contiene, esencialmente los siguiente: dispone que las coaliciones están obligadas a presentar de manera conjunta sus fórmulas para diputados y

senadores por ambos principios de representación; asimismo tendrán un solo representante ante el Consejo General del IFE; y en cuanto a su financiamiento público cada partido integrante de una coalición recibirá normalmente sus recursos, aunque los gastos y topes de campaña tendrán que ser erogados como si se tratase de un sólo partido.

El gobierno se excluye de participar como árbitro de los procesos electorales, por lo que en manos del Consejo General de IFE, la organización de los comicios. El Consejo General se convirtió en el único responsable de vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad electoral.

En relación al financiamiento público para los partidos políticos estableció que el 70 por ciento se distribuiría conforme al monto de la votación, mientras que el 30 restante se asignaría de un modo igualitario a cada partido; se impusieron límites a los gastos de campaña; se restringieron las aportaciones individuales y se establecieron mejores mecanismos de auditoría y vigilancia. En cuanto a las modalidades, quedaron suscritas a tres rubros: actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas.

Co respecto a la representación política en la cámara de diputados, se estableció que ningún partido político podía obtener ocho por ciento más de las bancas que establecieran su votación nacional, salvo que las obtuviera por la vía uninominal; Se integró para la Cámara de Senadores una lista nacional de representación proporcional con un total de 32 legisladores; el monto total de escaños ascendió a 128 senadores: tres por cada entidad federativa y el cuarto

proveniente de la lista descrita. Finalmente, y como disposición transitoria, a partir del año 2000 el Senado se renovarían en su totalidad, terminando con la “guillotina francesa” vigente desde 1991.

A cada uno de los partidos políticos que tuvieran representación en el Congreso Federal, le fue permitido el acceso a radio y televisión tanto en sus espacios de transmisión oficial como en los promocionales, en 30 por ciento distribuido de manera igualitaria, y 70 conforme a la fuerza electoral que cada fracción registrara en las urnas de la elección anterior.

Se erigió como la máxima autoridad electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, salvo en materia de inconstitucionalidad, la cual se reserva a la SCJN. Se dispuso que la Sala Superior le correspondía realizar el cómputo final así como formular la declaración de validez de la elección presidencial; la designación de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que corresponde al modelo de representación continuó integrándose la Cámara de Diputados con 500 miembros de los cuales 300 serían votados en distritos uninominales y 200, electos mediante el principio de representación proporcional, el que contemplaría dos mecanismos. El de circunscripciones plurinominales y el de asignación de cociente electoral.

La Reforma constitucional en materia política-electoral 2014, se da en ejercicio presidencial de Enrique Peña Nieto; constituye una de las promesas de campaña por actualizar el estado de circunstancias de país según se desprende del propio discurso oficial. Los cambios que introduce la reforma se pueden

agrupar en seis grandes ejes temáticos: Régimen de gobierno, Autoridades electorales, Régimen de partidos, Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, Comunicación política, e Instrumentos de participación ciudadana

Co respecto al Régimen de gobierno (Presidente de la república), la novedad estriba en la posibilidad del presidente pueda optar por el gobierno coalición, en cualquier momento de su gestión, luego de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII de la CPEUM).

Se refuerza la participación de ambas Cámaras en la ratificación de gabinete, la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar al Secretario de Hacienda y sus empleados mayores, salvo que se opte por un gobierno de coalición (art. 74, III, CPEUM) EL Senado, de ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores, de integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República y enviarla al Presidente, quien, a su vez, formará, de entre los propuestos, una terna que presentará al Senado, el que nombrará al Procurador y podrá hacer observaciones a su remoción, (art. 76, II y XIII, art. 102, Apartado A, fracciones II y III De la CPEUM).

Cambio de gran trascendencia en el ámbito de la representación, lo constituye la posibilidad de que los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (art. 59 de la CPEUM).

Con respecto a las entidades federativas, se establece que estas, deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. De igual manera se permitirá la reelección de diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I de la CPEUM).

Sin embargo esta reforma en materia de reelección, se aplicará a los diputados y senadores electos en 2018. En cuanto a los cargos de nivel local, no será aplicable para los funcionarios que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la reforma (artículos Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios).

Se adelanta la jornada electoral para el primer domingo de junio (art. Segundo Transitorio, fracción II, inciso a de la CPEUM) y cambia la fecha de toma de protesta del Presidente electo para el 1 de octubre (art. 83 de la CPEUM). Ese último cambio operará hasta la elección de 2024 (décimo quinto transitorio de decreto de reforma).

En lo relativo a las autoridades de carácter electoral, modifica en forma trascendente la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral: desaparece al IFE y en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE será la de organizar las elecciones federales, sin embargo,

se le otorgan también facultades en el ámbito local. En principio, será una autoridad supervisora establecedora de lineamientos para el desarrollo de los procesos locales (41, base V, apartado B, inciso a) y b) de la CPEUM); podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos (art. 41, base V, apartado B, de la CPEUM); tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (art. art. 35, fracción VIII, numeral ocho de la CPEUM) y la tarea de fiscalización de finanzas de los partidos tanto en el ámbito federal, como local (art. 41, base V, apartado B de la CPEUM).

Modificadas las facultades del INE respecto de los procedimientos sancionadores, ahora, el INE queda encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley (art. 41, base III, apartado D de la CPEUM).

El Consejo General del INE tendrá nuevas facultades y podrá, en los supuestos previstos por la ley, y por el voto de al menos ocho consejeros: asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; delegar en los órganos electorales

locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (art. 41, base V, Apartado C de la CPEUM).

Con respecto a la integración del INE, incrementa el número de consejeros electorales a 11 y cambia el procedimiento de nombramiento del Consejo General, el cual prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque el nombramiento será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (art. 41, base V, apartado A de la CPEUM).

Se instituye un servicio profesional electoral nacional, regulado por el INE y abarcará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE, como de los organismos públicos locales, será desarrollada por la legislación secundaria y por los reglamentos que apruebe el Consejo General del INE (41, base V, apartado D de la CPEUM).

Se mantiene la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento, pues ahora, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un Consejero Presidente. Su designación y remoción correrá a cargo del Consejo General del INE, aunque todavía no está previsto un procedimiento en

particular (41, base V, apartado de la CPEUM). En cuanto a sus facultades, realizarán los escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias a los candidatos ganadores, realizaran los procedimientos de consultas populares en el ámbito local; serán encargados de administrar el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; realizar las tareas de educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales y de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos; algunas de esas facultades las desarrollarán conforme a los lineamientos establecidos por el INE (art. 41, base V, apartado C de la CPEUM).

Por lo que se refiere al órgano jurisdiccional, el cual continua siendo el Tribunal Federal electoral del poder Judicial de la Federación (TEPJF), la reforma conserva las mismas facultades, agregando la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación (art. 41, base III, apartado D y art. 99, base IX de la CPEUM). Esta tarea en particular estuvo a cargo del desaparecido IFE.

Con relación a los tribunales locales, en un afán de homogeneizar su integración, establece que se conformen por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria que para tal efecto se emita (art. 116, norma IV, inciso c, 5o). De acuerdo al régimen transitorio, el Senado deberá nombrar a los magistrados

locales con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local posterior a la entrada en vigor de la reforma (décimo transitorio).

En relación al régimen de partidos políticos, se contemplan varias innovaciones: el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I, de la CPEUM). Tal porcentaje también está relacionado con el acceso a las prerrogativas, la cantidad de votos necesarios para acceder a estas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación nacional emitida (art. 101 inciso b) del COFIPE), mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I de la CPEUM). Todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (art. 54, base II de la CPEUM).

Se ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para

postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f de la CPEUM).

Se eleva a rango constitucional el mandato de que los partidos políticos tendrán la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I de la CPEUM). Anteriormente la obligación de acatar la cuota de género se encontraba en mandato legal que establecía la obligación a los partidos políticos de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas.

Con respecto al ámbito de la fiscalización a los partidos políticos, se establece en el artículo 41 constitucional y en el Segundo transitorio parecen indicar que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos. El artículo Segundo transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos.

Además, los partidos podrán optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE.

Se eleva también a categoría constitucional dos causales de nulidad relacionadas con aspectos de carácter financiero de los procesos electorales. Al establecer que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (art. 41, base VI e la CPEUM). No obstante establece que tales violaciones, tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Establece que en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

En relación con el modelo de comunicación política, se introduce una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI de la CPEUM). El mismo artículo dispone que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral, señalando que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5%.

En materia de propaganda política, también se eleva a rango constitucional la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos

deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C, de la CPEUM), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).

Por lo que se refiere a los lineamientos para las consultas populares se establece que: podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Dispone asimismo, que la organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculativos cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII de la CPEUM). La misma Constitución establece temas que no pueden ser objeto de consulta: los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular (art. 35, fracción VIII de la CPEUM)

Como puede apreciarse de lo vertido en el cuerpo del presente trabajo, efectivamente, desde el Gobierno del presidente Adolfo López Mateos, Hasta e actual Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, el sistema electoral ha sido reformado constantemente, como se pude apreciar en el resumen anterior, casi en cada periodo presidencial, lo cual encuentra explicación en que conforme pasa el

tiempo, se hace más difícil ignorar la queja popular y las demandas sociales por mejores condiciones democráticas. Este clamor popular fue muy bien adaptado a los propósitos del partido hegemónico: Primeramente PNR, posteriormente PRM y actualmente PRI. A este último ha tocado procurar la respuesta a este reto de pluralidad política creciente, y desde luego se ha convertido en promotor y gestor de las demandas públicas de carácter social, apoyado de manera determinante por el gobierno en turno que también ha emanado del mismo partido.

No se puede ocultar que dichas reformas fueron tomando un diferente matiz a raíz del tiempo. Estas reformas tienen dos tendencias generales. Por un lado, una apertura del sistema de partidos; desde una situación de partido Dominante hacia un multipartidismo. Consideremos que aunque lentamente, la Constitución ha sufrido reformas importantes, sobre todo en lo que refiere a asegurar un espacio en el congreso a los partidos de oposición. Así mismo, la reforma a la Ley electoral dio un vuelco a la vida política de México, aún y cuando este cambio se gestó al ritmo y conveniencia del antiguo PRI. La segunda tendencia que considera Dieter Nohlen “de vital de importancia es el hábil y sofisticado manejo que se ha efectuado sobre la representación política. Lo anterior, sumado a un eficaz manejo del Sistema Electoral garantizó el dominio del PRI durante los últimos años”. Este manejo del sistema electoral se hacía con una doble cara.

Ahora bien, si consideramos que el desarrollo de la democracia en México nos debe llevar a un sistema electoral en que la voluntad ciudadana determine la pluralidad, o no, con que el Congreso nacional se constituye, es evidente que se requiere de un modelo de representación que permita que el voto ciudadano se

convierta en escaños tanto en la Cámara baja como en la Cámara alta, pues de esa manera el ejercicio de las funciones de los representantes de la nación a cargo de los órganos que ejercen las funciones fundamentales del Estado hoy denominadas poderes del Estado, estaría sustantivamente legitimada y autenticada.

Entendemos que la legitimación de los representantes que integran los órganos representativos, así como la legitimación de estos, se deriva del respeto al voto ciudadano con apego a los mecanismos o fórmulas que previenen los mandatos constitucional y legales, sin embargo, tal legitimación no necesariamente constituye una real y verdadera autenticación de la representación, pues como se ha desprendido de los datos que arrojó la presente investigación, históricamente los Estados democráticos han buscado la manera, si bien es cierto, de abrir los espacios de representación a la pluralidad política del concierto nacional y local, también es cierto, que no han podido o querido apartarse del mantenimiento de la hegemonía en el poder político nacional, y de ahí precisamente, que en el seno de los órganos encargados de la creación de las normas, que de ordinario se encuentra integrados con una amplia mayoría ligada al poder político, las normas que determinan los modelos y principios y mecanismos electorales, tiendan a mantener una significativa mayoría, que asegure, o por lo menos presupone, el peso de sus decisiones.

Estamos conscientes de que un régimen republicano representativo y democrático, para llegar a nivel de una mejor y más eficaz democracia debe contar con diversos elementos, entre ellos, el de la cultura política ciudadana, nos

parece sustantivo, ya que sin este, la posibilidad de realizar un auténtico desarrollo democrático estaría cancelada.

Mientras la mayoría de los ciudadanos no posean una bien cimentada cultura política, aun ejerciendo la función o derecho del sufragio para elegir representantes, que a la postre resulten legítimos, no necesariamente la representación resultará auténtica, pues en la decisión del elector a menudo existe lo que pudiéremos llamar vicios de conciencia o vicios de convicción, en virtud de los efectos engañosos y subliminales que provoca en muchos casos la propaganda política, así como la ausencia de información, o la distorsión de la misma, la cual genera una falsa idea en la opinión electoral, cosa que muy a menudo ocurre en los procesos de contienda electoral.

Por otra parte resulta claro que el modelo, formulas, principios o mecanismos contenidos en el sistema electoral mexicano, para la asignación de escaños, tanto por la vía de mayoría relativa como por la vía de representación proporcional, ya en la Cámara de diputados como en la Cámara de senadores, presenta los problemas que ya se han expuesto en apartado anteriores y que son propias del sistema en sí, es decir en el caso de la diputación, la aplicación exclusiva del modelo de representación de mayoría relativa o simple, presenta el problema de la sobrerrepresentación y subrepresentación.

Por su parte el modelo de elección a través de listas a ser votadas en circunscripciones plurinominales, la cuales de ordinario son integradas por las dirigencias de los partidos políticos, generan una discutida proporción

representativa en relación con los votos del electorado, pues las formulas aritméticas para determinar el acceso de los integrantes de la lista, pueden producir diferencia entre la voluntad expresada y la asignación de representantes.

Por otra parte, como también ya quedo establecido, en capítulos anteriores, los integrantes de las listas para ser votadas a través de circunscripciones plurinominales, no están regularmente identificados con el electorado, por lo que este último mas bien y en el mejor de los casos vota por el partido y no por los candidatos; Precisamente, tal fenómeno opera también en sentido inverso, pues los candidatos integrados en una lista a ser votada mediante circunscripciones plurinominales, no consideran que la representación que obtienen se deba al electorado, sino más bien, a la dirigencia o cúpula decisoria del partido político que los integra a la correspondiente lista, generando con ello también un sentimiento de desvinculación con el electorado.

Por lo que corresponde al senado de la república, el caso se complica, pues regularmente y de acuerdo a la tradición bicameral, originada en el parlamento inglés, la cámara de senadores o cámara alta, es el órgano representativo del Estado en el interior del Congreso, asamblea o parlamento, e históricamente el número de tales representantes ha sido en extremo reducido.

En el caso Mexicano, se establece que el senado se integrará por 128 senadores, toda vez que en México son 31 entidades federas y el distrito federal con el cual suman 32, de los cuales en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, y uno será

asignado a la primera minoría, para lo cual, los Partidos político deberán presentar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría, se le asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Como se deduce del mandato constitucional para integrar el senado de la república, la mitad del mismo es decir, 64 senadores son elector por el principio de mayoría relativa, 32, son asignados a la primera minoría electoral de cada entidad federativa y los restantes 32, a través del principio de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción que comprende el total del territorio nacional.

Tal deposición deja sin representación a los partidos que regularmente ocupan del tercer lugar hacia abajo en fuerza electoral, resulta prácticamente imposible que un partido que ocupe el cuarto lugar en votación en una entidad federativa, aunque la dimensión de su votación se encuentre muy cercana al que ocupo el segundo y tercer lugar, pueda verse representado en la cámara de senadores con un representante.

Luego entonces, resulta evidente que aunque se han realizado muchos esfuerzos por hacer de la democracia mexicana un espacio de pluralidad política,

la auténtica representación proporcional al voto ciudadano no ha podido verse reflejada, de ahí que pensemos que se requiere una reformulación del modelo electoral mexicano, que atienda primordialmente al objetivo de logra una autentica proporción entre el voto ciudadano y la integración de la representación.

#### **4.6 Apreciaciones de especialistas al modelo de representación mexicano.**

Como los señala el ex magistrado de la sala regional del Poder Judicial de la Federación, Héctor Solorio Almazán, actualmente, la mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática como base del Estado de derecho, al señalar que “la soberanía nacional residen esencial y originalmente en el pueblo”, lo que, a su vez sirve de fuente para todos los poderes constitucionales establecidos. Por eso es fundamental que en los congresos legislativos estén debidamente representaos todos los sectores de la sociedad.<sup>200</sup>

El consultor político Jean Paul Huber Olea y Contro, describe al sistema de representación proporcional como sistemas que buscan traducir en escaños en forma proporcional a los votos que nacionalmente obtiene cada partido político de manera tal que cada partido cuente con un número de miembros a nivel nacional. Una de las características de este sistema es el elemento señalado como “Barrera legal”, el cual implica un porcentaje que se fija como mínimo en la legislación para poder acceder a la asignación de escaños, En México, en el ámbito nacional, la

---

200 SOLORIO ALMAZÁN, H., op. cit., p. 11.

barrera legal previo a reforma constitucional se fijó al 2% de la votación, es decir, que si un partido político no obtenía cuando menos ese porcentaje de votación nacional, estará impedido para poder participar en la asignación de escaños de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.<sup>201</sup>

El sistema de elección por mayoría simple de votos para los diputados en distritos uninominales, si bien permite formar mayorías parlamentarias, y en los regímenes parlamentarios el gobierno mismo; no garantiza la representatividad de todas las fuerzas políticas significativas. La de representatividad de todas las fuerzas políticas significativas. La falta de representatividad conduce al problema de la legitimidad, lo que a su vez influye en la gobernabilidad, que es el propósito central de los sistemas de mayoría.

Durante más de tres décadas el sistema político mexicano ha tenido que resolver gradualmente, sin lograrlo, la falta de representatividad, mediante diversos procedimientos de representación proporcional a los votos que obtienen los partidos políticos. El problema se extiende a todo el sistema político, cuyos fundamentos se encuentran en cambio, y no atañen solo al sistema electoral, en su sentido técnico.<sup>202</sup>

---

201 HUBER OLEA Y CONTRO, J. J., op. cit., p. 143.

202 RENDÓN CORONA, A., Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados, Revista Polis, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1997, Volumen 1, p. 66.

#### **4.7 Crítica al sistema de representación proporcional mexicano.**

El Dr. Leonardo Valdés Zurita, no refiere Las críticas del sistema proporcional como la del ex presidente del Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral:

“Que si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirma, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas. Hay otra objeción importante a los sistemas de R P: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, censuran que los sistemas de R P rompen el vínculo entre representado y representante, que es

asegurado en cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones”.203

#### **4. 8 El costo subsidiario en legisladores plurinominales en México.**

De acuerdo con una publicación de Eduardo Revilla, hecha en el periódico El Economista con fecha 08 de marzo del 2012, los legisladores plurinominales tienen un alto costo para las arcas del estado, aquí reproducimos la columna en cita:

“En tiempo electorales cerca de 48 millones de comerciales de radio y televisión, nos anuncian la llegada de los comicios y con esto la oportunidad que tenemos los Mexicanos de elegir una nueva conformación de la cámaras de Diputados cada tres años y de Senadores del Congreso de la Unión cada seis años.

Así, cada seis años contamos con 500 nuevos diputados y con 128 nuevos senadores. Un total de 628 legisladores.

En este entorno electoral en el que tanto el gobiernos como los institutos electorales insisten en anunciarnos que lo mejor que nos puede pasar es poder sufragar libremente

---

203 VALDÉS ZURITA, L., op. cit., p. 13.

por nuestros representantes, pasa desapercibido que este derecho al sufragio lo hacemos por sólo una parte de los diputados y senadores.

De los 500 diputados sólo votaremos, como ya se ha mencionado, directamente por 300, y de los 128 senadores lo haremos por 64 de manera directa (mayoría relativa) y por 32 de manera indirecta (primera minoría). Esto significa que, adicionalmente a los legisladores señalados, tendremos 200 diputados y 32 senadores plurinominales.

Salvo que existan sorpresas mayúsculas y teniendo en cuenta la exactitud del cálculo político de nuestro sistema electoral, resulta notable que conociendo las listas de candidatos plurinominales que los diferentes partidos presentan, conozcamos con antelación el nombre de los 200 diputados y de 32 senadores -todos ellos plurinominales- que habrán de manejar las comisiones más importantes de ambas cámaras, así como presidir las mesas directivas.

Estos 232 legisladores por los que no votaremos, pero que habrán de manejar los destinos del Congreso, representan 33% del total de curules de la Cámara de Diputados y 25% de los escaños del Senado.

De esta forma, si cada diputado cuesta 12 millones de pesos al año (según el presupuesto de egresos para el 2012), el costo total de los tres años de la legislatura de la Cámara baja será de 7,200 millones de pesos por concepto de diputados plurinominales.

En el caso de los senadores plurinominales, que duran en su encargo seis años, si partimos de la base que cada uno de ellos cuesta anualmente 27.7 millones de pesos, el costo total de la LXII Legislatura, por este tipo de senadores, será de 5,318 millones de pesos. Lo anterior significa que los plurinominales tendrán un costo total de 12,518 millones de pesos.

En adición a dichos costos directos, debemos sumar una proporción del costo del IFE para unas elecciones legislativas que, al día de hoy, tienen ya a sus futuros líderes parlamentarios tomando medidas de sus nuevas oficinas en San Lázaro y en Reforma. Para este 2012, el IFE nos costará a los contribuyentes 16,000 millones de pesos.

Este costo se aplica a las elecciones federales que implican -este año- la renovación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Teniendo en cuenta que la renovación de dos poderes federales se da en una sola jornada electoral, es

válido decir que la mitad del costo de la elección implica el sufragio por el nuevo Presidente de la República y la otra mitad para el Congreso. Si 37% de los legisladores son plurinominales, éstos tienen un costo el día de la jornada electoral por 2,960 millones de pesos.

Todo lo anterior se traduce en un costo de más de 15,000 millones de pesos. Eso cuesta tener 232 legisladores plurinominales sesionando cada 6 años a partir del 1 de septiembre”.<sup>204</sup>

#### **4.9 El caso Sonora 2009 (Legislar hacia un criterio nacional de representación proporcional).**

Derivado de las elecciones celebradas en el estado de Sonora, el 5 de julio de 2009, en el que se renovaron gobernador, diputados y ayuntamientos, el Pleno del Consejo Estatal Electoral de Sonora, en sesión celebrada el 31 de julio de 2009, aprobó el Acuerdo número 406 en la que se declaró la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se asignaron diputaciones y se otorgaron las constancias respectivas.

En contra de dicho acuerdo se promovieron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de

---

204 Portal Web del Periódico El Economista, ¿Cuánto cuestan los legisladores plurinominales?, 2012, <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-valores/2012/03/08/cuanto-cuestan-legisladores-plurinominales> (Consultado el 4 de Octubre del 2014).

Benjamín Basaldúa Gómez, Julio Cesar Córdova Martínez y Claudia Janneth Gámez Gutiérrez, radicados con los números de expedientes SG-JDC-305/2009 y SG-JDC-306/2009 y SG-JDC-3653/2009, respectivamente. Por su parte, los Partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SG-JRC-216/2009 y SGJRC- 215/2009, en contra, el primero de ellos, de la resolución emitida el 22 de agosto de 2009 por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora en el recurso de queja RQ-52/200, y el segundo en contra de la sentencia de 24 de agosto de 2009, emitida por el mismo Órgano Jurisdiccional en el recurso de queja expediente RQ-54/2009. Cabe señalar que la Sala Regional estimó procedente la acumulación de dichos expedientes, ya que a su entender existía conexidad en la materia de impugnación, por lo que se determinó que fueran resueltos de “manera conjunta, pronta y expedita”.

#### **4.9.1 Las consideraciones jurisdiccionales del caso.**

Una vez realizado el examen detallado de cada uno de los agravios expresados por los inconformes, la Sala Regional sintetizó dichos agravios en los siguientes puntos:

a)... la pretendida inconstitucionalidad del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora, particularmente su fracción II, relativa al procedimiento de asignación hasta de cinco diputados por el principio de representación proporcional por el sistema de minoría”;

b)... la indebida aplicación e interpretación de los artículos 298, 299, 300 y 301, del Código Electoral para el Estado de Sonora, particularmente de la fracción II de este último precepto, respecto de la asignación de diputados de representación proporcional en Sonora, por el sistema de minoría” y,

c)... la ilegalidad de las resoluciones dictadas el veintidós y el veinticuatro de agosto del presente año por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora en los recursos de queja identificados con las claves RQ-52/2009 y RQ-54/2009, interpuestos por los Partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, respectivamente, en contra del Acuerdo número 406 por el que se declara la validez de la Elección de Diputados por el Principio de Representación Proporcional, se asignan diputaciones y se otorgan las constancias respectivas, el cual fue aprobado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral de Sonora en sesión celebrada el treinta y uno de julio de dos mil nueve.

#### **4.9.2 Resolución de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral.**

La Sala Regional consideró que el agravio que se hizo valer por los ciudadanos actores respecto a la inconstitucionalidad del artículo 301 del Código Electoral para el Estado de Sonora resultó infundado, por los siguientes argumentos: De acuerdo con lo expuesto en párrafos precedentes y con base en la redistribución efectuada en el Estado de Sonora, derivada de la reforma al artículo 176 del Código Electoral de dicha Entidad Federativa, mediante decreto número 122, publicada el doce de junio de dos mil ocho en el Boletín Oficial del

Estado, es evidente que, a diferencia de la jornada electoral del año dos mil seis, en donde gran parte de los veintidós distritos que conformaban el Estado, no se encontraban equilibrándose cuanto al valor poblacional de que se habla, en los comicios celebrados en el presente año sí existe una relativa paridad respecto al número de ciudadanos que conforman los aludidos distritos, lo cual, sin lugar a dudas, implica mayor equidad en la contienda, para los efectos de la asignación de obtenido por un candidato de un distrito, se traduce en un equivalente de sufragios, en mayor o menor medida, según sea el caso, respecto de un participante de otro distrito. En efecto, del numeral 301 del Código Electoral del Estado de Sonora, que se tilda de inconstitucional, se advierte que, en la etapa de asignación de diputados de representación proporcional, específicamente por el sistema de minoría, se toma en cuenta, para acceder a las curules pendientes por asignar, a las fórmulas de aquellos partidos, alianzas o coaliciones que no obtuvieron el triunfo en sus respectivos distritos, pero que tienen el porcentaje de votos más alto respecto de la votación válida emitida en sus propios distritos; luego, es claro que, contrariamente a lo que afirman los ciudadanos inconformes, el referido precepto es acorde con los principios previstos en la Carta Magna, específicamente en cuanto al criterio poblacional que, en su concepto, no tomó en cuenta la misma, en tanto tiene como referente un aspecto (porcentaje de votación de los candidatos en su distrito) que se sustenta en una disposición que, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 18/2005, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí atiende el aludido criterio”.<sup>205</sup>

---

205 CHAIRES ZARAGOZA, J., El principio de representación proporcional en el sistema federal mexicano, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011, pp. 21-28.

#### **4.10 Propuesta de Solorio Almazán para una nueva representación proporcional.**

“Conforme a las condiciones actuales del sistema electoral Mexicano y a que la finalidad de la representación proporcional es servir de correctivo entre las relaciones de los cargos de representación popular y la voluntad del cuerpo electoral, Solorio Almazán propone:

1.- Que la integración de los órganos legislativos sea en función de tres parámetros: el número de representantes por el principio de mayoría relativa, los resultados de la votación y la plena observancia de los principios y valores tutelados constitucionalmente para las minorías legislativas. Lo que sugiere es establecer un mínimo y un máximo para la integración del órgano legislativo.

2.- Uniformar los requisitos para tener derecho a registrar candidatos a representación proporcional.

3.- definir la votación que se emplea para tener derecho a la asignación, como el conjunto de votos válidos, excluyendo los votos nulos y de los candidatos no registrados.

4.- Suprimir las barreras legales para que todos los contendientes, conforme a su porcentaje de votos, puedan participar en la asignación.

5.- La votación de asignación no debe comprender: votos nulos, votos de candidatos no registrados, la votación de los partidos que no alcanzaron el umbral mínimo ni los sufragios del partido mayoritario que se le aplican alguna restricción.

6.- Suprimir la tolerancia porcentual y la cláusula de gobernabilidad

7.- Reconocer la restricción implícita derivada del principio de impugnación de las minorías parlamentarias.

8.- Simplificar y clarificar la redacción del cociente electoral, y

9.- Incorporar a los porcentajes más altos de votación de los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo, para realizar una designación mixta para representación proporcional, sería ideal que la asignación fuera exclusivamente de los candidatos perdedores por mayoría relativa”.<sup>206</sup>

---

206 SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, pp. 53 – 54.

## **CAPITULO 5: BASES CONTITUCIONALES, MODELO Y FUNCIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN MEXICANO**

### **5.1 Bases Constitucionales.**

En México se ha contado con un modelo de representación “Mixto” en el sistema electoral, es decir, compuesto por dos formas; el de mayoría relativa y el de representación proporcional, cuyo propósito, se plantea en la aspiración a un sistema democrático, equilibrado y a fin de satisfacer la representación política de las minorías.

En la integración del Congreso, por lo que corresponde a la diputación, estos sistemas mixto se basa en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por circunscripciones plurinominales de representación proporcional.

El Artículo 50 de la Carta fundamental dispone que el poder legislativo se deposite en el Congreso de la Unión, el cual habrá de constituirse en dos cámaras una de diputados y otra de senadores.

En el caso de la integración de la cámara de diputados se establece que se integrara por do sistemas de elección, el sistema de elección de mayoría relativa mediante distritos uninominales, y el sistema de representación proporcional, mediante distritos plurinominales.

Este sistema electoral mixto, actualmente ésta consagrada en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política Nacional. El artículo 53, establece 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.

El artículo 54 de la Carta Magna, establece las bases sobre las cuales se elegirán a los 200 diputados por el principio de representación proporcional, disponiendo que estos habrán de elegirse por listas regionales, mediante la cuales cada partido político podrá presentar un alista de 40 candidatos, siempre y cuando pueda acreditar que participa con candidatos por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 distritos uninominales; teniendo derecho a que le sean atribuíos diputados por el principio de representación proporcional, siempre que alcance el tres por ciento del total de la votación valida emitida para las listas regionales de las circunscripciones electorales. Asimismo dispone este dispositivo que a los partidos políticos que cumplan con las dos bases anteriores, independientemente de las constancias de mayoría que hubiesen obtenido sus candidatos por el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales, le serán asignados el número de diputados de presentación de sus lista regional que le corresponda en cada una circunscripción, de acuerdo con su votación nacional emitida, disponiendo que en tal asignación se seguirá el orden de la lista.

Establece la limitación de que ningún partido político, podrá contar con un número de diputados por ambos principios mayor a 300.

Llama la atención de manera particular la fracción V, de este artículo, en virtud de que dispone una limitación adicional, en el sentido de que Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

En su fracción VI, dispone que en los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V, 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, dejando a la ley reglamentaria las reglas y fórmulas para estos efectos.

El periodo de la representación de los diputados en el Congreso de la Unión es de tres años. Desde la constitución de 1917 vino existiendola prohibición para que lo diputados y senadores pudieran ser reelectos para el periodo inmediato. La reforma al artículo 59 constitucional del 10 de febrero de 2014, modifica tal disposición, permitiendo que los diputados puedan ser reelectos hasta por cuatro periodos y los senadores hasta por dos periodos consecutivo.

En Relación con la integración de la cámara de senadores en el congreso de la unión, el artículo 56 del ordenamiento constitucional, dispone que esta se habrá de integrar con 128 senadores, de las cuales corresponderán 4 a cada Estado y al distrito federal, siendo electos dos por el principio de mayoría relativa, y uno por el principio de primera minoría y uno por cada Estado, por el principio de representación proporcional. Al respecto dispone el artículo en cita que los partidos políticos deberán presentar una lista con dos fórmulas de candidatos, correspondiendo la asignación de un senador de primera minoría al que encabece la lista del partido que por sí mismo haya obtenido el segundo lugar en el número de votos correspondientes a la entidad federativa. Asimismo los restantes 36 senadores se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nación.

Como se puede apreciar de la anterior disposición, si bien no existe como tal una representación proporcional en el senado del congreso federal mexicano, si en cambio, el hecho de que asigne un senador al partido que obtuvo el segundo lugar en la votación para senadores de la entidad federativa, y otro votados en listas plurinominales constituye un acercamiento por estructuras una representación plural.

Desde luego a nuestro modo ver sería imposible que con cuatro asientos por Estado en el senado de la república, exista la posibilidad de que todos los partidos que contienden en la el proceso electoral mexicano, que desde luego son más de 5 en cada proceso, puedan aspirar a que por medio de la representación proporcional, todos alcancen un asiento en el senado.

## **5.2 La función del modelo de representación proporcional mexicano.**

La función primordial de este modelo en México, como lo establece la doctrina, ha sido reducir la disparidad entre la proporción del voto popular que obtiene un partido y la proporción de sus escaños. Dicha proporcionalidad se ha logrado de mejor forma mediante el registro listas de candidatos elaboradas por los partidos políticos, las cuales se votan en lo que se denomina circunscripciones plurinominales;

Entre las ventajas que reporta los sistemas de representación proporcional mexicano, figura la garantía que ofrece a la minoría contra los excesos de la mayoría, no obstante que también refleja algunas desventajas como el problema aritmético o de técnica electoral, para poder traducir los votos a escaños o curules, así como para que el elector tome su decisión; otro problema ha sido que efectivamente no producen, por si mismos, ni mayorías estables de gobierno ni caminos hacia la integración política que se traduzca en una mayor o mejor cohesión social. Además que como ya se ha advertido por muchos tratadistas y especialistas de la materia electoral, los representantes surgidos de las listas de partido, regularmente no se sienten identificados con los electores, sin embargo si responden a los compromiso con sus respectivos partidos políticos, de ahí, que también son llamados representantes de Partido.

Como lo ha expresado un Jalisciense de amplia experiencia en los procesos electorales mexicanos “La democracia Representativa requiere ser complementada con mecanismos de democracia directa y con la descentralización

del poder político, para evitar la falta de sensibilidad de los gobernantes ante las necesidades, demandas y exigencias de la ciudadanía, de manera que, incorporando dichos mecanismos y descentralizando el poder político, se obtenga una representación más objetiva y con apego a la Voluntad General”.<sup>207</sup>

No obstante que a través de los mecanismos constitucionales y legales en el sistema electoral mexicano los órganos representativos se integran con representantes que acceden a través de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, el electorado no se siente representado por estos últimos, y tal sensación conduce al problema de la legitimidad, lo que a su vez influye en la gobernabilidad, que paradójicamente es el propósito central de los sistemas de mayoría.

Durante más de tres décadas el sistema político mexicano ha tenido que resolver la falta de representatividad, mediante diversos procedimientos de representación proporcional a los votos que obtienen los partidos políticos.

Es sabido que el sistema de mayoría favorece al partido mayoritario con una sobrerrepresentación en perjuicio de la minoría, que al desperdiciar votos queda sub-representada.<sup>208</sup>

Un sistema de representación proporcional con diversos matices puede reflejar las fuerzas sociales de una sociedad altamente diversificada y, por lo tanto, necesitada de pluralismo político.<sup>209</sup>

---

207 RODRÍGUEZ MORALES, C. M., Complementos para el modelo de democracia representativa mexicana, Revista “Sufragio”, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, México 2011, p. 47.

208 FINER, S. E., Política de adversarios y reforma electoral, Fondo de cultura económica, México 1980, pp. 16-17.

El propósito de la representación proporcional es reflejar la diversidad social en el parlamento en proporción con su fuerza medida en votos, para compensar las pérdidas de curules en el sistema de mayoría.

Sin embargo, la fórmula de asignación puede influir en el número de partidos que alcanza alguna representación parlamentaria; la fórmula puede o bien favorecer que sean pocos los partidos beneficiados (efecto reductor), o que sean muchos partidos (efecto multiplicador). El llamado efecto reductor determina el número de partidos que obtienen curules plurinominales mediante las barreras legales. Además el efecto desproporcionado de la relación entre votos y escaños permite que muchos partidos lleguen al parlamento con muy pocos representantes, o que pocos partidos lleguen con muchos.

El sistema electoral mexicano es desproporcionado o con baja proporcionalidad (Impuro), que por razones del proceso político tiende a reducir la brecha de la desproporción. Sin embargo, ha oscilado entre auspiciar un efecto multiplicador de los partidos de oposición, es decir, moldeando un sistema de pluralismo limitado o aparente, y la tendencia más actual de reducir el número de partidos con representación parlamentaria.

Cabe mencionar que otro gran problema de la representatividad en México, se debe a los partidos políticos, pues éstos son la principal instancia entre el Estado y los ciudadanos, como lo define la Constitución Mexicana, son “organismos de interés público” que tienen el poder de postular candidatos a

---

209 SEGADO FERNÁNDEZ, F., La representatividad de los sistemas electorales, Cuadernos de CAPEL, Instituto interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica 1994, número 37, p. 58.

cargos de elección popular. Como lo refiere el Maestro Carlos Manuel Rodríguez Morales; el proceso de selección de candidatos y la apertura de los partidos políticos a menudo no obedece a reglas de carácter democrático, pues éstos, siempre van a perseguir un solo interés que es el voto popular.<sup>210</sup>

### **5.3 La distribución distrital uninominal.**

Los distritos uninominales se asignan a cada estado tratando de satisfacer el criterio de igualdad numérica de electores. La distribución territorial de estos distritos se logra de dividir la población total entre estos distritos (300), distribuido entre las 32 entidades federativas, estableciendo como mínimo dos distritos por cada estado. Para esto, se toman como base los resultados arrojados por el censo general de población realizado por el instituto nacional de estadística, geográfica e información (INEGI).<sup>211</sup>

### **5.4 Las circunscripciones plurinominales.**

A diferencia de los sistemas uninominales, en los que prevalece la representación mayoritaria, en estos distritos el principio de representación

---

210 RODRÍGUEZ MORALES, C. M., *op. cit.*, p. 50.

211 Artículo 52 constitucional.

proporcional es el patrón que guía la conversión de votos en escaños. Las Circunscripciones electorales de México son un área geográfica integrada por uno o varios estados mediante las cuales son electos los Diputados Federales por el principio de la Representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales electorales, a cada una de estas se asignan 40 diputados.<sup>212</sup>

### **5.5 Integración de los Congresos locales.**

La figura de los congresos locales se consagra en el artículo 71 de nuestra Carta Magna dejándole la potestad a cada estado para conformar su propio órgano legislador.

En el caso de nuestro estado, conforme a lo establecido por la Ley Electoral del mismo<sup>213</sup>, el congreso anteriormente se integraba de 40 diputados, sin embargo, este precepto se derogo en agosto del 2008, entrando en vigor El Código Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, el cual en diciembre de 2009 se reformo para que quedara la legislatura con 39 diputados, debido a que se consideró que era mejor un número impar para evitar los empates técnicos que terminan por entrapar los acuerdos.

De los 39 diputados para la 59 Legislatura, 20 fueron elegidos por la vía uninominal o mayoría relativa, por votación directa en cada uno de los 20 distritos en que está dividido el territorio estatal, mientras que los otros 19 son de

---

212 Artículo 53 constitucional.

213 Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, artículo 16.

representación proporcional o plurinominales. De estos, serán asignados dos entre los candidatos registrados en la lista de representación proporcional y uno de los candidatos de cada partido político no electo bajo el principio de mayoría relativa que hayan obtenido los porcentajes mayores de votación válida distrital, iniciando por la más alta.<sup>214</sup>

Cabe mencionar que por el principio de representación de género, por cada tres candidatos del mismo sexo registrados en las lista de representación proporcional, se debe garantizar la inclusión de un candidato de sexo distinto en cada tres lugares.

La asignación de diputados, en lo que al tema de representación proporcional nos refiere, se lleva a cabo mediante dos fórmulas electorales; la primera, denominada cociente natural, que es el resultado de dividir la votación para asignación de representación proporcional de la circunscripción plurinomial entre el número de diputaciones no repartidas, y la segunda llamada resto mayor: que es el remanente más alto de votos entre los restos de las votaciones de cada partido político. El resto mayor podrá utilizarse, si aún hay diputaciones sin distribuir, habiéndose aplicado el cociente natural.

## **5.6 Integración de los Ayuntamientos.**

---

214 *Ibidem*, artículo 17.

Conforme al artículo 115 de nuestra Carta Magna los ayuntamientos se conformaran por un Presidente Municipal, los regidores y síndicos. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejerce únicamente por el Ayuntamiento y el gobierno del Estado. Éstos están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio. Los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Conforme al Código Electoral y de Participación Ciudadana, en nuestro estado los ayuntamientos se conforman de un Presidente municipal y determinado número de Regidores por cada cierta cantidad de habitantes de ese municipio, conforme lo establece el artículo 29 del citado ordenamiento, el cual a continuación se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Tabla (3) <sup>215</sup>

215	<p>Número de habitantes en el municipio de hasta:</p> <p><small>Tabla elaborada por el autor</small></p>	<p>Cantidad de regidores por el principio de mayoría relativa</p>	<p>Cantidad de regidores por el principio de representación</p>	319
-----	--	---	---	-----

50 mil habitantes	7	4
500 mil habitantes	11	8
Más de 500 mil habitantes	13	9

La fórmula electoral siguiendo el principio de representación proporcional para la designación de estos regidores obedece a la misma utilizada para la designación de los diputados integrantes del congreso local antes mencionada.

### **5.7 Las coaliciones.**

Las coaliciones son aquellos pactos o acuerdos colectivos entre partidos políticos o grupos parlamentarios, que tienen un fin determinado por cada una de las partes.

“Las alianzas entre partidos tienen formas y grados muy variables. Algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras son durables y están provistas de una sólida armazón, que las hace parecerse a veces a un súper partido.”<sup>216</sup>

---

216 DUVERGER, M., Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 356.

Duverger establece como factores fundamentales para la formación de alianzas el número de partidos, las tradiciones nacionales, las circunstancias históricas y el régimen electoral.

En cuanto al número de partidos, considera que en un sistema bipartidista toman la forma de Unión Nacional, mientras que en otro con modalidad multipartidista, se puede relegar la formación de alianzas cuando uno de los partidos conquista la mayoría absoluta, aunque “en esta hipótesis, el partido mayoritario trata casi siempre de gobernar con otros... para hacerlos participar de las responsabilidades del poder: permanece dominado por la psicología del régimen, que es una psicología de alianzas”.<sup>217</sup>

Las alianzas electorales varían según la forma de escrutinio y según el grado de unión: presentación de candidatos comunes o de listas comunes en la primera vuelta o en la vuelta única, desistimientos mutuos en la segunda vuelta, acuerdos para la repartición de los restos o emparentamientos en algunos sistemas proporcionales, etc. Pueden ser tácitas, expresas, locales o nacionales.

Toda alianza gubernamental que asocia al poder a ministros de partidos diferentes se completa, evidentemente, con una alianza parlamentaria”. De acuerdo al autor, estas pueden ser alianzas parlamentarias de oposición o de sostén. En las primeras, “Un partido minoritario gobierna, apoyándose en sus diputados y en los de grupos vecinos que le dan sus votos, sin aceptar compartir el poder con él. En las segundas, estando menos comprometidos en la acción, son

---

217 *Ibidem*, p.350.

menos responsables a los ojos del público; pueden conservar al mismo tiempo una apariencia de pureza y de desinterés, una actitud mucho más demagógica. Se utiliza a menudo un sostén alternativo, apoyándose en la derecha para hacer votar medidas conservadoras, en la izquierda para hacer triunfar reformas progresistas. La simple abstención, puede bastar igualmente para realizar un apoyo...”<sup>218</sup>

En cuanto a la formación de alianzas de corte gubernamental, Duverger observa una mayor dificultad con relación a las de índole electoral, pues enfrentan dificultades para su duración. Entre los factores que el autor señala se encuentran los siguientes: doctrinas y tendencias distintas entre los aliados, los intereses e infraestructura social.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nos habla al respecto en su artículo 95, estableciendo que las coaliciones podrán participar en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, atendiendo al principio de mayoría relativa. Mediante un convenio registrado, ante la institución electoral, podrá participar aquel único candidato que celebró convenio de coalición por dos o más partidos políticos o podrán una o más agrupaciones políticas nacionales.

## **5.8 La reforma constitucional en materia político electoral, del 10 de febrero de 2014.**

---

218 FLORES ORTIZ, E., Las Coaliciones Políticas, Concepto y Clasificación, El Nuevo Escenario en el espacio político mexicano en Foro Coaliciones: la agenda en un Congreso plural, Celebrado en el Congreso del Estado de Morelos”, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010, p.5.

La reforma en cuestión, surgió del previo proceso de ser aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013, y de acuerdo con la exigencia de la Constitución por la mayoría de las Legislaturas de las entidades federativas en enero de 2014. Esta reforma contiene una importante acrisolamiento de instituciones y temas de fundamental trascendencia para el Estado mexicano en su conjunto, lo mismo que para el Estado desde su perspectiva federalista, es decir, para las entidades federativas y sus municipios y el Distrito Federal, que sin tener la categoría de Estado Soberano, si alcanza la categoría de entidad y goza de relativa autonomía de gobierno, en el ámbito administrativo y legislativo.

La trascendencia para el Estado mexicano deriva de la creación de nuevas instituciones y sus correspondientes facultades para la organización de los procesos electorales, tanto en el ámbito federal como local, así como en nuevas disposiciones relacionadas de manera directa con el sistema de representación.

A través del decreto número 216, desde la Constitución de 1917, se reforman o derogan diversas disposiciones contenidas en 30 artículos, los cuales son: 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122. Mediante ello se genera una reforma político-electoral; se crea el Instituto Nacional Electoral (INE); se incorpora la reelección consecutiva de Senadores y Diputados federales, Diputados locales, Presidentes municipales, Regidores y Síndicos. Asimismo, dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Se modifica la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República; faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados Secretarios de

Estado y crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En sentido específico, las reformas y derogaciones realizadas son las siguientes: Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j)

y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>219</sup>

### **5.8.1 El contenido de la reforma al artículo 26.**

Las reformas al artículo 26, en su inciso A) establecen que los objetivos de la planeación a que está obligada la administración pública federal a través de un Plan Nacional de desarrollo, serán acordes a los fines de la Constitución, y deberán recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, para ser incorporadas al Plan Nacional, señalando al mismo tiempo que la planeación será democrática y deliberativa.

---

<sup>219</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Promulgada el 5 de Febrero de 1917, Reformada por última vez el 7 de Julio del 2014.

Resulta bastante conveniente que se establezca en esta reforma política, el carácter deliberativo de los proyectos de desarrollo, pues de no serlo, no podría asignársele el carácter de plantación democrática, ya que en nuestra opinión lo deliberativo, es el principio de un ejercicio democrático; lo mismo sucede con el mandato de incorporar a los planes de desarrollo, el sentir y las aspiraciones sociales, pues la planeación en el sentido puramente economicista de naturaleza técnica, regularmente se aparta del sentir democrático de la sociedad, y si bien es cierto, que un “Plan de desarrollo” debe incorporar la visión de desarrollo y crecimiento que involucre o beneficie a todos los sectores de la sociedad, también es cierto, que cuando tales planes se construyen desde los gabinetes de los expertos, tienden a priorizar los aspectos relativos al crecimiento productivo desde la óptica del capital y no del beneficio social.

Establece que el Congreso de la Unión es decir la Cámara de Diputados y de Senadores, tendrán intervención en la planeación democrática y deliberativa, en los términos que al respecto establezca la ley, lo obliga a que no obstante se realicen consultas a los diversos sectores sociales a través de su representantes gremiales y de las organizaciones no gubernamentales, tendrántambién intervención los representantes legislativos de la sociedad, lo que seguramente permitirá armonizar las aspiraciones y demandas con los fines establecidos en la Carta fundamental.

En el inciso C) se dispone que:

“El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones”.

Nace un organismo autónomo, cuya función específica y especializada será la de evaluar las políticas que el Estado implemente para dar cumplimiento oportuno y eficaz al cumplimiento de los objetivos y metas que se han trazado en el ámbito del combate a la pobreza y en el desarrollo sustentable del crecimiento social económico y cultural de la sociedad nacional. Se le da al organismo naciente el carácter de autónomo, y se le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, con lo cual presupone que tendrá un margen de libertad para expresarse con autenticidad respecto a las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social, y de evaluar el cumplimiento de metas y objetivos alcanzados o no, en la implementación de acciones en materia de política de desarrollo social. Asimismo, tendrá la facultad de proponer a las autoridades gubernamentales ya sean ejecutivas o legislativas, en términos de la ley respectiva, lo que al caso y tema corresponda.

Se establece en la reforma del artículo en cita que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se integrará por un Presidente y seis Consejeros, los cuales deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; también deberán contar con una experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y se indica requisitos de exclusión de perfiles que se encuentren vinculados a intereses de partido, al señalarse que no deben pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.

Se señala que los consejero del organismo referido, serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. No obstante se establece el derecho de veto a favor del Presidente de la república, al señalar que “el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados”.

La renovación del Consejo, se prevé, mediante el reemplazo de los consejeros cada cuatro años, por sustitución de los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

Se contempla que el Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo

anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

#### **5.8.2 El contenido de la reforma al artículo 28.**

En referencia a los requisitos que debe cumplir los integrantes de los órganos de Gobierno tanto de la Comisión Federal de Competencia económica, como del instituto Federal de Telecomunicaciones, los cuales se integran por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, son designados de manera escalonada a propuesta del ejecutivo federal, con la ratificación del Senado; se contempla que el presidente de cada uno de estos órganos será nombrado por el senado, por el voto de las dos terceras partes del mismo, por un periodo de cuatro años renovables por una sola ocasión. Se sustituye en esta reforma en la fracción VII del párrafo 21, en la expresión “Procurador General de la República, por la de “Fiscal General de la República”, para quedar en los siguientes términos: “VII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y...”

### **5.8.3 El contenido de la reforma al artículo 29.**

El Mandato contenido en el artículo 29 de la Constitución federal, hace referencia a las facultades y condiciones del Ejecutivo federal para suspender el ejercicio de los derechos garantizados por la Constitución. La reforma consiste en eliminar a los titulares de las secretarías de Estado y el procurador general, como sujetos del acuerdo del ejecutivo para proceder a la suspensión del ejercicio de derechos, estableciendo que:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la

situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde”.<sup>220</sup>

#### **5.8.4 El Contenido de la reforma al artículo 35.**

El Mandato que abraza el artículo 35 de la Carta Política Nacional, se enfoca en disponer acerca de los derechos de los ciudadanos, en la fracción VII, en el numeral 4º y 6º de la fracción VIII, se sustituye la expresión Instituto Federal Electoral, por la de Instituto nacional Electoral, aunque el contenido en esencia quede en los tres casos en el mismo sentido, para redactarse así, de la siguiente manera:

I a VI...

VII Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y...

VIII...

1º a 3º...

---

220 *Ibid.*

4º “El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados”;

5º...

6º “Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7º...

Es obvio que la reforma a esta fracción, así como al numeral 4º de la fracción VIII, solo tiene como propósito homologar la referencia al nuevo nombre del organismo que en lo sucesivo será el responsable de organizar los procesos electorales en el país, así como los plebiscitos, los referéndums, lo mismo y las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

#### **5.8.5 El Contenido de la Reforma al artículo 41.**

Sin duda la reforma al artículo 41, por su contenido histórico, así como por el contenido que se incorpora en la reforma, resulta de fundamental trascendencia para los procesos electorales mexicanos, pues tiene que ver de manera sustantiva

y directa con las reglas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales, el financiamiento público y ciudadano para los partidos, el derecho y la distribución del tiempo en los medios sociales de comunicación, las facultades del naciente Instituto Nacional Electoral en estos temas, etc..

Esta modificación que trajo consigo la más reciente reforma en la materia electoral, resulta sustantiva, para el sistema mexicano, pues conlleva la desaparición del Instituto federal electoral y el surgimiento del Instituto Nacional Electoral, quien sustituye al anterior.

Para la temática que nos ocupa resulta de interés fundamental las disposiciones que se vinculan con el sistema de representación, de ahí que de momento no hagamos una sinopsis exhaustiva de cada parte que contiene la reforma en el presente artículo y a continuación nos enfoquemos a destacar los puntos que atañen al tema.

En la fracción I del primer párrafo, se ratifica que “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”.

Se agrega: “y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden, pero se suprime de tal fracción, la expresión “ Los Partidos Políticos Nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal” Por lo que ve al segundo párrafo de la fracción I, se mantiene el texto de inicio, pero se modifican algunas expresiones, el texto anterior decía: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la

vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.

Se suprime la expresión “contribuir a la integración de la representación nacional” y se sustituye por la expresión “contribuir a la integración de los órganos de representación política” se agrega a la expresión “así como las reglas para garantizar la paridad de género”

Se agrega un párrafo a la fracción I, disponiendo que “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro”.

En el párrafo que antecede se fija a nivel constitucional el umbral del 3% del total de la votación válida emitida, a fin de que tanto en las elecciones que se celebren para renovar el poder ejecutivo como para la renovación del congreso federal, el partido político que no alcance el porcentaje referido perdería su

registro. Antes de la mencionada reforma tal disposición estaba a cargo de la ley de la materia.

#### **5.8.6 El contenido de la reforma al artículo 54.**

El contenido de la reforma en este artículo, se enfoca en la fracción II, en la cual se mantiene el texto anterior a excepción del porcentaje que deben alcanzar los partidos políticos para tener derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, señalando que deberán alcanzar por lo menos un tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, en lugar del dos por ciento que se refería con anterioridad.

Lo anterior significa que será más difícil para los partidos minoritarios alcanzar diputados por ese principio, lo cual tendera al fortalecimiento de los partidos más consolidados.

#### **5.8.7 El contenido de la reforma al artículo 55.**

El artículo en cita se refiere a los requisitos que deberá cubrir quienes aspiran a ser postulados por algún partido político o como candidatos independiente al cargo de diputado. La reforma a este artículo se dirige a la fracción V, la cual se refrenda en el contenido del texto anterior, hecha excepción de la expresión que se refiere como requisito a no haber sido ni Consejero

Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral.

El Caso es que la referida reforma solo sustituye en el ánimo de homologación el Nombre del órgano responsable de los procesos electorales de “Instituto Federal Electoral” por el de “Instituto Nacional Electoral” la Fracción en cita queda en los siguientes términos:

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

#### **5.8.9 El contenido de la reforma al artículo 59.**

Una de las aspectos más relevantes de la reforma electoral, por lo que tiene que ver con el sistema de representación, es la modificación al artículo 59 de la constitución federal, del 10 de febrero de 2014, mediante el cual se modifica la disposición de que los diputados y senadores no podían ser electo para el periodo

inmediato siguiente, dando ahora apertura a la reelección. Mediante tal principio, ahora es permisible que los diputados puedan ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos de tres años y los senadores hasta por dos periodos de seis años, de otra manera dicho, existe tanto para diputados como para senadores la posibilidad de que permanezcan en los cargo mediante el proceso de reelección, hasta por doce años.

Desde luego que esta disposición puede traer algunos beneficios a la colectividad nación, entre ellos el que los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, asuman una papel apegado a los cánones institucionales, así como que mantean la comunicación con el electorado, pues ello les posibilita par que en caso de volver a ser postulados por sus respectivos partidos, los correspondientes electores, pueden ratificarles su confianza mediante el sufragio.

No obstante la reforma en cita establece una condicionante que consiste en que la postulación debe ser por el mismo o partido o coalición que lo llevo al encargo ya de senador o de diputado, con la salvedad que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de sus encargo.

Consideramos importante para el caso transcribir el contenido del artículo 59 previo a la reforma constitucional que nos ocupa, así como el texto de tal artículo reformado, a efecto de hacer más objetivas las diferencias de los mismos y realizar una apreciación del trascendental alcance de tal reforma.

Articulo 59 previo a la reforma:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

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

Artículo 59 reformado:

“Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Como puede apreciarse de las diferencias de los contenidos del artículo en referencia, existía impedimento para que los Diputados y Senadores pudiesen ser reelectos para periodos inmediatos al del ejercicio de su encargo. Tal circunstancia por supuesto reportaba resultados favorables en algunos casos, como también resultados adversos. En primer lugar se atendía de alguna manera el principio de no reelección, y al mismo tiempo se evitaba que los diputados y

senadores en ejercicio, en los tiempos de selección interna de sus respectivos partido políticos estuvieren más dedicados a ser postulados a una reelección que a las responsabilidades propias de su encargo, sin embargo es una realidad constatable que en muchos caso, tanto diputado como senadores, fueron postulados para cargos de elección en diferentes ámbitos de representación, es decir, hubo diputados que fueron postulados al cargo de senadores o regidores, en tanto que hubo Senadores que fueron postulados al cargo de diputados, ya por el principio de mayoría relativa o ya por el principio de representación proporcional. De alguna manera fueron reelectos en cargos representativos políticamente, pero en diferentes ámbitos.

No conocemos aun las consecuencias empíricas de la reforma pues está todavía no opera los procesos electorales, no obstante estar muy cercanos, pero si queremos suponer que la posibilidad de la reelección debiera de generar diputados y senadores mayormente preocupados por dar buenas cuentas a sus respectivos representados, pues de ello dependerá la posibilidad de que sean reelectos, no obstante que hayan sido postulados por su respectivos partidos.

Al establecer que los senadores podrán ser reelectos hasta por dos periodos y los diputados hasta por cuatro, nos parece que se abre la posibilidad de que tanto en un caso como en otro, tal circunstancia permita la formación de parlamentarios experimentados y mayormente conocedores de la técnica legislativa y parlamentaria, que vengan a dignificar tan criticadas figuras por la sociedad en virtud de múltiples errores y desatinos cometido por un número no menor tanto de diputados como de senadores.

## **5.9 El desaparecido Instituto Federal Electoral.**

El Instituto Federal Electoral, que ha sido recientemente sustituido por el Instituto Nacional Electora, fue el organismo público autónomo, responsable de cumplir con la función del estado, para organizar las elecciones federales, es decir, las referentes a la elección de presidente, diputados y senadores integrantes del congreso de la unión.

En el ámbito estatal, cada uno de los estados de nuestra república, disponía en reflejo con un instituto electoral encargado de organizar las elecciones para gobernador (con una duración de 6 años), diputados y presidentes municipales (estos últimos con duración de 3 años), por ejemplo; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, encargado de esta organización electoral en nuestro estado.

El instituto federal electoral fue un organismo permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. En su integración participaban el poder legislativo, partidos políticos nacionales y los ciudadanos.<sup>221</sup>

Su sede central se ubicaba en el Distrito Federal y ejercía sus funciones en todo el territorio nacional con 32 delegaciones, una en cada estado y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

---

221 Instituto Nacional Electoral, IFE: Naturaleza y Atribuciones, 2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/3-IFE-Naturaleza-Atrib-nov2009.pdf> (Consultado el 6 de Noviembre del 2014).

Este instituto tuvo a su cargo de manera sustantiva, las siguientes actividades de carácter fundamental:

Capacitación y educación cívica.

Geografía electoral.

Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.

Padrón y listas electorales.

Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.

Preparación de la jornada electoral.

Computo de resultados.

Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.

Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

Administración del tiempo que corresponde al estado en radio y televisión.

## **5.10 La nueva ley de partidos políticos.**

Esta nueva ley denominada Ley general de partidos políticos, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de noviembre y entró en vigor el pasado 20 de mayo tras ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En su artículo 1, dispone que la ley en cita es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal; Los derechos y obligaciones de sus militantes; Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; Los contenidos mínimos de sus documentos básicos; Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones; El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos; La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria; Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y el régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.

Efectivamente esta ley se erige como la norma reglamentaria de las disposiciones constitucionales en materia de partidos políticos nacionales y locales, en sus 97 artículos dispone: La distribución de competencias entre la

federación y las entidades federativas en diversas materias; fortalece el sistema electoral y otorga mayores facultades al Instituto Nacional Electoral (INE) en la organización y realización de los comicios federales y locales, prevé tres formas de alianzas entre uno o más partidos políticos, los frentes, las coaliciones y las fusiones

Prevé que los partidos puedan constituir coaliciones para postular los mismos candidatos en elecciones federales, así como que dos o más partidos puedan fusionarse para construir un nuevo partido, o para incorporarse a uno de ellos.

Respecto de los partidos de nuevo registro, les niega la posibilidad de convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido antes de la conclusión de la primera elección federal o local posterior a su registro.

Establece que cada partido político garantizará la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales y en ningún caso se permitirá delegar a un género a los distritos donde se tengan los porcentajes de votación más bajos en la elección anterior.

Con la entrada en vigor de esta nueva ley, se abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 14 de enero de 2008.

La nueva Ley General de partidos políticos, contempla, mediante una disposición transitoria, la obligación de congresos locales de las entidades

federativa, a adecuar su marco jurídico a más tardar el 30 de junio de 2014, y así mismo que en tal plazo el INE (Instituto Nacional Electoral, dictará las disposiciones necesarias para hacer efectiva la ley.

Con respecto a los tiempos electorales, establece que la jornada electoral para la elección de gobernadores, diputados locales, ayuntamientos, jefe de gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa, delegados del Distrito Federal, se realizarán el primer domingo de junio del año que corresponda a la jornada electoral.

También establece que, por única ocasión, los procesos electorales ordinarios federales y locales para la elección, a celebrarse el primer domingo de 2015, iniciarán en la primera semana de octubre de 2014.

Con respecto a la propaganda impresa dispone que en procesos electorales, deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas que dañen la salud o el medio ambiente, y asimismo, que los partidos políticos y los candidatos deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

En artículo transitorio, con respecto a las credenciales para votar, con nomenclatura del IFE, prevé que las que se encuentren vigentes continúen hasta la fecha que en que en tales credenciales se señala, sin perjuicio de su oportuna renovación.

Con respecto a los partidos políticos, estable que estos tendrán que contar con tres mil militantes en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 militantes en por lo menos 200 distritos electorales uninominales.

Con respecto a los partidos políticos con registro en la entidades federativas, dispone que deberán contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad.

Obligación a los partidos políticos a transparentar su información relativa a reglamentos, padrón de militantes, directorios, remuneraciones de personas en sus órganos nacionales, estatales y municipales, contratos, auditorías, sentencias jurisdiccionales y gastos de campaña y precampaña.

Mantiene el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y actividades de interés público.

Condiciona a los partidos políticos nacionales a gozar de financiamiento de los recursos locales, siempre que haya obtenido el 3.0 por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior en la entidad de que se trate.

Respecto del financiamiento privado, establece las siguientes modalidades: financiamiento por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Establece que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, los aspirantes a cargos de elección popular, en dinero o en especie, las

siguientes instancias: los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las entidades federativas, ayuntamientos, dependencias, organismos centralizados, paraestatales, autónomos, organismos internacionales, personas morales y no identificadas.

Obliga a los partidos políticos a reportar los ingresos y gastos del financiamiento para sus actividades ordinarias al Instituto Nacional Electoral (INE).

Se prevé el prorrateo de los gastos genéricos de campaña de acuerdo a lo siguiente:

Para Presidente de la República y un candidato a senador se distribuirá el gasto en una proporción 40-60 por ciento.

Para Presidente y un candidato a diputado federal, será de 60-40.

En el caso de los candidatos a Presidente, senador y diputado federal, se distribuirá el gasto en un 20-50 y 30, respectivamente.

Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando se mencione el nombre del candidato, se difunda su imagen y se promueva el voto a su favor.

Con relación al Instituto Nacional Electoral, tendrá la facultad, de manera directa, de fiscalizar ingresos y egresos de precampañas, ubicación de casillas y designación de funcionarios

El INE conserva el padrón electoral, las listas nominales de electores y mantendrá lo relativo a la asignación de tiempos de radio y televisión.

### **5.11 El surgimiento del Instituto Nacional Electoral.**

La reforma constitucional en materia política-electoral aprobada por el H. Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, rediseña sustancialmente el régimen electoral.

El instituto Nacional Electoral, el organismo creado como parte de la reforma política de 2014, en el artículo 41, fracción III, inciso a) establece que de la que este nuevo instituto, será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes.<sup>222</sup>

La atribuciones concedidas al Instituto nacional Electoral, tanto en la constitución como en la Ley General de instituciones y Procesos electorales y en la Ley General de Partidos Políticos, amplía en mucho las facultades que otrora tuviere el instituto federal electoral.

Entre las facultades que se le confieren al INE, se encuentran las siguientes:

---

222 Instituto Nacional Electoral, Acerca del Instituto Nacional Electoral, 2014, [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca\\_del\\_INE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/) (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).

Además de organizar los procesos electorales federales, se coordinará con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

El Consejo General del INE está integrado por 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.

El INE contará con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.

El SPEN garantizará que todos sus miembros cuenten con los conocimientos y méritos profesionales necesarios para desempeñar su función.

El Consejo General del INE designará a los consejeros de los organismos electorales locales y podrá asumir las funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la ley prevea.

A petición de los partidos políticos, podrá organizar la elección de sus dirigentes.

Garantizará que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.

Verificará que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades

necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.

Se fortalecen las condiciones de equidad durante las elecciones, al mejorar la impartición de justicia electoral y hacer más eficiente la imposición de sanciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la instancia encargada de resolver procedimientos sancionadores expeditos y no el INE como antes ocurría.

Gracias a ello, se delimitan mejor las competencias de las autoridades jurisdiccional y administrativa, y así se permite que la labor del INE se concentre en la organización de procesos electorales.

Con el propósito de sancionar conductas que pretendan vulnerar las condiciones de equidad en las elecciones, se establecen tres causales para la anulación de elecciones: exceder el gasto de campaña autorizado en un 5%; Comprar tiempo o cobertura informativa en radio y televisión; Recibir o usar recursos ilícitos o públicos.

Se establecen obligaciones para vigilar de modo más efectivo el uso de recursos que hacen los partidos durante las campañas, lo que fortalecerá la transparencia y la equidad en las contiendas.

Ahora el INE se encargará de fiscalizar los recursos de los partidos políticos no sólo a nivel federal, como sucedía antes de la reforma, sino también a nivel local.

Para generar resultados más oportunos, el INE realizará la fiscalización de forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

La Credencial para Votar con Fotografía, que emplean millones de ciudadanos para identificarse y ejercer su derecho a voto, conservará su vigencia.

Como se aprecia, el INE intervendrá en procesos locales a través de la expedición de reglas, lineamientos, criterios y formatos de observación electoral, realización y difusión de encuestas, conteos rápidos, impresión de documentos y del Programa de Resultados Preliminares.

El INE podrá ejercer su facultad de atracción de un proceso electoral en su totalidad de una entidad, de solicitarlo la autoridad electoral local.

Se le otorgan facultades al INE para la designación y remoción de presidentes y consejeros electorales de organismos públicos electorales locales; para crear la Comisión de Vinculación con los organismos públicos locales conformada por cuatro consejeros, así como para integración del Comité de Radio y Televisión encargado de aprobar las pautas de transmisión de mensajes en estos medios.

Se autoriza al INE para que previa solicitud de los partidos políticos, pueda organizar sus comicios internos para renovar dirigencias, con cargo a las prerrogativas, de los propios partidos, así como su participación en los procesos de consultas populares.

## **5. 12 Visión sintetizada de la reforma.**

En síntesis la reforma en cita modifica Instituciones y procedimientos electorales relativos al sistema nacional electoral, crea el Instituto Nacional Electoral, refiere las elecciones y los organismos públicos locales en materia electoral, la justicia electoral, los partidos políticos, las candidaturas independientes, la reelección de senadores, diputados y municipales, la integración de los congresos locales y la asamblea legislativa del Distrito Federal; los delitos electorales; la propaganda gubernamental. Crea la Fiscalía General de la República; aborda aspectos vinculados con el Poder Ejecutivo como el cambio de fecha en la toma de posesión y del informe que el presidente rinde al pueblo a través del Congreso de la Unión, contempla la posibilidad de la formación de gobiernos de coalición; se reforma los sujetos de acuerdo con el ejecutivo federal para la suspensión de derechos garantizados por el orden constitucional; establece nuevas atribuciones para la figura del consejero jurídico del gobierno; prevé nuevas facultades para el Congreso de la Unión y aborda novedades para los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, y de las Cámaras tanto de Senadores como de Diputados; e incorpora reformas al sistema nacional de

planeación y a la evaluación de la política social, creando un órgano evaluador autónomo.



## **CAPITULO 6: LA REFORMA ELECTORAL DE 2014. OPINIONES Y CRITICAS**

### **6.1 Opiniones y críticas en las entidades federativas al surgimiento del INE.**

Los comentarios vertidos por diversos funcionarios Federales y Estatales, respecto a la creación del Instituto Nacional de Elecciones (INE) y de cómo tal Instituto sustituirá en sus funciones al Instituto Federal Electoral, (IFE), además de ampliar las funciones que este último tenía, y absorber las que tradicionalmente vinieron desempeñando los Institutos Electorales de las entidades federativas, han sido expresados desde muy diversas perspectivas, sin embargo, el común denominador es que las opiniones se postulan en inconformidad por la creación del INE. Los argumentos se centran fundamentalmente en que dicho Instituto constituye el regreso al centralismo electoral, y que junto a ello se ve vulnerada la soberanía de las entidades federativas, lo cual consideran contrario al federalismo y su desarrollo.

Sin embargo, han habido expresiones que se inclinan a la conformidad con el surgimiento del INE, sustentando tal aceptación en el ahorro que puede traer la supresión de la multiplicidad de organismos electorales, mismos que en los últimos procesos electorales han operado los procesos de la materia, tanto de la federación, a cargo del IFE, como de los Estados a cargo de los institutos electorales locales. Tales posturas arguyen que México necesita ahorrar en el

gasto generado por los órganos electorales y los procesos electorales, para destinarlo a otras áreas de atención social.

A continuación se transcriben los comentarios vertido por funcionarios que se desempeñan en algún cargo como actores políticos en sus respectivas localidades. En total treinta y dos entidades federativas, las cuales aparecen en orden alfabético.

Adelante se citan de manera textual algunas consideraciones, que al respecto formularon funcionarios de diversos ámbitos de la administración gubernamental relativos al surgimiento del referido Instituto Nacional de Elecciones.

#### **6.1.1 Aguascalientes.**

Presidente del Congreso José de Jesús Ríos Alba.

Se manifestó en favor de la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), ya que consideró que:

“Actualmente existe un desajuste entre los Estados y la Federación en los tiempos electorales que conllevan gastos innecesarios. Unas elecciones están a cargo de la autoridad estatal y otras a cargo de la autoridad federal y eso finalmente conlleva un dispendio de recursos o a un gasto innecesario en recurso de personal y de papelería

multimillonario, por lo que los mexicanos están pidiendo, exigiendo, que exista recato en el gasto del proceso electoral. La creación traería procesos electorales más transparentes al ser manejados en una sola línea de acción. Otra de las ventajas sería reducir los costos, ya que el personal del organismo se podrá mantener con recursos federales y permitirá liberar recursos que podrán ser invertidos en otros rubros”.<sup>223</sup>

### **6.1.2 Baja California Norte.**

Presidente de la Legislatura Cuauhtémoc Cardona, respaldó la posible desaparición de los institutos locales y la virtual creación del Instituto Nacional Electoral (INE). Comentó que es parte de la iniciativa de reforma política propuesta a escala nacional por su partido, que incluso:

“Están condicionando la aprobación antes de someter a discusión la reforma energética. La experiencia electoral reciente, donde en estados gobernados por el PRI, los Institutos Estatales Electorales son ampliamente manipulados; incluso Baja California cayó en ese tipo de excesos, no manipulado por el gobernador, sino manipulado por la mayoría priista que estuvo aquí en el Congreso. El

---

223 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

PAN, al ver lo que ocurrió en Veracruz y Baja California, decidió presentar una iniciativa para crear el Instituto Nacional Electoral, que sería lo que actualmente es el Instituto Federal Electoral, (IFE) porque está muy acreditado en la vida nacional”.<sup>224</sup>

### **6.1.3 Baja California Sur.**

La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local, Adela González Moreno:

Manifestó que la propuesta que contiene la reforma política sobre la creación del Instituto Nacional Electoral y desaparecer los institutos estatales electorales “sin duda es algo que dará un giro de 360 grados al sistema electoral mexicano, por lo que tiene que ser bien analizado por el Congreso, pues tiene pros y contras”, pero “no estoy de acuerdo”.<sup>225</sup>

Coordinadora Parlamentaria del PAN Gisela Páez Martínez:

---

224 Ídem

225 Ídem

Se pronunció en contra de la creación del Instituto Nacional Electoral. “No estoy de acuerdo, lo que se debe de hacer es fortalecer los institutos estatales electorales, darles mayor presupuesto y autonomía; la creación del INE es regresar al centralismo”.<sup>226</sup>

#### **6.1.4 Campeche.**

El Gobernador del Estado de Campeche, Fernando Ortega Bernés:

“La creación del Instituto Nacional Electoral es una de las mejores noticias en materia de concreción de las reformas que se han construido en el país. Se fortalecen las instituciones democráticas, nace una nueva institución con más amplios alcances y fortalezas”.<sup>227</sup>

A pregunta expresa, dijo que: ...“lo que ahora sigue es la constitución de organismos en lo local, “y ahí pues todos tenemos que estar muy atentos, porque ayer ya se fijó un calendario para el deshago hacia finales del mes de abril de temas que ahorita ni ustedes como representantes de los

---

226 *Ídem.*

227 Portal del Gobierno de Campeche, Creación del INE, de las mejores noticias: gobernador, 2014, [http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche\\_noticias/creacion-del-ine-de-las-mejores-noticias-gobernador/145744](http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche_noticias/creacion-del-ine-de-las-mejores-noticias-gobernador/145744) (Consultado el 12 de Octubre del 2014).

medios, de comunicación ni nosotros, todavía no tenemos todas las respuestas completas”.<sup>228</sup>

Ante la pregunta de si deberían ser ratificados los consejeros actuales en Campeche respondió:

“Estoy obligado a ser prudente en mis apreciaciones, tenemos que conocer bien el alcance de estos temas, tengo respeto por los actuales consejeros”.<sup>229</sup>

#### **6.1.5 Chiapas.**

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso:

“El proyecto para la Reforma Política que plantea el Pacto por México debería ser modificado previa consulta amplia, no sólo deben decidir los firmantes del acuerdo; hay que responder a las exigencias de la sociedad, puesto que el Instituto Nacional de Elecciones (INE) podría no funcionar. Debería haber un replanteamiento de la Reforma Política en el país, ya que se trata de fortalecer a los organismos electorales locales, los Tribunales Electorales estatales, así como el Federal; la decisión política de centralizar los procesos en México puede generar un conflicto, además

---

228 Ídem.

229 Ídem.

puede pesar el desarraigo de quienes organicen las elecciones en las entidades, así como la falta de conocimiento de la geografía podría no generar los resultados que se esperan e ir al fracaso electoral”.<sup>230</sup>

#### **6.1.6 Chihuahua.**

Presidente del Congreso del Estado Antonio Andréu. Dijo estar en contra de la creación de un Instituto Nacional Electoral, ya que esto:

“Va en contra del federalismo por el que tanto se ha luchado en los estados. En lo personal estoy en desacuerdo que una condición, como lo electoral, se vuelva a controlar a nivel federal”, sobre todo porque los Institutos Electorales de los Estados han demostrado que han hecho bien el trabajo de organizar y llevar a cabo los procesos. Crear un INE va a lograr que todo dependa de la Federación, eso es un centralismo, no se vale, si los Institutos locales están operando bien, en coordinación con la federación, no vemos

---

230 El Heraldo de Chiapas, Advierten que INE podría fracasar; sus funcionarios no estarían profesionalizados, 2013, <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n3169614.htm> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

porqué tenga que desaparecer y concentrarse todo en la Ciudad de México”.<sup>231</sup>

### **6.1.7 Coahuila.**

Presidente de la Junta de Gobierno del Poder Legislativo Eliseo Mendoza Barrueto:

Aseguró que “la reforma político electoral del presidente Enrique Peña Nieto, "es muy saludable" porque representa un avance muy importante para el sistema democrático en México pues sintetiza las demandas más sentidas de los partidos políticos, aunque en Coahuila no aplica en el caso de ayuntamientos cuyos períodos son de 4 años. La democracia es un proceso permanente, siempre es un ideal, nunca será plena, lo importante es avanzar en esa dirección. Se trata también de una decisión polémica, cuando algunos Partidos afirman que los Institutos electorales estatales no son neutrales.”<sup>232</sup>

### **6.1.8 Colima.**

Presidente del Instituto Estatal Electoral Guillermo Navarrete Zamora:

---

231 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

232 El Universal, Coahuila aprueba la reforma político electoral, 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/coahuila-reforma-politico-electoral-973654.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).

“De concretarse la creación podría significar una regresión en el sistema democrático y se rompería con los principios del federalismo, permitiendo la posibilidad de un regreso al pasado, cuando todas las decisiones en materia electoral se tomaban desde el centro del país. No sólo estarían en riesgo de mantenerse los avances y aportaciones que las instituciones estatales han logrado a lo largo del tiempo, sino también tareas como la fiscalización del gasto que hacen los partidos de los recursos que se les entregan como prerrogativas. De concretarse la desaparición de los institutos electorales de las entidades federativas, tendría que volver a crearse dicha estructura. El planteamiento se soporta en dos puntos: financiero pues permitiría un ahorro pero el segundo punto es la creación de una única autoridad electoral nacional”.<sup>233</sup>

#### **6.1.9 Distrito Federal.**

Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera:

Consideró que la creación del Instituto Nacional de Elecciones (INE) es "factible" pero se pronunció en contra de la desaparición de los Institutos locales.

---

233 El Financiero, Advierten en Colima que creación del INE significaría un regreso al pasado, 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/advierten-en-colima-que-creacion.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).

“El INE pues podría ser perfectamente quien se ocupará de las convocatorias de los procedimientos de designación sin afectar a los Institutos locales. Tanto el INE como los Institutos Electorales locales pueden coexistir. La elección de los Consejeros Electorales estatales podría ser centralizada, es decir, que lo designará el INE. Comentó que su postura por mantener los institutos locales es también porque se tardarían presupuestalmente en crear toda una nueva estructura. La creación del INE forma parte de las mesas de negociación dentro del Pacto por México”.<sup>234</sup>

#### **6.1.10 Durango.**

Gobernador Jorge Herrera Caldera:

“Va en contra de la autonomía e independencia de los Estados, los cuales si bien forman parte de la Federación también gozan de soberanía. No puede ser que se abuse y quieran atentar en contra del espíritu de la República que tiene convenios que permiten fortalecer a las entidades, como es el convenio de coordinación Hacendaria”. Herrera Caldera calificó de “lamentable la postura del PAN que condiciona la aprobación de las reformas hacendaria y

---

234 El Universal, Mancera pide mantener institutos electorales locales, 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/mancera-ine-961362.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).

energética, sino se aprueba primero una reforma electoral, reprocha que se chantajee con cambios que son por el bien del país y que a pesar del costo político están siendo impulsadas por el presidente, Enrique Peña Nieto, porque traerán grandes beneficios”.<sup>235</sup>

### **6.1.11 Estado de México.**

Gobernador Eruviel Ávila Villegas:

“En caso de aprobarse la creación del Instituto Nacional de Elecciones (INE) éste tendría que organizar más de 3,900 elecciones, en vez de las 333 federales; por lo que puso en duda la realización de todos los procesos electorales.”<sup>236</sup>

Ávila Villegas, en entrevista para Radio Fórmula, anticipó que:

“haré formal su petición de mantener los Institutos Electorales Estatales (IEE), permitiendo que cada estado tenga autonomía en dicha materia. La desaparición de los IEE y la creación del Instituto Nacional de Elecciones

---

235 Noticias GGL, PAN atenta contra espíritu de la Federación: JHC, 2014, <http://www.noticiasggl.com/durango-general/pan-atenta-contra-espiritu-de-la-federacion-jhc/> (Consultado el 25 de Noviembre de 2014).

236 El Economista, Eruviel Ávila pone en duda al INE, 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/30/eruviel-avila-pone-duda-ine> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).

llevarían a una República centralista, aseguró el mandatario. Ante tal supuesto, espera construir consensos en el tema frente a la Conferencia Nacional de Gobernadores dejando clara su postura de estar en contra de la eliminación de los IEE”.<sup>237</sup>

### **6.1.12 Guanajuato.**

Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato Jesús Badillo

Lara:

“Sin mayores beneficios queda el Instituto Electoral de Estado de Guanajuato (IEEG), frente a la aprobación de la Reforma Político Electoral. La reforma vino a frenar la democracia política en el estado, toda vez que este instituto goza de una actuación buena en los procesos electivos en la entidad. No estábamos en el supuesto de otros estados donde los institutos no tenían la calidad que se requiere. Guanajuato siempre ha organizado bien sus procesos electorales; la prueba está en que no ha habido impugnaciones de trascendencia. Siempre hemos presumido que nunca hubo una sola impugnación en las

---

237 *Ídem.*

últimas cuatro elecciones de gobernador, de tal suerte que para nosotros el cambio no representa un gran avance.<sup>238</sup>

### **6.1.13 Guerrero.**

Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso Local Bernardo Ortega Jiménez: Después de manifestar su rechazo a la creación del Instituto Nacional de Elecciones (INE), porque atenta contra la autonomía de las entidades y el federalismo, reconoció que:

“La reforma integral a la Constitución Política del Estado será el dolor de cabeza de los diputados. Con esta medida, el país se volverá una República centralista, ya que el gobierno federal, a través del citado organismo absorberá a los institutos y consejos electorales y los tribunales electorales de las 32 entidades del país, lo cual a todas luces atenta contra la soberanía de los estados y el federalismo. El gobierno avasallará a los estados y lo grave es que pretende centralizar las decisiones cuando las instituciones del país no pueden estar en manos de los dirigentes de las principales fuerzas políticas”.<sup>239</sup>

---

238 Es lo Cotidiano, Reforma electoral, sin beneficios para Guanajuato: Badillo Lara, 2014, <http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/reforma-electoral-beneficios-guanajuato-badillo-lara/2014061115492910229.html> (Consultado el 24 de Noviembre de 2014).

239 Diario de Guerrero, Atenta el INE contra la autonomía y soberanía de los estados: B. Ortega, 2014, <http://blogdiariodeguerrero.blogspot.mx/2014/02/atenta-el-ine-contra-la-autonomia-y.html> (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).

#### **6.1.14 Hidalgo.**

Gobernador José Francisco Olvera Ruiz:

“El Instituto Nacional Electoral (INE) que proponen legisladores federales. Atenta contra la soberanía de las entidades del país, ya que no somos menores de edad, con todo y sus problemas, se resuelven los diversos asuntos. Varios gobernadores no comparten esta figura, pues en primer lugar, el argumento base que utilizan algunos diputados federales para desaparecer los Institutos Estatales Electorales es que a escala local se manipula o abusa del control de estos organismos”. Es lamentable que la propuesta parta desde la Cámara de Senadores, ya que son los representantes de los estados y los primeros que atentan contra la soberanía de las entidades federativas. Actualmente se trabaja bien con los institutos electorales, además no son la última instancia, pues organizan elecciones.<sup>240</sup>

#### **6.1.15 Jalisco.**

Gobernador Jorge Aristóteles Sandoval:

“La mayor parte de los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) rechaza la creación

---

240 La Crónica de Hoy Hidalgo, Rechaza JFOR creación de INE; viola autonomías, 2013, <http://www.cronicahidalgo.com/2013/10/rechaza-jfor-creacion-de-ine-viola-autonomias> (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).

de un Instituto Nacional de Elecciones (INE). Lo que estamos viendo es que quieren dar directrices desde el centro para nombrar, para elegir quiénes serían los posibles representantes sin tomar en consideración a los ciudadanos de cada Estado. Esto sería muy grave; en este nuevo diseño lo único que pedimos es que no violente a la soberanía local y que se escuche a los ciudadanos que eligen a través de un Congreso a quienes hoy dirigen los Institutos Electorales del Estado. Aceptar un INE que centralice las elecciones sería ceder soberanía, sería tener un retroceso en la lucha que se viene dando, desde el municipio, desde las regiones, desde los estados, a construir un país federal, un país democrático”.<sup>241</sup>

#### **6.1.16 Michoacán.**

Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura Local:

“Es un tema controvertido y difícil de opinar, pero habrá que esperar y analizar la propuesta, para ver cómo el

---

241 La Razón, El gobernador de Jalisco rechaza la creación del INE; lo respalda CONAGO, 2013, <http://www.razon.com.mx/spip.php?article195552> (Consultado el 22 de Noviembre del 2014).

órgano federal puede funcionar, respetando la soberanía de las entidades federativas”.<sup>242</sup>

Diputado Local Sergio Benítez Suárez:

“La propuesta de la desaparición de los consejos estatales electorales para conformar el Instituto Nacional Electoral podría tener ventajas, pero también asuntos en los cuales los órganos electorales locales contienen temas de vanguardia que todavía no están reflejados en la legislación.”<sup>243</sup>

#### **6.1.17 Morelos.**

Presidente del Consejo de Morelos Juan Ángel Flores Bustamante:

“Sería un retroceso la centralización del sistema electoral mexicano, que daría paso a la creación del Instituto Nacional de Elecciones. Yo sé que algunos actores de mi partido (PRD) dicen que debería centralizarse, pero creo que va en contra con lo que en su momento se peleó, inclusive por parte de los fundadores de nuestro partido que lograron que el IFE fuera una institución democrática. La ventaja de los institutos electorales es que se trata de personas que conocen a la perfección las costumbres de las regiones,

---

242 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

243 *Ídem*.

donde se celebran los comicios, lo que permite resolver de manera más eficaz los conflictos que se presentan al organizar las elecciones. Reconoció que hay Gobernadores que se han apoderado de los Institutos Electorales locales, se han convertido en pequeños dictadores de sus Estados de sus territorios y que no han permitido que se hagan elecciones libres”.<sup>244</sup>

#### **6.1.18 Nayarit.**

Presidente del Instituto Electoral de Nayarit, Sergio López Zúñiga:

“Se enfila en una dirección opuesta a las raíces y la vocación federalista del Estado Mexicano. Los argumentos carecen de estudios previos, serios, sustentables en información veraz y verificable, que permitan corroborar lo que se afirma categóricamente para proponer la desaparición de los órganos electorales. La creación del Instituto Nacional Electoral no resuelve los problemas de fondo de la democracia mexicana, y pretender responsabilizar de ellos a algunos órganos electorales locales, por su supuesta falta de autonomía, es desmesurado. La solución no es desaparecer instituciones, sino dotarlas de fortalezas que permitan una

---

244 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

auténtica autonomía, empezando por el facto del presupuesto que se maneja. Por eso, se considera que la reforma en comento no debe anular la estructura electoral federalista y si fortalecer los órganos en la materia, tal como lo han expresado especialistas en el tema”.<sup>245</sup>

#### **6.1.17 Nuevo León.**

Diputado Federal por Nuevo León Héctor Gutiérrez de la Garza:

“El INE asume formalmente atribuciones que originalmente correspondían directamente a los Estados; antes el IFE sólo veía cuestiones de tipo federal y podía tener convenios de colaboración con los Estados para ciertos asuntos, donde parte de los cambios involucraría la redistribución. En lo consecuente, tratándose de elecciones concurrentes como es el caso de Nuevo León, la intención es que se logre optimizar de mejor manera el proceso; el único padrón que va a existir en el país es el del INE. Otro gran cambio, explicó el legislador federal, es que toda la redistribución en el país, tanto federal como local va a hacer aprobada por el INE. En lo sucesivo será el INE encargado

---

245 Gente y Poder, Incertidumbre por creación del INE, buscan desaparecer instituciones electorales: López Zúñiga, 2013, <http://www.genteypoder.org/nota.php?id=37190> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014).

de seleccionar a los Consejeros Electorales Locales en las Entidades federativas, y ya no la legislatura estatal”.<sup>246</sup>

### **6.1.20 Oaxaca.**

Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura Local Max Vargas Betanzos:

“La iniciativa de reforma político-electoral presentada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en la que proponen la desaparición de los institutos electorales para ser sustituidos por las figuras del Instituto Nacional Electoral (INE) tendría que atender particularidades como el caso de Oaxaca, opinó el diputado priista y presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura Local. Consideró que aquí se debe de considerar el sistema normativo, conocido como Usos y Costumbres, que prevalece en 417 municipios de los 570 que conforman la entidad oaxaqueña. Hoy, con las instituciones vigentes, existen discrepancias entre el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y el Poder Judicial de la Federación. La eventual aprobación de una nueva instancia

---

246 Milenio Monterrey, Creación de INE, positiva, opinan el PRI y Panal, 2014, [http://www.milenio.com/monterrey/Creacion-INE-positiva-PRI-Panal\\_0\\_275372487.html](http://www.milenio.com/monterrey/Creacion-INE-positiva-PRI-Panal_0_275372487.html) (Consultado el 23 de Noviembre del 2014).

causaría aún mayores conflictos intercomunitarios. La entidad cuenta con una pluralidad cultural, étnica y lingüística que no puede estar sujeta a criterios como ahorrar recursos públicos”.<sup>247</sup>

### **6.1.21 Puebla.**

Gobernador Rafael Moreno Valle Rosas:

“La mayor parte de los Gobernadores del país no ven con buenos ojos el que se concentre un Instituto Nacional de Elecciones. Más allá de entrar en los detalles de puntos específicos de algunas de las reformas, los Gobernadores estamos a favor de las reformas en general y estamos entendiendo que los legisladores tendrán que llegar a los consensos y habrá puntos como este que forman parte de esos consensos necesarios. Al cuestionarle si en Puebla afectaría la desaparición del Instituto Electoral del Estado (IEE), el gobernador respondió que más allá de ver los árboles hay que ver el bosque y consideramos que ese bosque que se está planteando es algo que el país requiere. Más allá de entrar en un debate acerca de mi posición personal, nosotros respetamos, yo fui diputado federal y

---

<sup>247</sup> Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

senador de la República, evidentemente el Partido Acción Nacional ha hecho una propuesta en favor de esa reforma y yo, en términos de ver la integralidad de las reformas, estaría en la disposición de que mientras salgan pueden haber puntos específicos en los que no estemos de acuerdo”.<sup>248</sup>

### **6.1.22 Querétaro.**

Gobernador José Calzada Rovirosa:

El gobernador del estado, José Calzada Rovirosa, pidió que el órgano electoral se conduzca con transparencia, certeza, así como reglas claras y justas para todos los actores políticos y sociales. Que sigan los procesos, que se tenga la normatividad secundaria y que:

“En Querétaro contemos con la certeza de las autoridades que van a estar encabezando estos procesos electorales y que las personas, que la ciudadanía, decida libremente y que lo que decida sea. En Querétaro los procesos electorales siempre se han llevado a cabo de manera transparente y con confianza y es lo que pedimos para Querétaro y que al final la decisión de las mujeres y los

---

248 El Sol de Puebla, La mayoría de gobernadores están en contra del INE: RMV, 2013, <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n3153762.htm> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).

hombres que van precisamente a elegir a las personas que estarán conduciendo los destinos en sus diferentes regiones, municipios, sean los que ellos eligieron”.<sup>249</sup>

### **6.1.23 Quintana Roo.**

Presidente del Instituto Electoral de Quintana Roo Jorge Manríquez Centeno.

“Será hasta que se sepa el sentido final de la propuesta para la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y en su caso si desaparecen los Institutos Electorales locales cuando se dé un pronunciamiento concreto, y de ser necesario alguna acción legal para evitarlo para de dicha forma no vulnerar el federalismo. No obstante, el Consejero Presidente recalcó que antes de realizar esta acción se debe tomar en cuenta la opinión de los especialistas en la materia para que sepan de las necesidades que se requieren y los posibles daños que esto generaría. No ha existido el acercamiento concreto para hablar de una acción que

---

249 Reqronejón, Calzada pide reglas claras y transparencia al INE, 2014, <http://www.reqronexion.com/index.php/calzada-pide-reglas-claras-y-transparencia-al-ine/> (Consultado el 26 de Noviembre del 2014).

consideran que además de afectar el federalismo traerá retrocesos en los temas electorales”.<sup>250</sup>

#### **6.1.24 San Luis Potosí.**

Diputado Francisco Martínez Ibarra:

“Sería una regresión democrática al centralismo, sobre todo donde ha sido ciudadanizado el Consejo Estatal Electoral. Considera que incluso sería factor de generación de conflictos de mayor gravedad, cuando hoy se tiene la oportunidad de resolverlos en cada uno de los estados.”<sup>251</sup>

Diputado Juan José Javier Navarro:

“Pido acotar a los partidos políticos, que los organismos electorales sean independientes y que no dependan de los gobiernos de los estados e incluso que sean integrados por gente que no se vincule con los partidos”.<sup>252</sup>

Diputado Miguel Maza Hernández:

---

250 El Punto sobre la I, Con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), podría desaparecer el IEQROO, 2014, <http://www.elpuntosobrelai.com/quintana-roo/con-la-creacion-del-instituto-nacional-electoral-ine-podria-desaparecer-el-ieqroo> (Consultado el 27 de Noviembre del 2014).

251 Pulso Diario de San Luis, Crear el INE sería regresión: diputados, 2013, <http://pulsoslp.com.mx/2013/06/18/crear-el-ine-seria-regresion-diputados/> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014)..

252 *Ídem.*

“No es una regresión crear el INE, porque en algunos de los estados lo que hay es un sesgo autoritario por parte del Ejecutivo hacia los consejos electorales”.<sup>253</sup>

#### **6.1.25 Sinaloa.**

Presidenta del Congreso Artemisa García Valle.

Consideró viable la posible desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y la creación del Instituto Nacional Electoral (INE):

“Sería un proyecto bueno para México, que vendría a beneficiar, a ayudar a las elecciones en México. Definitivamente es algo que como partido nosotros hemos estado promoviendo y que hemos estado luchando para que sea. El objetivo de crear el INE es que sean más transparentes las elecciones, que el ciudadano pueda tener más certeza de que a quien eligió en las urnas es quien va a gobernar y que también haya un ahorro en las campañas políticas. Lamentó que vemos elecciones que son unos monstruos tragadores de dinero. No veo un real control para

---

253 *Ídem.*

los gastos de campaña, porque los partidos políticos reportan lo que quieren”.<sup>254</sup>

#### **5.1.26 Sonora.**

Presidente del Congreso Local Shirley Guadalupe Vázquez Romero:

“Se buscarán los acuerdos políticos para que el estado continúe a la vanguardia en materia electoral. Aunque tiene sus reservas respecto de la posibilidad de que desaparezca el Consejo Estatal Electoral, dicha reforma podría transitar por Sonora si la bancada del PAN afianza el bloque que conforma con el Panal y el PRD”.<sup>255</sup>

Diputado Javier Neblina Vega:

“La propuesta es muy positiva; en primera porque hay una reducción importante en cuanto a recursos erogados en distritos y tribunales; y, en segundo lugar, porque en el caso del Tribunal Estatal Electoral es claro que cualquier sentencia que emitan no tiene validez definitiva, es decir, si un partido

---

254 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

255 Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

promueve una impugnación y el fallo no le convence se va a la siguiente instancia".<sup>256</sup>

#### **6.1.27 Tabasco.**

Gobernador Arturo Núñez.

Respaldó la creación de Instituto Nacional de Elecciones (INE), para evitar que:

"Algunos" gobernadores controlen a los órganos electorales locales. Muchos gobernadores se resisten porque son los intereses de seguir controlando a la autoridad electoral local. Descartó que el organismo con el que se pretende sustituir al Instituto Federal Electoral (IFE) y a los institutos locales, de paso a la creación de un cuarto poder, pues "sus funciones serían muy claras, organizar los comicios y punto. Los institutos locales, en la práctica obedecen al gobierno estatal en turno y no siempre cumplen con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad. Si bien el IFE tiene algunas críticas y debe superar algunos aspectos, está muy por

---

<sup>256</sup> *Ídem.*

encima de las autoridades electorales locales, en la calidad de su trabajo y en el desarrollo de la imparcialidad”.<sup>257</sup>

#### **6.1.28 Tamaulipas.**

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso Ramiro Ramos Salinas:

“La creación del Instituto Nacional de Elecciones constituiría una violación a la autonomía y soberanía de los estados. Lejos de abaratar los procesos electorales se podrían encarecer, pues de acuerdo a los datos históricos, se ha demostrado que organismos electorales locales organizan comicios mucho más económicos que los efectuados por el Instituto Federal Electoral. Tal vendría a constituir una violación a la soberanía y autonomía de las entidades federativas, pero reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia”.<sup>258</sup>

#### **6.1.29 Tlaxcala.**

Gobernador Mariano González Zarur.

---

257 La Crónica de Hoy, Gobernador de Tabasco respalda Instituto Nacional de Elecciones, 2013, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/789095.html> (Consultado el 27 de Noviembre del 2014).

258 Centro Noticias Tamaulipas, INE violaría soberanía de los Estados: Ramiro Ramos, 2014, <http://www.cntamaulipas.info/nota/119773/ine-violaria-soberania-de-los-estadoramiro-ramos> (Consultado el 27 de Noviembre de 2014).

“El Congreso de la Unión al realizar la reforma constitucional para crear el INE y desaparecer el Instituto Federal Electoral (IFE), creó un “monstruo” y los gobernadores no saben qué representará, pues hasta donde se sabe, los magistrados electorales tendrán que ser designados por una instancia federal sin que se respeten los procedimientos locales. Esta reforma político electoral nacional para crear el INE, podría alcanzar al Poder Judicial en Tlaxcala y también vulnerar su autonomía. Lo anterior se debe a la resistencia de “algunos” gobernadores por desaparecer los institutos electorales locales, pero “los gobernadores tenemos la culpa y en el pecado llevamos la penitencia, porque algunos pusieron resistencia. Se debe esperar a la aprobación de leyes secundarias en la materia para conocer el impacto en la irrupción de autonomía”.<sup>259</sup>

### **6.1.30 Veracruz.**

Gobernador Javier Duarte de Ochoa

“Espero que sea un garante de la imparcialidad en los comicios, en el desarrollo democrático del país. El titular del ejecutivo estatal dijo que estará atento de que el integrante

---

259 El Popular, Crítica gobernador intromisión federal, 2014, <http://elpopular.mx/tlaxcala/critica-gobernador-intromision-federal/> (Consultado el 26 de Noviembre del 2014).

veracruzano del INE y todos, cumplan con su misión de velar por la transparencia y democracia. Que actúe como lo venía haciendo el IFE que era una institución que gozaba del pleno respeto y confianza de los mexicanos y yo estoy seguro que así va a ser... hay un veracruzano y vamos a estar muy atentos y pendientes para que él y todos los integrantes, repito, puedan cumplir, estoy seguro que lo van a hacer, con esa comisión de velar por la transparencia y por la democracia mexicana”.<sup>260</sup>

#### **6.1.31 Yucatán.**

Junta de Gobierno y Coordinación Política del Poder Legislativo Luis Hevia Jiménez

“La creación del INE y la desaparición de los institutos electorales locales, será un tema que causará polémica por la envergadura y el alcance que tiene este nuevo organismo, que permite entre otras cosas, la reelección de legisladores y alcaldes y la elección de consejeros de los estados. El INE tendrá la facultad de designar a los consejeros electorales de los estados, con el fin de evitar la intervención de

---

260 Televisa Veracruz, La creación del INE garante de la imparcialidad para el desarrollo democrático: Javier Duarte, 2014, <http://www.televisaregional.com/veracruz/noticias/La-creacion-del-INE-garante-de-la-imparcialidad-para-el-desarrollo-democratico-de-Mexico-Javier-Duarte-253992521.html> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014).

gobernadores, quienes han sido los encargados de proponer a los integrantes de los organismos electorales locales”.<sup>261</sup>

### **6.1.32 Zacatecas.**

Gobernador Miguel Alonso Reyes.

“Es un retroceso para la democracia, sobre todo para las instituciones que en los estados han avanzado en materia de procesos electorales mediante órganos comiciales sólidos y tribunales que permiten ratificar o rectificar decisiones de esas instituciones. El mandatario estatal dijo no compartir la creación del INE; sin embargo, comentó que respetará la decisión de los legisladores, a quienes les pidió hacer una revisión donde se obtengan las opiniones de los consejeros electorales, de los partidos en los estados, no sólo de los gobiernos para así emitir una opinión más completa sobre una decisión fundamental para la vida democrática del país. El INE tendría entre uno de sus objetivos, centralizar o desaparecer los órganos electorales en los estados”.<sup>262</sup>

---

261 Yucatán Ahora, Empiezan a analizar minuta de creación del INE, 2013, <http://yucatanahora.com.mx/noticias/empiezan-analizar-minuta-creacion-del-ine-35853/> (Consultado el 6 de Diciembre del 2014).

262 La Jornada, Crear el instituto nacional de elecciones, retroceso para la democracia: Alonso Reyes, 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/06/estados/032n2est> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).

## **6.2 Opiniones respecto a la integración del Congreso de la Unión.**

En investigación acerca de la opinión de diversos personajes del mundo de la política práctica, resulto que de manera sutil e intentando no contraponerse de una manera franca con las reformas, pero si con cierto escepticismo han referido diversas opiniones relativas a la reforma en materia político electoral.

### **6.2.1 Reducción al número de diputados.**

Proponen reducir el número de Diputados existente, proponiendo que sean doscientos cincuenta (en lugar de trescientos) los electos según el principio de mayoría relativa, y cien (en lugar de doscientos) por el principio de representación proporcional, agregando al texto constitucional que si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de la Cámara, al partido con mayor número de dichas constancias le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Igualmente, se propone disminuir el número de senadores a 96 (en lugar de 128) y desaparecer la figura de senadores por representación proporcional”.<sup>263</sup>

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por doscientos cincuenta diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de

---

263 Diputados: Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Víctor Valencia De los Santos, Iniciativa Presentada el 14 de Noviembre de 2006 ante la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados.

distritos electorales uninominales; y cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los doscientos cincuenta 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 cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

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

II. y III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de doscientos cincuenta diputados por ambos principios;

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

VI. Si ningún partido obtiene 51 por ciento de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría serán asignados diputados de representación

proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa; y

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI 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, V o VI se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito.

Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera

minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.<sup>264</sup>

### **6.2.2 Reducción de diputados por el principio de representación proporcional.**

Otra iniciativa propone disminuir de 200 a 100, el número de diputados electos según el principio de representación proporcional. El decreto reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>265</sup>

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante

---

264 Diputados: Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Víctor Valencia De los Santos, Iniciativa Presentada el 14 de Noviembre de 2006 ante la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados.

265 Diputados: Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, Iniciativa Presentada el 19 de Septiembre de 2006 ante la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados.

el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53. ...**

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

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

I. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 200 diputados por ambos principios”.<sup>266</sup>

---

266 Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, Iniciativa Presentada el 19 de Septiembre de 2006 ante la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados.

### **6.2.3 Modificación del sistema de representación proporcional.**

La propuesta parte de la esencia de la representación proporcional, como sistema mediante el cual se logra que las minorías tengan representatividad en los órganos de gobierno, así como el carácter universal del voto y la igualdad en los efectos que debe reconocérsele, es necesario abrir una nueva perspectiva de este sistema de representación, en el que efectivamente sea puramente proporcional a la votación recibida en las urnas, en el que el voto ciudadano sea el que prevalezca por encima de los intereses partidistas; por tanto, a los partidos políticos que no hayan logrado obtener el mínimo requerido, pero en su votación obtenida contengan una o más veces el cociente natural, deben asignárseles tantos diputados o senadores como veces contenga en su votación el citado cociente natural, a fin de que los votos emitidos por los ciudadanos sean plenamente respetados y logren tener representatividad en los órganos de gobierno, sin importar mayor interés que el expresado por la ciudadanía, quien al final es la única titular de la soberanía y todo poder público debe constituirse para su beneficio. La pérdida del registro de los partidos políticos no debe afectar el proceso electoral en el que han contendido, sino que sus efectos deben producirse hacia el futuro, en las siguientes elecciones, pues la ciudadanía ha expresado su voluntad a través de sus votos, los cuales deben ser tomados en cuenta para la conformación de los órganos de gobierno, sobre todo si la votación recibida por el partido político logra cubrir el cociente natural, reconociéndole a la voluntad ciudadana los afectos electorales que persigue, abriendo con ello la cobertura de la representación proporcional y permitiendo que las minorías tengan una

representatividad en los órganos de elección popular. La apertura de la representación debe lograrse en forma que todas las fuerzas políticas contendientes logren tantos representantes como sea proporcional.<sup>267</sup>

#### **6.2.4 Integración mixta.**

Conforme a las condiciones actuales del sistema electoral mexicano ya que la finalidad de la representación proporcional es servir de correctivo entre la relación de los cargos de representación popular y la voluntad del cuerpo electoral, así como a las razones expuestas en el cuerpo del presente trabajo, se propone:

- 1) que la integración de los órganos legislativos sea en función de tres parámetros: el número de representantes por el principio de mayoría relativa, los resultados de la votación y la plena observancia de los principios y valores tutelados constitucionalmente para las minorías legislativas. Lo que se sugiere es establecer un mínimo y un máximo para la integración del órgano legislativo;
- 2) uniformar los requisitos para tener derecho a registrar candidatos de representación proporcional;
- 3) definir la votación que se emplea para tener derecho a la asignación, como el conjunto de votos válidos, excluyendo los votos nulos y de los candidatos no registrados;
- 4) suprimir las barreras legales para que todos los contendientes, conforme a su porcentaje de votos, puedan participar en la asignación;
- 4) la votación de asignación no debe comprender: votos nulos, votos de candidatos no registrados, la votación de los partidos que no alcanzaron el

---

267 GARCÍA JIMÉNEZ, A., Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional: Hacia una nueva perspectiva de la Representación Proporcional en México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, pp. 221-223.

umbral mínimo, ni los sufragios del partido mayoritario que se le aplica alguna restricción; 5) suprimir la tolerancia porcentual y la cláusula de gobernabilidad; 6) reconocer la restricción implícita derivada del principio de impugnación de las minorías parlamentarias; 7) simplificar y clarificar la redacción del cociente electoral, y 8) incorporar a los porcentajes más altos de votación de los candidatos de mayoría relativa que no obtuvieron el triunfo, para realizar una asignación mixta para representación proporcional, sería ideal que la asignación fuera exclusivamente de los candidatos perdedores por mayoría relativa.<sup>268</sup>

### **6.3 Opiniones vertidas por comunicadores sociales en diversos medios.**

Frecuentemente los medios masivos de comunicación social, recogen opiniones ciudadana en torno a algún tema o hecho de interés público, en el caso de la materia electoral, se despierta por la propia naturaleza del tema, un profundo interés, y en consecuencia, estos medios se dedican de ordinario a dar difusión tanto a las opiniones ciudadanas, como a aquellas que los mismos medios postulan, no obstante debieran ser absolutamente imparciales, lo cierto es que en la realidad se expresan la posición que se identifica con sus intereses. Por ello nos pareció de particular interés, reproducir algunas de las opiniones que con respecto a la reforma electoral, han sido vertidas por medios de comunicación conocidos por una audiencia significativa en México y que de alguna forma han alcanzado un cierto grado de prestigio en su ámbito informativo.

---

268 SOLORIO ALMAZÁN, H., *op. cit.*, pp. 53-54.

### 6.3.1 Ruth Zabaleta Salgado.

“El día de ayer, en la Cámara de Diputados se discutieron diversas reformas en materia político-electoral. La reforma corrige una injusticia. El texto de la Ley de Partidos Políticos señala en su artículo 87, párrafo 13, que: *“Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.”* En otras palabras, anulaba los votos ciudadanos para esas dos materias. Durante el debate, algunos diputados argumentaron que la modificación afectaba al sistema político al otorgarle a las minorías una “representación proporcional que no merecían” y que se destinarían recursos públicos para financiarlos sin tener legitimidad. Su rechazo a las minorías les pesa porque creen que México sería mejor si tan sólo hubiera dos partidos como en Estados Unidos de América. Poco les importaba que, de no hacerse los cambios, las minorías se vieran afectadas y muchos ciudadanos no tendrían en los congresos federal y locales representación legislativa y, por el contrario, los partidos

políticos que no fueran en coalición terminarían con sobrerrepresentación o mayorías legislativas vía la representación proporcional a la que no tendrían derecho los otros partidos. Las prisas y el juego coyuntural en el Senado de la República ponen a cada paso en graves problemas a la Cámara de Diputados. Ayer, el Senado de la República cerró su periodo extraordinario y dejó pendiente discutir y aprobar la reforma al 87, dejando en el limbo los derechos de representación proporcional de las minorías si se coaligan. Ahora se tendrá que recurrir a la Suprema Corte de Justicia; la pregunta es: ¿Qué necesidad de buscar árbitro si los jugadores pueden lograr construir acuerdos como ya ha quedado demostrado”<sup>269</sup>

### **6.3.2 Roberto Garduño.**

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio entrada al juicio de acción de inconstitucionalidad que presentaron los partidos PRI, PRD, Partido Verde, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Nueva Alianza, en contra del Artículo 97 de la Ley General de Partidos Políticos , “por considerar que con su aprobación y entrada

---

<sup>269</sup> Excelsior, No a la desaparición de las minorías políticas, 2014, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ruth-zavaleta-salgado/2014/06/20/966301> (Consultado el 10 de Diciembre del 2014).

en vigor se transgrede a la Constitución general, por cuanto a que se violan derechos fundamentales de igualdad y libertad de asociación que ésta tutela, y se quebranta el régimen de representación proporcional con el cual se rige la vida democrática del país”. Los partidos señalan en el juicio de acción de inconstitucionalidad que la Ley General de Partido Políticos, “trasgrede derechos fundamentales como el de igualdad y la no discriminación”. Los argumentos constitucionales que sostienen la acción de inconstitucionalidad se sustentan en que el Artículo 1 advierte que las garantías no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos que la misma Constitución lo establezca. En ese precepto también se prohíbe cualquier acto de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas en el Artículo 35 de la Constitución, se establece, por tanto, que son derechos del ciudadano, “votar en las elecciones populares”.<sup>270</sup>

---

270 La Jornada, SCJN abre juicio por acción de inconstitucionalidad contra artículo de Ley de Partidos Políticos, 2014, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/06/21/scjn-da-entrada-a-accion-de-inconstitucionalidad-contra-articulo-de-ley-de-partidos-politicos-6215.html> (Consultado el 10 de Diciembre del 2014).

### **6.3.3 Horacio Jiménez y Francisco Nieto.**

“Politólogos y diputados alertaron que “lagunas” en la redacción de la reforma política permitirá a los legisladores plurinominales ser reelectos hasta por 12 años sin haber pasado por las urnas; podrán repetir con el aval de sus dirigentes. Aseguraron que la reforma política no abordó con claridad el rol de los pluris y lo aprobado no ofrece ningún cambio que beneficie a la ciudadanía, sólo abona a la continuidad de la burocracia partidista. “Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”, detalla el artículo 59 constitucional. Esta redacción, según panistas y priistas, quedó ambigua porque no profundiza la composición real del Congreso, en el que hay legisladores de mayoría, los que ganaron mediante votos de la gente, y los de representación proporcional (pluris), que llegan ahí con la voluntad de sus presidentes nacionales de su partido. Los panistas Ricardo Anaya y Damián Zepeda dijeron que hay visiones que insisten en que los pluris no

deben ser reelectos, pero reconocieron que una mayoría no dieron el aval para cambiar el esquema. El diputado del PRI, Francisco Arroyo Vieyra, dijo que el momento político que vive el país llevó al Congreso aprobar la reelección de esta forma, pero anunció que una de las intenciones del tricolor es hacer una reflexión más lúcida. Para los académicos Alberto Aziz y Agustín Basave la reforma política no precisó el papel de los pluris en el Congreso, ya que desde su perspectiva se debieron abrir estas listas de representación proporcional para que la ciudadanía interactuara con las propuestas de los partidos. Por su parte, los perredistas Silvano Aureoles y Fernando Belauzarán pidieron no “satanizar” la figura plurinominal; desde su óptica todos los legisladores deben tener los mismos derechos”.<sup>271</sup>

#### **6.3.4 Crítica de la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación)**

“Por la disminución de diputaciones plurinominales y elecciones transparentes se pronunció el presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Sergio Pérez Barrera tras señalar que la carga que representan los congresos a los estados es excesiva. Aseguró que a nivel nacional siempre se

---

271 El Universal, Reforma Política Blinda a Pluris hasta por 12 Años, 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/reforma-politica-8220blinda-8221-a-8220pluris-8221-hasta-por-12-anios-211811.html> (Consultado el 11 de Diciembre del 2014).

ha pugnado por la disminución de diputaciones plurinominales, sin embargo, hasta ahora es un tema que no se ha debatido. La carga económica que representan los curules plurinominales es excesiva, que no se justifica y muchas veces es pago de favores políticos, es a nivel nacional esa voz que se ha levantado que se restrinja el número de plurinominales, creo que eso como ciudadano me sumo a la petición.<sup>272</sup>

### **6.3.5 Mario Javier Sánchez de la Torre.**

“El tema de los diputados plurinominales es de importancia nacional. Lo que está quedando demostrado con las declaraciones que al respecto hizo hace unos días el experimentado político veracruzano, maestro y actualmente diputado Nicolás Callejas Arroyo. Declaró a los medios de comunicación que esta figura legislativa no debe desaparecer en su totalidad, sino que deben llevarse a cabo los estudios necesarios para conocer en qué medida posiblemente sean reducidos en cuanto a su número, pero no desaparecerlos en su totalidad. La existencia de este tipo de legislador a nivel local y federal obedeció en su momento a dar representación a las minorías en el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales. Y su desaparición total,

---

272 Campeche.com.mx, CANACINTRA, por disminución de Plurinominales y Elecciones Transparentes, 2014, [http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche\\_noticias/canacindra-por-disminucion-de-plurinominales-y-elecciones-transparentes/173400](http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche_noticias/canacindra-por-disminucion-de-plurinominales-y-elecciones-transparentes/173400) (Consultado el 30 de Noviembre del 2014).

dejaría a estos sectores sin su representación camaral, lo que no resulta conveniente, ni justo desde el punto de vista de equidad política. Es un debate nacional muy importante, porque la diputación plurinominal da cabida a todas las fuerzas políticas, que estén representadas. Hay partidos políticos que no pudieran alcanzar una votación suficiente para tener representación en el Congreso nacional o en los de los estados, pero sí sumas la votación a nivel nacional, le da la oportunidad de estar representado. Para que el debate y análisis sobre el espinoso tema se lleve a cabo en forma realmente seria y con responsabilidad, quienes sean designados para hacerlo tanto en el gobierno federal, como en los de los estados, deben comenzar haciendo una revisión a fondo de los Códigos Electorales, tanto del de la federación como los 31 que hay en las entidades federativas”.<sup>273</sup>

### **6.3.6 Carlos Ramírez.**

“En una fase aguda de crisis del sistema de representación política en el legislativo, los partidos van a emprender algunas reformas que no buscarán redistribuir el

---

<sup>273</sup> Entorno Político, Diputado Callejas: Si a los Plurinominales, 2014, <http://www.entornopolitico.com/columna/7635/opinion/> (Consultado el 30 de Noviembre del 2014).

poder sino concentrarlo más en las élites oligárquicas. Uno de los puntos sensibles es el de los 200 diputados plurinominales que son designados por los partidos y que se eligen en bloque. Y una propuesta plantea reducir su número para bajar el costo legislativo, aunque el efecto será disminuir aún más la representación. El problema radica en la forma en que los partidos grandes se apoderaron de las plurinominales. Los pluris nacieron en 1964 como diputados de partido para abrir curules a partidos que no ganaban distritos electorales por el dominio absoluto del PRI. La idea original fue darle oportunidad a las minorías. Pero este sistema fue distorsionado por las mayorías y hoy los plurinominales sirven más a los partidos grandes que a los chicos. Cinco reformas electorales pervirtieron el sistema de representación política de las minorías. De ahí que más que reducir los plurinominales y con ello achicar más la representación minoritaria, el país necesitaría mejores reglas de distribución de las plurinominales a favor de las minorías; por ejemplo, una salida ideal sería que las 200 pluris fueran usadas exclusivamente por partidos chicos que obtengan menos de 20 por ciento de los votos y por candidaturas ciudadanas y dejarle las 300 diputaciones distritales a partidos que obtengan votos arriba de 20 por ciento. Hoy los tres partidos grandes usan las pluris para sus élites que

llegan sin hacer campaña ni sudar el voto. El mismo escenario podría preverse para el Senado: hoy se eligen tres senadores por estado, dos que llegan juntos y el tercero como primera minoría; y 32 senadores por lista plurinominal. Para acotar al Senado se podría analizar la posibilidad de regresar a dos senadores electos por estado y un tercero que fuera para los partidos y ciudadanos minoritarios que no podrían sacar más del 20 por ciento de los votos. En la actualidad las dirigencias del Senado y sus comisiones llegaron por la vía plurinominal que favoreció a los tres partidos grandes. Con esta forma de asignar plurinominales a las minorías, el sistema representativo beneficiaría ahora sí a las minorías porque tendrían el 40 por ciento de asientos en la Cámara de Diputados y el 33.3 por ciento del Senado; ciertamente que se dispersaría el voto entre muchas facciones, pero siempre con la posibilidad de que las minorías participen directamente en la toma de decisiones. El problema del poder legislativo no es de despilfarro sino de su falta de representación real de la fragmentación de la sociedad. Hoy existen tres partidos que controlan el 85.6 por ciento de la Cámara de Diputados y el 87.5 por ciento del Senado, pero en una sociedad en donde, sin alianzas, el PRI apenas ganó en el 2012 el 28.9 por ciento de los votos, el PAN el 25.41 por ciento y el PRD el 19.7 por ciento. Así, tres

partidos minoritarios deciden por la mayoría. La reforma electoral debe equilibrar y pluralizar el poder, no reconcentrarlo”.<sup>274</sup>

### **6.3.7 José Luis Martínez Castro.**

“Ante las propuestas de ley presentadas por la Federación, la ciudadanía exige que también se cumpla el ofrecimiento que hiciera el ahora Presidente de México de eliminar a los diputados federales y senadores plurinominales, para que la ley sea pareja y no solo afecte a la población. Ernesto Márquez Torres, representante legal del ejido "Las Palmas" en Tamuín, fue quien señala que los 200 diputados federales y 32 senadores plurinominales deben desaparecer, lo que permitiría un ahorro importante porque el salario que perciben, así como las prestaciones, son una ofensa para todos los trabajadores de México!”.<sup>275</sup>

---

274 El Financiero, Plurinominales: El tiro por la culata, 2013, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/plurinominales-el-tiro-por-la.html> (Consultado el 4 de Diciembre del 2014)

275 El Sol de San Luis Potosí, Piden Eliminar los Plurinominales, 2013, <http://www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n3157908.htm> (Consultado el 13 de Diciembre del 2014).

### **6.3.8 Martín Orozco Sandoval.**

El senador panista por mayoría, Martín Orozco Sandoval, le exige al PRI, PAN y PRD que cumplan con la promesa realizada en campaña sobre la reducción de los congresos, lo que significa la desaparición o disminución de los legisladores plurinominales.

“Quiero recordarle a los tres partidos políticos que lean sus plataformas de gobierno 2012-2018, en las cuales se comprometieron a la reducción de los congresos, a la disminución de los legisladores plurinominales” puntualizó en entrevista radiofónica. No se puede hablar de una reforma política profunda, que está a punto de aprobarse, si no se atiende el reclamo de la sociedad sobre la desaparición o, por lo menos, la disminución de los legisladores plurinominales. El asunto de los plurinominales es un reclamo de la sociedad, debemos hacer eco. Según la argumentación que será presentada en el Senado, en los años recientes la mayor parte de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión han coincidido en la necesidad de disminuir el número de integrantes tanto de la Cámara Alta como de la Cámara Baja. El debate de los últimos años en torno a la Reforma del Estado coincide en la necesidad de disminuir el número de legisladores. En términos generales se ha venido proponiendo reducir para el

caso de la Cámara de Diputados de 500 a 400 y el Senado de 128 a 96 senadores”.<sup>276</sup>

### **6.3.9 Pablo Ledesma Barrera.**

“Con la reciente reforma constitucional en materia electoral se modificaron los artículos 116 fracción II y 122 Base Primera, fracción tercera de la Constitución, a efecto de garantizar, por una parte, que a ningún partido político le puedan ser asignadas diputaciones plurinominales que les permitan contar con un porcentaje del total de los escaños que supere en ocho puntos su porcentaje de votación emitida; y por otro, que a todos los partidos les sean asignadas diputaciones plurinominales de manera que nunca cuenten con una representación inferior a ocho puntos porcentuales respecto de la votación que hubieren recibido. El principio de representación proporcional. Basta decir que su objeto consiste en que los partidos políticos que participan en un proceso electoral cuenten con un porcentaje de las diputaciones lo más cercano al porcentaje de votos que obtuvieron en la contienda. En los países que como México transitaron a la democracia durante la tercera ola, la

---

<sup>276</sup> El Imparcial, Exigen a PRI, PAN y PRD desaparecer a diputados plurinominales, 2013, <http://www.imparcialenlinea.com/portal/?mod=mxm&id=5895> (Consultado el 14 de Diciembre del 2014).

implementación del principio de representación proporcional ha sido una garantía para contar con congresos más plurales que permiten la representación de las fuerzas políticas minoritarias en los que la oposición ha llevado a cabo una verdadera labor de contrapeso a las decisiones del poder ejecutivo y en consecuencia ha hecho vigente, con mayor ímpetu, el principio de división de poderes.

Las reformas a las leyes federales y locales. Las reformas a los artículos 116 y 122 de la Constitución comentadas, han originado modificaciones legales en el ámbito federal y obligan a los Congresos locales a transformar los sistemas electorales para la elección de sus integrantes. La recientemente aprobada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las bases a las que deberán sujetarse todas las legislaturas locales en la implementación del principio de representación proporcional de acuerdo con la reforma constitucional. Éstas pueden resumirse de la siguiente manera: a) todo partido que alcance el tres por ciento de la votación válida emitida tiene derecho a la asignación de una diputación plurinominal, independientemente de sus triunfos en los distritos; b) hecho lo anterior se aplicará la fórmula que disponga cada legislatura; y c) las fórmulas deberán garantizar que en la

integración de las legislaturas, ningún partido cuente con una subrepresentación mayor a ocho puntos porcentuales respecto del porcentaje que le corresponda de la votación estatal emitida.

Para materializar las normas constitucionales y legales hasta aquí expuestas, los congresos locales deben cambiar de manera importante las características de sus sistemas electorales. Principalmente, será necesario revisar el número de diputaciones que se eligen por el principio de representación proporcional porque en un gran número de estados éstas son insuficientes para alcanzar el objetivo de la reforma. Finalmente, la revisión de los sistemas electorales en los estados es una oportunidad para exigir que en todo el país, los partidos aparezcan de manera independiente en las boletas electorales aun cuando compitan en coalición con otros institutos políticos. Ello para desaparecer la injusta repartición de votos a través de convenios que aún se practica en muchas entidades”.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> El Sol de México, La representación proporcional en los congresos locales mexicanos, 2014, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3423972.htm> (Consultado el 5 de Diciembre del 2014).

### **6.3.10 Alejandro Domínguez y Jessica Corona.**

“Con la reforma al artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos cuando un ciudadano al votar por el candidato de una coalición marque más de un logo de los partidos que la conforman, los votos además de ser para el postulado se dividirán de manera igualitaria entre los partidos que la integran. Con ello se le permitirá a los partidos de las coaliciones obtener votos por partido y no por coalición y el cómputo será la base para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas. En la ley vigente, que se aprobó en el anterior periodo extraordinario de sesiones, si el ciudadano marcaba los logos de más de un partido de la coalición, el voto sólo era para el candidato y no se le asignaba a ninguno de los partidos”.<sup>278</sup>

### **6.3.11 Arístegui Noticias (programa conducido por Carmen Arístegui)**

“El artículo 87 de la Ley de Partidos Políticos dividió a los partidos en el Congreso e incluso provocó que el PAN abandonara las negociaciones de las leyes energéticas con el argumento de que este cambio no estaba contemplado. Se

---

278 Milenio, ¿Favorecerá a Coaliciones Nuevo Artículo 87?, 2014, [http://www.milenio.com/politica/que\\_es\\_reforma\\_a\\_coaliciones-reforma\\_articulo\\_87-cambian\\_Ley\\_General\\_de\\_Partidos\\_Politicos-coaliciones\\_partidos\\_politicos-cambios\\_articulo\\_87\\_0\\_320368342.html](http://www.milenio.com/politica/que_es_reforma_a_coaliciones-reforma_articulo_87-cambian_Ley_General_de_Partidos_Politicos-coaliciones_partidos_politicos-cambios_articulo_87_0_320368342.html) (Consultado el 2 de Diciembre del 2014).

trata específicamente de la fracción 13 de dicho artículo que aborda las coaliciones electorales y la transferencia de votos, el cual señala hasta ahora: “Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas”.

El tema ya escaló a la Suprema Corte de Justicia. El pasado fin de semana, legisladores del PRI, PRD, PVEM, Nueva Alianza, PT y Movimiento Ciudadano, presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un juicio de acción de inconstitucionalidad contra el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos.

Los promoventes de la acción ante la SCJN señalan que ese artículo “transgrede derechos fundamentales que otorga la Constitución a favor de todos los ciudadanos, como el derecho a la igualdad y a la no discriminación que prevé el artículo 1, o el derecho al sufragio efectivo que contempla el artículo 35, fracción I”.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Portal de Aristegui Noticias, El Artículo 87 de la Ley de Partidos Políticos que escaló a controversia constitucional, 2014, <http://aristeguinoticias.com/2406/mexico/el-articulo-87-de-la-ley-de-partidos-que-escaló-a-controversia-constitucional/> (Consultado el 3 de Diciembre del 2014).

## **CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

### **7.1 Conclusiones.**

Como se ha podido apreciar a través de los capítulos que anteceden, desde los orígenes de lo que hoy es el pueblo de México, como lo ha sido también en diversas latitudes del mundo, los pueblos al ir alcanzando cierto nivel de organización social, requieren de un gobierno que realice funciones de dirección de protección y de ordenación interna, tomando según su cultura y grado de desarrollo humano y social diversas formas para sus ejercicio.

Así pasando por un recorrido histórico que va de los pueblos prehispánicos de lo constituyo Mesoamérica, hasta el espacio geopolítico que hoy se erige en el concierto internación como la República mexicana, hemos ido adoptando para la conducción del conjunto social diversas formas de ejercicio del poder público y asimismo, diversas formas en que el poder realiza su funciones en desempeño de la representación política.

En el ámbito Internacional, hemos dado conocido que el último cuarto del siglo XIX, fue de revelaciones liberales, sin duda la teoría de la división de poderes y el “Contrato Social” influyeron de manera determinante para que las sociedades de distintos puntos del orbe, miraran hacia un nuevo modelo de estado, desde luego un modelo en donde el liberalismo favorecía a la nueva clase ilustrada y potentada, versus la monarquía.

Así observamos que la declaración de las trece colonas solemnizada en Filadelfia, constituyó un rico antecedente de los derechos fundamentales de igualdad y libertad, que más tarde habrían de abrazar también los derechos políticos ciudadanos.

La declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, inundo de un espíritu republicano, a otras naciones, espíritu en el que sin duda, se encontró presente la filosofía de la ilustración. De esa manera el dominio inglés sobre norte América fenece al darse el 4 de julio de 1876, la declaración de independencia, para años después dar origen a una república cuyos destinos habrían de construirse en nuevo Estado, que si dudad fue ejemplo y modelo a seguir de otras naciones como aseguran muchos autores, fue también el caso mexicano.

Como se vio, otro antecedente significativo en la historia universal y particularmente en la historia de la república en tanto institución, corresponde a Francia. Nación que luego de experimentar una revolución abanderada con ideal de igualdad, fraternidad y libertad, genera el derrocamiento de la monarquía absolutista y en la asamblea nacional constituyente proclama en el memorable año de 1789, el documento conocido como la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, que daría pauta para que el 1791 se aprobara por el propio Luis XVI, la nueva constitución que establece una monarquía constitucional en la que se contempla también el principio de la división de poderes. Finalmente con la destitución de Luis XVI, en septiembre de 1792, se erige la primera

república de Francia, la cual con aciertos y desaciertos experimenta la necesidad de establecer nuevos modelos de representación nacional.

Quedo referido que a principios del siglo XIX, en 1810, México, entonces el reino de la nueva España, por circunstancias políticas económicas y sociales de diversa índole, inicia también un movimiento social, que teniendo como ejemplos a la independencia de los Estados Unidos de Norte América y la revolución de Francia, culminaría con el desconocimiento de la monarquía española como gobierno en 1821, y el surgimiento de un fugas imperio que más tarde, en 1824, mediante una nueva constitución se elevaría a la categoría de república.

Desde entonces con independencia de las pugnas internas del siglo XIX, entre las posiciones liberales y conservadoras, nuestro país ha vivido una rica evolución en los rasgos que han determinado la representación de la república.

Así entonces, en lo referente a la historia de nuestra nación, hemos transitado desde la Monarquía y el Imperio indiano prehispánico, pasando por la monarquía española, el imperio independiente, hasta la república democrática y representativa que hoy día caracteriza al Estado mexicano. Desde luego pasando de la representación impositiva por vía de la dominación bélica, la representación por vía de electores para el efecto electos, hasta la representación surgida de elección directa, mediante el voto universal. Desde luego el fenómeno de la representación ha estado presente encada una de las diversas etapas del venir histórico nacional, no obstante con diferentes rasgos finalísticos, y en consecuencia, con diferentes formas estructurales y efectos socio-políticos. En

cada caso que de las diversas etapas históricas de la nación mexicana, lo que hoy entenderíamos como representación democrática equitativa, no se identifica.

Sin embargo, la representación cualquiera que sea su forma de instituirse y constituirse, resulta ser un hecho inseparable del ejercicio del poder público y al mismo tiempo, resulta en un factor determinante para definir el rol que desempeñan los representados en la forma que asume el Estado y el rumbo que orienta a la sociedad que lo integra.

Hemos traído a cita las distintas formas que han implementado diversas naciones para integrar sus sistemas de representación política, incursionando de manera particular en las formas que han adoptado en la historia reciente los Estados cuyo modelo de representación, se integra total o parcialmente con la participación democrática de los representados, como es el caso mexicano.

Desde la Constitución del Estado Mexicano como nación independiente, adoptó, como ya se describió en apartados precedentes, la forma de República representativa democrática y federal, caracterizando su régimen representativo por la división de poderes, desde luego, la idea de la democracia, no es en aquellos momentos, en sus formas y rasgos específicos de participación ciudadana, el modelo que actualmente se concibe en los Estados democráticos contemporáneos, pues el derecho electoral estaba supeditado a la condición de solvencia económica, situación ésta que en estos momentos, resultaría aberrante para cualquier sociedad democrática.

Es como se ha visto, el movimiento social armado de 1910, que derivó en la Constitución de 1917, el fenómeno social y político que origina un salto en el modelo de integrar la representación política nacional, pues manteniendo la división de poderes, tanto el ejecutivo, como la integración del Congreso de la Unión, Constituido de manera Bicameral- Diputados y senadores- habría ahora de elegirse mediante el voto directo Universal y secreto.

Si embargo, el desarrollo cultural, económica y política de la sociedad mexicana, en tanto factores internos, así como la suma de diversos factores de naturaleza externa, llevaron a algunos sectores de la sociedad mexicana a ser cada día más contestatarios respecto de los actos de gobierno, lo que originó la constitución de nuevas organizaciones políticas y partidos políticos que comenzaron a demandar participación en la integración de la representación nacional y regional. Como consecuencia de ello se inicia una reforma electoral que gradualmente tuvo varias adecuaciones a partir de las década de los años setentas, lo que derivó en un sistema pluripartidista y en la adopción del modelo representativo mixto, mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo es electo por mayoría simple y el Congreso de la Unión, tanto en su Cámara de Diputados como en su Cámara de Senadores, se integra mediante dos principios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Hemos también traído a cita, la opinión de varios expertos en la materia electoral, que nos han explicado que a la fecha no se ha podido implementar un modelo perfecto, y asimismo, han destacado las virtudes y desventajas de los diversos modelos o sistemas de representación que se han implementado en los

Estados democráticos modernos, ya sea republicas o monarquías, en que se elige presidente o primer ministro así como la integración de su órgano parlamentario.

Tales autores expertos, nos han explicado que los sistemas de representación mayoritaria simple, provocan una sobrerrepresentación, pues puede ser el caso que cuando en una contienda electoral participan un varios partidos políticos o contienden varios candidatos, el que obtiene la mayoría simple puede representar a la minorías del electorado, pues la mayoría del electorado al haber fraccionado su voto en los demás partidos o candidatos, no se verá representada.

El surgimiento de las fórmulas de representación proporcional sin duda ha tenido el propósito de incorporar a la integración de la representación política a las expresiones minoritarias, lo cual nos parece que constituye un avance el el propósito de construir una mejor democracia, sin embargo la aplicación de las formulase para integrar la referida representación en no pocas ocasiones, permite que a la representación se integren personajes que se encuentran casi nada o nada identificados con los lectores, como es la caso de la representación proporcional incorporada a través de la elección de listas plurinominales, las cuales por lo regular integran los dirigentes de los Partidos Políticos, o aquellos actores políticos que inciden con peso determinante sobre las decisiones de las oferta electoral.

Solo a manera de ejemplo sintético es que citamos lo anterior, pues consideramos que en el cuerpo del presente trabajo se ha descrito con mayor amplitud.

Así entonces consideramos que el modelo de representación política que se aplica en México, no resulta ser democráticamente equitativo, desde luego tomando en cuenta que no resulta fiel de manera proporcional a la voluntad popular expresada en las jornadas electorales. De ahí, precisamente que pensemos que el desarrollo democrático de la sociedad cada vez mayor informada y cada vez más participativa, demanda de un modelo de representación política, mediante el cual, su voluntad expresada en las urnas, se acerque con mayor fidelidad al contenido de la integración representativa. De ahí, que en el capítulo siguiente que hemos denominado: “Propuestas”, nos aventuramos a realizar, al respecto de lo aquí descrito, una propuesta, que si bien entendemos que resultaría un tanto incómoda para los Partidos Políticos hegemónicos en el poder, ello no significa que no tenga desde el punto de vista de la racionalidad y de la equidad democrática una validez y una viable aplicación.

## **7.2 Propuesta.**

Primeramente debemos dejar sentada una premisa, la cual en nuestro juicio es fundamental para poder conceder atención, a nuestra propuesta. Esta estriba en que, por lo menos por ahora, no encontramos la fórmula de un sistema perfecto, que pueda ofrecer solo ventajas a un modelo democrático de

representación, pues todos los mecanismos que puedan instituirse para ello, contendrán algunas ventajas, pero también algunas desventajas, bien para la población electoral (nación) o bien para el grupo hegemónico en el poder político del Estado.

Así entonces, si partimos de la idea de que un Estado democrático que busca el perfeccionamiento de sus instituciones políticas, sociales y jurídicas, debe construir un sistema representativo que posibilite que los mecanismos mediante los cuales se realiza el ejercicio electivo para integrar los órganos que tendrán a su cargo las funciones fundamentales del Estado, en el cual la voluntad electoral se traduzca en legítima y auténtica representación, sería de esperarse que el tema de la hegemonía o llamado cláusula de gobernabilidad quedara en segundo término frente a la necesidad de una fiel representación democrática.

Apostar a la madurez de la pluralidad representativa en su justa dimensión, puede resultar a mediano plazo, una decisión conveniente para el sistema democrático.

En consecuencia de lo anterior, y tratando de que, lo aquí planteado, pueda por lo menos generar una crítica reflexiva, proponemos lo siguiente:

1. Para la Integración de la Cámara de Diputados, desaparezca el modelo de elección mediante el principio de mayoría relativa, pues como ya ha quedado sentado, este modelo generalmente va a producir una sobrerrepresentación; condición que rescontraría a la auténtica equidad representativa, pues el voto

ciudadano, no se ve reflejado fielmente en la integración de los órganos institucionales.

De esta manera se propone que el ámbito federal, la cámara baja se continúe integrando con 500, diputados, asignándole a cada Entidad Federativa un número de diputados lo más equitativo posible, de acuerdo con el porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Entidad, respecto del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Debe recordarse que actualmente en nuestro país, el número de diputados que integran la Cámara es de 500, de los cuales se eligen 300 por el principio de mayoría relativa, votados en 300 distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, votados en cinco circunscripciones regionales plurinominal, mediante lista de 40 candidatos que postula cada partido, y que la asignación de los mismos corresponde al orden de la lista registrada.

Cada Entidad federativa y el Distrito Federal, se convierta en una circunscripción específicamente para efectos de la integración de la representación que habrá de integrar la Cámara de diputados. De manera que actualmente en México, al existir 31 Entidades Federativas, más el Distrito Federal, con el cual suman 32 entidades, se instituyan en 32 circunscripciones electorales.

Los Partidos Políticos que de acuerdo con las normas reglamentarias tengan derecho a postular candidatos para integrar la Cámara de Diputados,

registren una lista en orden alfabético, con el número de candidatos que haya correspondido a la entidad federativa de que se trate.

La lista de candidatos registrada por cada partido, sea votada por el electorado en la jornada correspondiente, de manera diferencial, de suerte tal, que el elector pueda elegir al emitir el sufragio el orden de los candidatos que integran la lista. Esto permitiría que el elector pudiese elegir tanto al partido de su preferencia, como a los candidatos de cada partido de su preferencia.

De la votación total válida obtenida en la jornada electoral, se obtenga un cociente electoral que resulte de dividir el número total de votos válidos de la circunscripción, entre el número de escaños que corresponden a la misma, para en consecuencia, una vez obtenido el cociente electoral, se asigne a cada partido político un número de diputados igual a tantas veces quepa el cociente electoral en la votación que haya obtenido. Atendiendo en tal asignación al orden en que hayan sido votados los candidatos por el electorado.

Una vez agotada la asignación bajo este procedimiento, si quedaren escaños por repartir, en un ejercicio de segunda asignación, estos se distribuyan, a los partidos políticos, siguiendo el principio de resto mayor, es decir, de acuerdo con la cantidad mayor de votos que no se hayan considerado en la aplicación, de la distribución de escaños por cociente electoral.

De esta manera cada entidad federativa aportará al cámara federal de diputados el número que le corresponde, atendiendo a la proporción que cada partido haya obtenido, lo cual privilegia el acercamiento a una más equitativa

representación proporcional, que desde luego, resulta ser mayormente fiel a la voluntad electoral expresada.

Por supuesto, en esta propuesta a los candidatos independientes se les dificultaría más el acceso a un escaño, pues tendría que obtener el porcentaje de votos mínimo relativo para acceder en las mismas condiciones que cada partido político, a los espacios de representación, lo cual parece justo y equitativo a luz de la competencia electoral.

Para mejor ilustración ofrecemos, el siguiente ejemplo, el cual se ilustra con el cuadro correspondiente.

Pongamos como ejemplo que el padrón electoral nacional tiene un número de ciudadanos inscritos que asciende a la cantidad de:81,213,000, de los cuales a la entidad Federativa Omega corresponden: 3,862,000, cantidad que representa el 4.7553963 % del total nacional; porcentaje que al convertirlo en escaños, si consideramos que 500 deberán asignarse, distribuyendo a cada Entidad Federativa un número de Diputados de acuerdo con el número de inscritos en el padrón electoral de la entidad, a la entidad Omega corresponderían 23 escaños, ahora bien, supongamos que en tal entidad federativa contendieron seis partidos políticos, los cuales son: Rojo, azul, amarillo, verde café y rosa, además un candidato independiente de nombre Juan. Supongamos también que los votos obtenidos por cada partido, arrojan los siguientes porcentajes: el partido rojo obtuvo el 33.51 %, el azul el 21.54%, el amarillo el 18.12 %, el verde el 11.07%, el café el 7.21 %, el rosa 5.09 y Juan el 3.34%, y fueron votos nulos el .12%.

Supongamos también que la lista nominal de lectores contiene una cantidad de 3,840,000 electores, y que esta lista se obtuvo en la jornada electoral, una votación de 70 %, lo cual equivale a 2'688,000 electores, de los cuales la votación válida efectiva, fue de 2'685,000., por lo cual al ser dividida esta cantidad entre el número de diputaciones a repartir, arroja un cociente electoral de 116,739.13

A fin de ilustrar lo anterior, se elaboró a manera de tabla (4) la información antes descrita, misma que se inserta a continuación:

Tabla (4) <sup>280</sup>

Partido o candidato	Votación válida efectiva obtenida	Porcentaje de votación válida efectiva	Veces que cabe el cociente	Votación utilizada asignación por cociente	Votación no utilizada. Asignación de diputados resto mayor	Asignación resto mayor	Total de asignación
Rojo	899,743.5	33.51	7	817,173.91	82,569.59	1	8
Azul	578,349	21.54	4	466,956.52	111,392.48	1	5
Amarillo	486,522	18.12	4	466,956.52	19,565.48		4
Verde	297,229.5	11.07	2	233,478.26	63,751.24		1
Café	193,588.5	7.21	1	116,739.13	76,849.37		1
Rosa	136,666.5	5.09	1	116,739.13	19,927.37		1

<sup>280</sup> Tabla elaborada por el autor

Juan	89,679	3.34	0	0	89,679	1	1
Nulos	3,222	% .12					
total	2,685,000	100%		2,218,043.47	463734.47	3	23

Desde luego, estamos conscientes de que la distribución no es en sentido estricto exactamente proporcional, sin embargo, desde nuestra apreciación, reduce en una medida considerable la brecha que hoy se aplica para lograr la “proporción”.

Cabe insistir en que nuestra propuesta pueda incluso parecer aventurada, pues implica un sistema que si bien no es novedoso, en la teoría, en México, no ha sido aplicado, luego entonces, resulta evidente que se desconocen las consecuencia que de facto pudiere tener en un momento determinado su implementación, sin embargo, como ya hemos señalado, creemos también que es necesario aventurarse un poco con algunas innovaciones y apostar a la madures tanto de los electores como de aquellos que en su momento pudieren ser electos para integrar el Congreso federal. Consideramos que con una representación proporcional más pura, la nación puede salir ganado, pues los destinos de la misma estarían en manos de aquellos que la voluntad electoral les confirió el encargo.

De esta manera, creemos que la representación no solo sería legítima, sino también, auténtica y justamente equitativa.

Con respecto a la integración de la Cámara de Senadores, solo proponemos que continúe el número ya fijado que actualmente es de 128, así mismo, que continúe eligiéndose por Entidad Federativa, dos senadores de mayoría relativa, y uno de primera minoría y los restantes 32, sean elegidos en una circunscripción plurinominal nacional, cuyo modelo y mecanismo ya se encuentra actualmente contemplado en la normativa de la materia. Solo propondríamos que el voto ciudadano pueda tener también efectos diferenciados, respecto del orden en que los partidos políticos presentes su lista al electorado, de esta manera, el cuerpo electoral decidirá quién de la lista de los candidatos se antepone.

## FUENTES DE CONSULTA

### Libros:

AGUIRRE MORENO, J., El Constitucionalismo Mexicano entre el liberalismo y la Democracia, Ed. Porrúa, México 2012.

AGUILAR RIVERA, J. A., En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico, Fondo de Cultura Económica, México 2000.

ALVAREZ VELEZ, Maria Isabel, (Coord) "La cortes de cadiz y la Constitucion de 1812., Capitulo V, GALLEGO RODRÍGUEZ, Pablo, los períodos de vigencia de la Constitución de Cádiz en España y los movimientos políticos que dieron lugar a estos cambios constitucionales, Ed. Congreso de Diputados, España 2012

ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., Derecho Electoral, Ed. Oxford University Press, Segunda Reimpresión, México 2012.

BARQUÍN ÁLVAREZ, M., Comentario a los Artículos 52, 54 y 56 en Cámara de Diputados (Ed.), Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1994, Tomo VII.

BOBBIO, N., El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, México 1987.

BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 5ta Edición, México 1984.

BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 13° Edición, México 2000,

BURGOA ORIHUELA, I., Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 17° Edición, México 2006,

Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México 1994, Tomos VI y VII.

CARBONELL, M., Comentario al Artículo 56 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, 19ª edición, México 2006, Tomo III.

CORONADO, M., Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, Escuela de Artes y Oficios del Estado de Jalisco, México 1889.

- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1857 en Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco, Gobierno del Estado de Jalisco, México 2005, Tomo I, Vol. 1.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J., Derecho Constitucional Electoral Mexicano, Ed. Porrúa, México 2002.
- CRUZ BARNEY, O., Historia del Derecho en México, Ed. Oxford, 3ra Reimpresión, México 2006,
- CHAIRES ZARAGOZA, J., El principio de representación proporcional en el sistema federal mexicano, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.
- DE LA FUENTE ALONSO, A., El Sistema Electoral en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999.
- DENEGRE-VAUGHT PEÑA, J., Código Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, Imprenta de Vicente García Torres 1847, México 2014.
- DUVERGER, M., Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- FIGUEROA ALFONSO, E., Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- FINER, S. E., Política de adversarios y reforma electoral, Fondo de cultura económica, México 1980.
- FIX ZAMUDIO, H., Derecho constitucional mexicano y comparado, Ed. Porrúa, México 1999.
- GUILLEN LÓPEZ, T., Federalismo, gobiernos locales y democracia, Instituto Federal Electoral, 2da Edición, México 2001.
- HUBER OLEA Y CONTRO, J. J., El Proceso Electoral, Editorial Porrúa, 1ra Edición, México 2006.
- LEÓN PORTILLA, M., Orígenes y desarrollo de Mesoamérica en Von Wobeser, Gisela (coord.), Historia de México, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2010
- MARGADANT S., G., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Esfinge, 18º Edición, México 2004, p. 15.
- MARTOTA, E., Diccionario de ciencias políticas vol. 2, Editorial Siglo Veintiuno, 6ª edición, Italia 1991.
- NOHLEN, D., Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.
- NOHLEN, D., Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

- NOHLEN, D., Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, 2da Edición, México 1998.
- NOHLEN, D., Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México 2007.
- PATIÑO CAMARENA, J., Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 8ª Edición, México 2006.
- PEREDO GONZÁLEZ, E., País de un solo hombre. El México de Santa Ana, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- PÉREZ RAYO, J., Cursos de derecho constitucional, Marcia Pons, España 1998.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, L., Derecho Político Electoral, Ed. Porrúa, México 2010.
- RABASA O., E., Historia de las constituciones mexicana, Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.
- RAE, D. W., The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, Estados Unidos de América 1971.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, Real Academia de la Lengua Española, 21ª edición, España 1992.
- ROUSSEAU, J. J., El Contrato social, El Aleph, Publicación Web, 2003.
- RUIZ MASSIEU, J. F., Cuestiones de Derecho político (México y España), Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.
- SARTORI, G., La ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, México 2009.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, México, Edición del Senado de la República, México 1965, Tomo I/IV.
- SOLORIO ALMAZÁN, H., La representación proporcional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2008.

TENA RAMÍREZ, F., Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1985.

VALDÉS ZURITA, L., Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, México 2007.

### **Revistas y Compilaciones:**

AGUAYO SILVA, J., Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, en Orozco Henríquez, Jesús, (compilador), Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, Tomo I.

ARELLANO TREJO, E. A., La Transformación de la Cámara de Diputados (Documento de Trabajo Número 134), Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México 2012.

BARRAGÁN BARRAGÁN, J., Los elementos Constitucionales de Rayón en el movimiento juntero de la nueva Granada, en Soberanes Fernández, J. L. et. al (Coord.), Seminario Independencia y Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 10, México 2013.

CAJÍCA CALDERÓN, J., Ponencia: “Los Plurinominales y la Segunda Mayoría. Alternativas de representación de la minoría” en Congreso Red de Investigadores Parlamentarios en Línea REDIPAL, Dirección General de Servicios de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, México 2012.

FLORES ORTIZ, E., Las Coaliciones Políticas, Concepto y Clasificación, El Nuevo Escenario en el espacio político mexicano en Foro Coaliciones: la agenda en un Congreso plural, Celebrado en el Congreso del Estado de Morelos”, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010.

GARCÍA JIMÉNEZ, A., Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional: Hacia una nueva perspectiva de la Representación Proporcional en México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.

NOGUEIRA ALCALÁ, H., Consideraciones sobre los Sistemas Electorales a principios del siglo XXI en Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Chile 2007, Año 5, Número 2.

OLIVOS CAMPOS, J. R., La democracia participativa en México. Ponencia en Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2010.

RABASA, O., La Constitución de 1824, versión estenográfica de la conferencia dictada el 15 de octubre de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral en Instituto Federal Electoral, Ciclo de Conferencias, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992.

RENDÓN CORONA, A., Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados, Revista Polis, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1997, Volumen 1.

RIVERA VELÁZQUEZ, J., El Sistema Electoral Mixto y sus efectos en el Sistema de Partidos en México. Ponencia presentada ante el pleno del Congreso Nacional de la República de Honduras, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005.

RODRÍGUEZ MORALES, C. M., Complementos para el modelo de democracia representativa mexicana, Revista “Sufragio”, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, México 2011.

SEGADO FERNÁNDEZ, F., La representatividad de los sistemas electorales, Cuadernos de CAPEL, Instituto interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica 1994, número 37.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, et. al (Coord.), Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos en “IV Congreso Internacional de Derecho Electoral” celebrado en Morelia en 2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2005

### **Fuentes Web:**

Campeche.com.mx, Canacindra, por disminución de Plurinominales y Elecciones Transparentes, 12 de Junio del 2014, [http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche\\_noticias/canacindra-por-disminucion-de-plurinominales-y-elecciones-transparentes/173400](http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche_noticias/canacindra-por-disminucion-de-plurinominales-y-elecciones-transparentes/173400) (Consultado el 30 de Noviembre del 2014).

Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, D’Hondt, 4 de Julio del 2006, [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/dhondt.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/dhondt.htm) (Consultado el 14 de Octubre del 2014).

Centro Noticias Tamaulipas, INE violaría soberanía de los Estados: Ramiro Ramos, 28 de Octubre del 2013, <http://www.cntamaulipas.info/nota/119773/ine-violaria-soberania-de-los-estadoramiro-ramos> (Consultado el 27 de Noviembre de 2014).

- Departamento de Derecho Político de la UNED, Historia del Constitucionalismo Español. UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia, Sin Fecha de Publicación, <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/conhis.htm>, Consultado el 19 de Octubre del 2014
- Diario de Guerrero, Atenta el INE contra la autonomía y soberanía de los estados: B. Ortega, 11 de Febrero del 2014, <http://blogdiariodeguerrero.blogspot.mx/2014/02/atenta-el-ine-contra-la-autonomia-y.html> (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).
- Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C., Sistemas Electorales, 20 de Marzo del 2006, <http://diccionario.inep.org/S/SISTEMAS-ELECTORALES.html> (Consultado el 22 de Octubre del 2014).
- El Economista, ¿Cuánto cuestan los legisladores plurinominales?, 8 de Marzo del 2012, <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-valores/2012/03/08/cuanto-cuestan-legisladores-plurinominales> (Consultado el 4 de Octubre del 2014).
- El Economista, Eruviel Ávila pone en duda al INE, 30 de Octubre del 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/30/eruviel-avila-pone-duda-ine> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).
- El Financiero, Advierten en Colima que creación del INE significaría un regreso al pasado, 1 de Febrero del 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/advierten-en-colima-que-creacion.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).
- El Financiero, Plurinominales: El tiro por la culata, 28 de Noviembre del 2013, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/plurinominales-el-tiro-por-la.html> (Consultado el 4 de Diciembre del 2014).
- El Herald de Chiapas, Advierten que INE podría fracasar; sus funcionarios no estarían profesionalizados, 25 de Noviembre del 2013, <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n3169614.htm> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).
- El Imparcial, Exigen a PRI, PAN y PRD desaparecer a diputados plurinominales, 23 de Noviembre del 2013, <http://www.imparcialenlinea.com/portal/?mod=mxm&id=5895> (Consultado el 14 de Diciembre del 2014).
- El Popular, Critica gobernador intromisión federal, 23 de Enero del 2014, <http://elpopular.mx/tlaxcala/critica-gobernador-intromision-federal/> (Consultado el 26 de Noviembre del 2014).

El Punto sobre la I, Con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), podría desaparecer el IEQROO, 13 de Febrero del 2014, <http://www.elpuntosobrelai.com/quintana-roo/con-la-creacion-del-instituto-nacional-electoral-ine-podria-desaparecer-el-ieqroo> (Consultado el 27 de Noviembre del 2014).

El Sol de México, La representación proporcional en los congresos locales mexicanos, 11 de Junio del 2014, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3423972.htm> (Consultado el 5 de Diciembre del 2014).

El Sol de Puebla, La mayoría de gobernadores están en contra del INE: RMV, 11 de Octubre del 2013, <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n3153762.htm> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).

El Sol de San Luis Potosí, Piden Eliminar los Plurinominales, 15 de Octubre del 2013, <http://www.oem.com.mx/elsoldesanluis/notas/n3157908.htm> (Consultado el 13 de Diciembre del 2014).

El Universal, Coahuila aprueba la reforma político electoral, 17 de Diciembre del 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/coahuila-reforma-politico-electoral-973654.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).

El Universal, Mancera pide mantener institutos electorales locales, 28 de Octubre del 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/mancera-ine-961362.html> (Consultado el 20 de Noviembre del 2014).

El Universal, Reforma Política Blinda a Pluris hasta por 12 Años, 22 de Diciembre del 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/reforma-politica-8220blinda-8221-a-8220pluris-8221-hasta-por-12-anios-211811.html> (Consultado el 11 de Diciembre del 2014).

Entorno Político, Diputado Callejas: Si a los Plurinominales, 15 de Noviembre del 2013, <http://www.entornopolitico.com/columna/7635/opinion/> (Consultado el 30 de Noviembre del 2014).

Es lo Cotidiano, Reforma electoral, sin beneficios para Guanajuato: Badillo Lara, 11 de Junio del 2014, <http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/reforma-electoral-beneficios-guanajuato-badillo-lara/2014061115492910229.html> (Consultado el 24 de Noviembre de 2014).

Excélsior, 17 congresos contra el INE; ignoran destino de institutos electorales, 4 de Noviembre del 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> (Consultado el 8 de Noviembre del 2014).

Excélsior, No a la desaparición de las minorías políticas, 20 de Junio del 2014, <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ruth-zavaleta-salgado/2014/06/20/966301> (Consultado el 10 de Diciembre del 2014).

Gabriel Bernat, Legislación Española de Indias, 25 de Enero del 2003, Documento en la red, <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/index.html> (Consultado el 15 de Octubre de 2014).

Gente y Poder, Incertidumbre por creación del INE, buscan desaparecer instituciones electorales: López Zúñiga, 19 de Julio del 2013, <http://www.genteypoder.org/nota.php?id=37190> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014).

Instituto Nacional Electoral, IFE: Naturaleza y Atribuciones, 3 de Noviembre del 2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/3-IFE-Naturaleza-Atrib-nov2009.pdf> (Consultado el 6 de Noviembre del 2014).

Instituto Nacional Electoral, Acerca del Instituto Nacional Electoral, 12 de Agosto del 2014, [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca\\_del\\_INE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/) (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).

La Crónica de Hoy, Gobernador de Tabasco respalda Instituto Nacional de Elecciones, 11 de Octubre del 2013, <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/789095.html> (Consultado el 27 de Noviembre del 2014).

La Crónica de Hoy Hidalgo, Rechaza JFOR creación de INE; viola autonomías, 4 de Octubre del 2013, <http://www.cronicahidalgo.com/2013/10/rechaza-jfor-creacion-de-ine-viola-autonomias> (Consultado el 9 de Noviembre del 2014).

La Jornada, Crear el instituto nacional de elecciones, retroceso para la democracia: Alonso Reyes, 6 de Noviembre del 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/06/estados/032n2est> (Consultado el 24 de Noviembre del 2014).

La Jornada, SCJN abre juicio por acción de inconstitucionalidad contra artículo de Ley de Partidos Políticos, 21 de Junio del 2014, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/06/21/scjn-da-entrada-a-accion-de-inconstitucionalidad-contra-articulo-de-ley-de-partidos-politicos-6215.html> (Consultado el 10 de Diciembre del 2014).

La Razón, El gobernador de Jalisco rechaza la creación del INE; lo respalda Conago, 11 de Noviembre del 2013, <http://www.razon.com.mx/spip.php?article195552> (Consultado el 22 de Noviembre del 2014).

Milenio, ¿Favorecerá a Coaliciones Nuevo Artículo 87?, 19 de Junio del 2014, [http://www.milenio.com/politica/que\\_es\\_reforma\\_a\\_coaliciones-reforma\\_articulo\\_87-cambian\\_Ley\\_General\\_de\\_Partidos\\_Politicos-coaliciones\\_partidos\\_politicos-cambios\\_articulo\\_87\\_0\\_320368342.html](http://www.milenio.com/politica/que_es_reforma_a_coaliciones-reforma_articulo_87-cambian_Ley_General_de_Partidos_Politicos-coaliciones_partidos_politicos-cambios_articulo_87_0_320368342.html) (Consultado el 2 de Diciembre del 2014).

- Milenio Monterrey, Creación de INE, positiva, opinan el PRI y Panal, 5 de Abril del 2014, [http://www.milenio.com/monterrey/Creacion-INE-positiva-PRI-Panal\\_0\\_275372487.html](http://www.milenio.com/monterrey/Creacion-INE-positiva-PRI-Panal_0_275372487.html) (Consultado el 23 de Noviembre del 2014).
- Noticias GGL, PAN atenta contra espíritu de la Federación: JHC, 8 de Octubre del 2013, <http://www.noticiasggl.com/durango-general/pan-atenta-contra-espiritu-de-la-federacion-jhc/> (Consultado el 25 de Noviembre de 2014).
- Portal de Aristegui Noticias, El Artículo 87 de la Ley de Partidos Políticos que escaló a controversia constitucional, 24 de Junio del 2014, <http://aristeguinoticias.com/2406/mexico/el-articulo-87-de-la-ley-de-partidos-que-escalo-a-controversia-constitucional/> (Consultado el 3 de Diciembre del 2014).
- Portal del Gobierno de Campeche, Creación del INE, de las mejores noticias: gobernador, 4 de Abril del 2014, [http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche\\_noticias/creacion-del-ine-de-las-mejores-noticias-gobernador/145744](http://www.campeche.com.mx/noticias/campeche_noticias/creacion-del-ine-de-las-mejores-noticias-gobernador/145744) (Consultado el 12 de Octubre del 2014).
- Pulso Diario de San Luis, Crear el INE sería regresión: diputados, 18 de Junio del 2013, <http://pulsoslp.com.mx/2013/06/18/crear-el-ine-seria-regresion-diputados/> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014).
- Revista Nexos, Los discutibles argumentos para eliminar la representación proporcional en México, 3 de Mayo del 2010, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1342> (Consultado el 03 de Octubre del 2014)
- Reqronejón, Calzada pide reglas claras y transparencia al INE, 19 de Enero del 2014, <http://www.reqronejion.com/index.php/calzada-pide-reglas-claras-y-transparencia-al-ine/> (Consultado el 26 de Noviembre del 2014).
- Televisa Veracruz, La creación del INE garante de la imparcialidad para el desarrollo democrático: Javier Duarte, 17 de Enero del 2014, <http://www.televisaregional.com/veracruz/noticias/La-creacion-del-INE-garante-de-la-imparcialidad-para-el-desarrollo-democratico-de-Mexico-Javier-Duarte-253992521.html> (Consultado el 28 de Noviembre del 2014).
- Yucatán Ahora, Empiezan a analizar minuta de creación del INE, 18 de Diciembre del 2013, <http://yucatanahora.com.mx/noticias/empiezan-analizar-minuta-creacion-del-ine-35853/> (Consultado el 6 de Diciembre del 2014).

## **Legislación:**

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Publicado el 5 de Agosto de 2008.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Publicado el 14 de Enero de 2014.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824.

Constitución Política del Estado de Jalisco, Publicada el 21 de Julio de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Promulgada el 5 de Febrero de 1917, Reformada por última vez el 7 de Julio del 2014.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1857, Promulgada el 5 de Febrero de 1857.

Constitución Política de la Monarquía Española Promulgada en Cádiz, de 19 de Marzo de 1812.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Publicado el 23 de Mayo de 2014.

Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, pagina de consulta de la legislación mexicana (consultada en diversas fechas en virtud de ser una fuente completa de la legislación histórica y actual de México)